

Virkasalaisuusrikoksista

Lapin yliopisto
Maisteritutkielma
Jenna Laurikkala
Rikosoikeus
Syksy 2015

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Virkasalaisuusrikoksista

Tekijä: Jenna Laurikkala

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Oikeustiede, rikosoikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: 71 s.

Vuosi: Syksy 2015

Tiivistelmä: Tutkimuksen tarkoituksena on tutkia virkasalaisuusrikosten toteutumista ja virkasalaisuusrikosten eri osatekijöitä. Tutkimuksessa tarkastellaan virkarikosten lyhyen taustoituksen lisäksi virkasalaisuusrikosten rakenteen eri osa-alueita: salassa pidettävän tiedon tai asiakirjan tai muun ilmaisukiellon alaisen tiedon käsitettä, sivullisen käsitettä, oikeudettomuuden käsitettä, paljastamisen käsitettä, asiakirjan tai tiedon käyttämistä omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi, virkasalaisuusrikoksia koskevaa tahallisuutta ja tuottamuksellisuutta sekä virkasalaisuusrikoksen vähäisyyden käsitettä. Tutkimuksen tutkimusmenetelmä on käytännöllinen lainoppi.

Virkasalaisuusrikokset kuuluvat virkarikoksiin, joista on säännelty rikoslain (19.12.1889/39) 40 luvussa (12.7.2002/604). Virkarikossäännöksiä voidaan soveltaa ainoastaan rikoslain 40 luvun 11 §:n mukaisiin virkamiehiin, jota käsitettä on määritelty tutkimuksen 2 luvussa. Kyseisessä luvussa on taustoitettu myös lyhyesti virkasalaisuuden kriminalisointiin johtaneita syitä ja eritelty virkasalaisuusrikosten rikostyyppiä.

Tutkimuksen 3 luvussa on käsitelty virkasalaisuusrikosten tunnusmerkistön varsinaisia osa-alueita, jotka on lueteltu edellä. Virkasalaisuusrikosten eri osa-alueiden sisältöä on mahdotonta määritellä täysin täsmällisesti erilaisten virkasalaisuusrikosten toteuttamistapojen sekä virkasalaisuusrikossäännösten huomattavan avoimuuden vuoksi, joten tutkimuksen 3 luku tarjoaa lähinnä esimerkkejä virkasalaisuusrikosten eri osa-alueiden mahdollisesta sisällöstä.

Tutkimuksen tutkimustulosten mukaan virkasalaisuusrikossäännöksen väljä muotoilu aiheuttaa tällä hetkellä korostettuja vaatimuksia virkasalaisuusrikosten täyttymistä koskevalle perusteluvelvollisuudelle, jotta perustuslain (11.6.1999/731) 21 §:n mukaisen oikeusturvaperussäännöksen toteutuminen voitaisiin taata mahdollisimman kattavasti. Tutkimus osoittaa legaliteettiperiaatteen ja blankorangaistuksen ongelmallisuuden virkarikossäännöksen kannalta. Tutkimustulosten mukaan salassapitonormistoja tulisi *de lege ferenda* pyrkiä edelleen keskittämään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (21.5.1999/621) ja salassa pidettäviä seikkoja koskevaa erityissääntelyä tulisi vastaavasti pyrkiä vähentämään. Myös virkasalaisuusnormistoihin liittyvää virkamiesten koulutusta tulisi pyrkiä lisäämään, ja pidemmällä aikavälillä saattaisi olla perusteltua pohdita myös virkamiesten kelpoisuusvaatimusten tiukentamista eräiltä osin. Myös virkasalaisuusrikoksiin liittyviä eettisiä kysymyksiä tulisi tutkimuksen tutkimustulosten mukaan painottaa nykyistä enemmän.

Avainsanat: Rikoslaki, virkasalaisuusrikos, virkasalaisuuden rikkominen, tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen.

Tutkimusmenetelmä: Käytännöllinen lainoppi.

SISÄLLYS

LÄHTEET	V
LYHENTEET	XX
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen taustaa	1
1.2 Tutkimusongelmasta ja tutkimuksen rajauksista	6
1.2.1 Tutkimusongelmasta	6
1.2.2 Tutkimuksen rajauksista	7
1.3 Tutkimusmetodista ja lähteistä	8
2 VIRKASALAIUUSRIKOKSISTA VIRKARIKOSTEN OSANA	10
2.1 Virkarikoksista erityisenä rikoslajina	10
2.1.1 Virkarikossäännöksistä virkavastuun toteuttajina	10
2.1.2 Virkamiehen käsitteestä	11
2.2 Virkasalaisuusrikoksista yleisesti	14
2.2.1 Virkasalaisuusrikosten kriminalisoinnista	14
2.2.2 Virkasalaisuusrikosten rikostyyppistä	16
2.2.3 Virkasalaisuusrikosten taustalla olevista salassapitovelvoitteista	17
3 VIRKASALAIUUSRIKOSTEN TUNNUSMERKISTÖN OSISTA	23
3.1 Salassa pidettävä tieto tai asiakirja tai muu sellainen tieto, jota ei saa ilmaista	23
3.1.1 Virkasalaisuusrikosten rangaistavuuden perustana olevasta salassapidosta	23
3.1.2 Salassapidon taustalla olevista salassapitointresseistä	26
3.1.3 Salassapitovelvoitteiden sääntelystä	28
3.1.4 Salassapidosta poikkeamisesta ja sen lakkaamisesta	30
3.2 Sivullisen käsitteestä	30
3.3 Oikeudettomuuden käsitteestä	32
3.3.1 Yleistä virkasalaisuusrikoksiin liittyvän oikeudettomuuden käsitteestä	32
3.3.2 Yleisistä oikeuttamisperusteista salassa pidettävän asiakirjan tai tiedon paljastamiseksi tai käyttämiseksi	35
3.3.3 Salassa pidettävän asiakirjan tai tiedon antamista koskevista erityisistä oikeuttamisperusteista	37
3.4 Paljastamisen käsitteestä	42
3.4.1 Yleistä paljastamisen käsitteestä	42
3.4.2 Paljastamisen tavoista	44
3.4.3 Paljastamisen aiheuttamista seurauksista	46
3.4.4 Paljastamista koskevista erityistilanteista	46
3.4.4.1 Virkamiesten työympäristöstä ja paljastamisesta	46
3.4.4.2 Yhteiskunnan teknisestä kehityksestä ja paljastamisesta	48

3.5 Asiakirjan tai tiedon käyttämisestä omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi	49
3.5.1 Yleistä asiakirjan tai tiedon käyttämisestä omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi	49
3.5.2 Asiakirjan tai tiedon käyttämisestä omaksi tai toisen hyödyksi	52
3.5.3 Asiakirjan tai tiedon käyttämisestä toisen vahingoksi.....	54
3.6 Tahallisuudesta ja tuottamuksellisuudesta virkasalaisuusrikoksen osatekijänä	55
3.6.1 Yleistä tahallisuudesta ja tuottamuksellisuudesta virkasalaisuusrikoksissa ..	55
3.6.2 Tahallisuudesta virkasalaisuusrikosten osatekijänä	56
3.6.2.1 Virkasalaisuusrikokseen sovellettavista tahallisuustypeistä.....	56
3.6.2.2 Virkasalaisuusrikoksen tahallisuutta ilmentävistä seikoista.....	58
3.6.3 Tuottamuksellisuudesta virkasalaisuusrikoksen osatekijänä	60
3.6.3.1 Virkasalaisuusrikoksen tuottamuksellisen tekemuodon kriminalisoinnista.....	60
3.6.3.2 Virkasalaisuusrikoksia koskevan tuottamussyllisyyden perustasta.....	60
3.7 Virkasalaisuusrikosten vähäisyydestä.....	63
3.7.1 Teon vähäisyydestä rangaistavuuden poistavana tekijänä	63
3.7.2 Teon vähäisyyden määrittelemisestä	64
3.7.3 Teon haitallisuudesta teon vähäisyyden poistavana tekijänä	65
3.7.4 Teon vahingollisuudesta teon vähäisyyden poistavana tekijänä	67
3.7.5 Muista tekoon liittyvistä seikoista teon vähäisyyden poistavana tekijänä	67
4 LOPUKSI	69
4.1 Virkasalaisuusrikoksista <i>de lege lata</i>	69
4.2 Virkasalaisuusrikoksista <i>de lege ferenda</i>	69
4.3 Virkasalaisuusrikoksia koskevista relevanteista jatkotutkimusteemoista.....	71

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Aarnio, Aulis: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

Aarnio, Aulis – Helin, Markku: Suomen avioliitto-oikeus. 3., uudistettu painos. Helsinki 1992.

Aer, Janne: Lastensuojeluoikeus. Helsinki 2012.

Ahvenainen, Taisto – Rätty, Tapio: Julkisuuslainsäädäntö. Julkisuus ja salassapito kunnassa. Helsinki 1999.

Anttila, Inkeri:

- Loukatun suostumus oikeudenvastaisuuden poistavana perusteena. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 26. Vammala 1946.
- Lääkärin vaitiolovelvollisuudesta Suomen oikeuden mukaan. Rikosoikeudellisia kirjoitelmia II. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja, A-sarja N:o 41. Vammala 1950.

Arajärvi, Pentti: Johdatus sosiaalioikeuteen. Hämeenlinna 2011.

Asp, Petter: Tjänstefel och brott mot tystnadsplikt. Teoksessa *Ulväng, Magnus – Jareborg, Nils – Friberg, Sandra – Asp, Petter*: Brotten mot allmänheten och staten. 2. painos. Uppsala 2014. Sivut 269–277.

Bellia, Patricia L.: WikiLeaks and the Institutional Framework for National Security Disclosures. *The Yale Law Journal*, 121, 2012. Sivut 1448–1527.

Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo:

- Uusi virkamiesoikeus. Keuruu 1988.
- Virkamiesten oikeusasema. Keuruu 1995.

Buure-Hägglund, Kaarina: Suomen kriisilainsäädäntö. 2. painos. Helsinki 2002.

Corboy, Philip H.: Court Secrecy: The Closed Circle and the Public Interest. *Legal Issues* 1992.

Danielsson, Petri – Lehti, Martti: Talous-, ympäristö- ja työrikkokset. Teoksessa *Oikeuspoliittisen laitoksen tutkimuksia 266*: Rikollisuustilanne 2013. Rikollisuus ja seuraamusjärjestelmä tilastojen valossa. Helsinki 2014.

EASA (European Aviation Safety Agency): Task Force on Measures Following the Accident of Germanwings Flight 9525. European Aviation Safety Agency 2015.

Fenster, Mark: The Implausibility of Secrecy. *Hastings Law Journal*, vol. 65, Issue 2, 2014. Sivut 309–362.

Frände, Dan: Den straffrättsliga legalitetsprincipen. Tammissaari 1989.

Fuchs, Meredith: Judging Secrets: The Role Courts Should Play in Preventing Unneces-

sary Secrecy. *Administrative Law Review* 58, 2006. Sivut 131–176.

Gullans, Monica:

- Oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta (8 artikla). Teoksessa *Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti*: Euroopan ihmisoikeussopimus. 5., uudistettu painos. Liettua 2012. Sivut 652–696.
- Sananvapaus (10 artikla). Teoksessa *Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti*: Euroopan ihmisoikeussopimus. 5., uudistettu painos. Liettua 2012. Sivut 712–757.

Hakalehto-Wainio, Susanna: Lapsen oikeudet ja lapsen etu lapsen oikeuksien sopimuksessa. Teoksessa *Hakalehto-Wainio, Susanna – Nieminen, Liisa* (toim.): Lapsioikeus murroksessa. Viro 2013. Sivut 17–52.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. 8., uudistettu painos. Liettua 2012.

Helminen, Klaus – Fredman, Markku – Kanerva, Janne – Tolvanen, Matti – Viitanen, Marko: Esitutkinta ja pakkokeinot. 5., uudistettu painos. Viro 2014.

Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Rantaeskola, Satu: Poliisilaki. Liettua 2012.

Heuru, Kauko:

- Kuntalaki käytännössä. Helsinki 2001.
- Hyvä hallinto. Helsinki 2003.

Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänänen, Aimo: Kunta. Kunnallisen itsehallinnon perusteet. 2., uudistettu painos. Tampere 2011.

Hirvonen – Mäkinen: Kunnallinen viranhaltija. Oikeudellisen aseman sääntely. Helsinki 2006.

Hoppu, Esko – Hoppu, Kari: Kauppa- ja varallisuus oikeuden pääpiirteet. 13. painos. Helsinki 2011.

Huhtanen, Raija: Viranomaisten välinen tietojenvaihto ja yksityisen oikeusturva sosiaalioikeudessa. Teoksessa *Ojanen, Tuomas – Sakslin, Maija – Suviranta, Outi – Koivisto, Ida:* Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja. Helsinki 2010. Sivut 55–68.

Kaisto, Janne – Lohi, Tapani: Johdatus varallisuus oikeuteen. 2., uudistettu painos. Liettua 2013.

Kemppinen, Jukka: Informaatio-oikeuden alkeet. Tallinna 2011.

Korhonen, Rauno:

- Perusrekisterit ja tietosuojat. Helsinki 2003.
- Poliisin valvontakeinot ja kansalaisten yksityisyyden suoja. Helsinki 2005.

Korkeamäki, Marika – Koskinen, Seppo: Sananvapautta vai sopimatonta ”ilmiantoa”? Edilex 2012/27.

Koskinen, Pekka: Rikosoikeuden yleiset opit ja rikosvastuun perusteet. Teoksessa *Lappi-Seppälä, Tapio – Kahamies, Kaarlo – Koskinen, Pekka – Majanen, Martti – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Nuutila, Ari-Matti – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka:* Rikosoikeus. 4., muuttamaton painos. Helsinki 2013. Sivut 159–194.

Koskinen, Seppo:

- Virkavastuu. Teoksessa *Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki:* Virkamiesoikeuden perusteet. 6., uudistettu painos. Liettua 2013. Sivut 255–274. (*Koskinen* 2013a)
- Virantoimituksen keskeytyminen. Teoksessa *Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki:* Virkamiesoikeuden perusteet. 6., uudistettu painos. Liettua 2013. Sivut 275–292. (*Koskinen* 2013b)

Kukkonen, Reima: Esitutkinta-aineiston julkisuus. Teoksessa *Tolvanen, Matti – Kukkonen, Reima:* Esitutkinta- ja pakkokeino-oikeuden perusteet. Helsinki 2011. Sivut 163–181.

Kulla, Heikki:

- Kantelu ja ilmianto viestintäoikeuden näkökulmasta. Teoksessa *Kulla, Heikki – Koillinen, Mikael – Kuopus, Jorma – Lavapuro, Juha – Lehtonen, Lasse – Nieminen, Hannu – Ollila, Riitta – Pohjolainen, Teuvo – Pöysti, Tuomas – Sorvari, Hannu – Sorvari, Katariina – Tähti, Aarre – Viljanen, Veli-Pekka – Wallin, Anna-Riitta:* Viestintäoikeus. Vantaa 2002. Sivut 147–182.
- Julkishenkilöstön asema: systematiikkaa ja sekamuotoisuutta. *Lakimies* 7–8/2006, s. 1158–1176.
- Asian selvittämisestä virkamiesoikeuden irtisanomis- ja varoitusasioissa. Teoksessa *Hyttinen, Tatu – Jokela, Antti – Tapani, Jussi – Vuorenpää, Mikko* (toim.): Rikoksesta rangaistukseen. Juhlajulkaisu Pekka Viljanen 1952 – 26/8 – 2012. Porvoo 2012. Sivut 83–95.
- Hallintomenettelyn perusteet. 8., uudistettu painos. Liettua 2012.
- Peruskäsitteitä ja periaatteita. Teoksessa *Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki:* Virkamiesoikeuden perusteet. 6., uudistettu painos. Liettua 2013. Sivut 7–19. (*Kulla* 2013a)
- Virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet. Teoksessa *Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki:* Virkamiesoikeuden perusteet. 6., uudistettu painos. Liettua 2013. Sivut 133–229. (*Kulla* 2013b)

Kulla, Heikki – Koillinen, Mikael: Julkisuus ja henkilötietojen suoja viranomaistoimin-

nassa. Turku 2014.

Kuusikko, Kirsi: Neuvonta hallinnossa. Jyväskylä 2000.

Kuusniemi-Laine, Anne – Takala, Pilvi: Julkiset hankinnat. Käsikirja. Helsinki 2008.

Laitinen, Ahti: Vallan rikokset. Jyväskylä 1989.

Lappalainen, Juha: Todistuskeinot. Teoksessa *Frände, Dan – Havansi, Erkki – Helenius, Dan – Koulu, Risto – Lappalainen, Juha – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna – Rautio, Jaakko – Virolainen, Jyrki*: Prosessioikeus. 4., uudistettu painos. Helsinki 2012. Sivut 621–680.

Lehtonen, Lasse: Potilaan yksityisyyden suoja. Vammala 2001.

Lehtonen, Lasse – Häll, Maija – Brander, Sampo: Euroopan unionin asiakirjojen salassapito yleisen edun perusteella. Lakimies 2007, s. 208–227.

Leijonhufvud, Madeleine: Om tjänstefel m.m. Teoksessa *Holmberg, Carl – Leijonhufvud, Madeleine – Wennberg, Suzanne*: Brottsbalken. En kommentar, del II (13–24 kap.) Brotten mot allmänheten och staten m.m. 7. painos. Tukholma 1998. Sivut 396–482.

Mansikka, Tanja: Kuka kantaa virkavastuuta? – Virkavastuusta kunnassa ja sen ulottumisesta ulkoistettuun toimintaan sekä epäasiallisesta vaikuttamisesta päätöksentekoon. Edilex 2014/11.

Leino, Pekka: Kirkon oikeudelliset normit. Saarijärvi 2005.

Leppä, Seppo: Virkavastuu ja sen rikkominen; tilastaselvitys virkarikoksista v. 1956–1970. Kriminologinen tutkimuslaitos, sarja M:20. Helsinki 1972.

Linna, Tuula: Ulosoton julkisuus. Teoksessa *Linna, Tuula – Leppänen, Tatu*: Ulosotto-oikeus I. Ulosottomenettely. 2., uudistettu painos. Viro 2014. Sivut 527–588.

Lohiniva-Kerkelä, Mirva: Terveydenhuollon juridiikka. 4., uudistettu painos. Jyväskylä 2007.

Mahkonen, Sami:

- Perhesalaisuudet. Salassapitovelvollisuus ammattiauttajan työssä. Juva 1995.
- Lastensuojeluilmoitus. Jyväskylä 2003.
- Lastensuojelu ja laki. 3., uudistettu laitos. Helsinki 2010.

Melander, Sakari: Sääntelytarkkuus rikosoikeudessa. Teoksessa *Tala, Jyrki* (toim.): Sääntelytarkkuuden ongelmia. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 251. Helsinki 2010. Sivut 23–49.

Mäenpää, Olli:

- Valtion henkilöstön tehtävät ja oikeudellinen asema. Valtion koulutuskeskus, Julkaisusarja B n:o 26, 1984. Helsinki 1984.

- Tjänsteansvar och dess realisering. Teoksessa *Bruun, Niklas – Mäenpää, Olli – Tuori, Kaarlo*: Tjänstemännens rättsliga ställning. Vantaa 1998. Sivut 225–252.
- Oikeudenkäynnin julkisuus hallintotuomioistuimissa. Helsinki 2007.
- Julkisuusperiaate. Juva 2008.
- Eurooppalainen hallinto-oikeus. 3., uudistettu painos. Hämeenlinna 2011. (*Mäenpää 2011a*)
- Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 4., uudistettu painos. Porvoo 2011. (*Mäenpää 2011b*)
- Hallinto-oikeus. Helsinki 2013.

Määttä, Kalle: Oikeustaloustieteellinen näkökulma kotomaiseen lainvalmisteluun. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 242. Helsinki 2009.

Määttä, Tapio: Soft law kansallisen oikeuden oikeuslähteenä. Tutkimus oikeudellisen ratkaisun normipremissin muodostamisen perusteista ympäristöoikeudessa. Oikeustiede-Jurisprudentia XXXVIII (2005), s. 361–370.

Neuvonen, Riku:

- Viestintäoikeus Suomessa – uusi oikeudenalako? Teoksessa *Ojanen, Tuomas – Sakslin, Maija – Suviranta, Outi – Koivisto, Ida*: Avoin, tehokas ja riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja. Sivut 95–111.
- Sananvapauden sääntely Suomessa. Vantaa 2012.
- Viestintä- ja informaatio-oikeuden perusteet. Viro 2013.
- Yksityisyyden suoja Suomessa. Viro 2014.

Niemi, Johanna: Esitutkinta. Teoksessa *Frände, Dan – Havansi, Erkki – Helenius, Dan – Koulu, Risto – Lappalainen, Juha – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna – Rautio, Jaakko – Virolainen, Jyrki*: Prosessioikeus. 4., uudistettu painos. Helsinki 2012. Sivut 837–875.

Nuutila, Ari-Matti: Rikosoikeudellinen huolimattomuus. Jyväskylä 1996.

Ojala, Timo: Laillisuusperiaatteeseen kuuluva epätäsmällisyyskielto ja rikoslain 45 luvun 1 §:n mukainen palvelussuhderikos. Teoksessa *Lahti, Raimo – Ojala, Timo* (toim.): Rikosoikeuden uudistuneet yleiset opit. Helsingin hovioikeuden julkaisuja. Helsinki 2004. Sivut 13–39.

Paaso, Ilpo: Potilaan tiedonsaantioikeus terveydenhuollossa. Vantaa 2001.

Pahlman, Irma: Potilaan itsemääräämisoikeus. 2. painos. Helsinki 2006.

Pajulammi, Henna: Lapsi, oikeus ja osallisuus. Viro 2014.

Parviainen, Mervi: Kenen on vastuu? Vastuut ja seuraamukset palvelussuhteessa. Helsinki 2010.

Pellonpää, Matti: Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (PL 8 §). Teoksessa *Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. Helsinki 2011.

Pesonen, Pirkko:

- Viestintäoikeuden käsikirja. Helsinki 2011.
- Yritysviestinnän säännöt. Jyväskylä 2012.

Pitkänen, Olli – Tiilikka, Päivi – Warmo, Eija: Henkilötietojen suoja. Vantaa 2013.

Pollari, Kirsi – Lohiniva-Kerkelä Mirva: Ketä kuullaan – kuka päättää? Alaikäisen osallisuus ja itsemääräämisoikeus terveyden- ja sairaanhoidossa. Teoksessa *Hakalehto-Wainio, Susanna – Nieminen, Liisa* (toim.): Lapsioikeus murroksessa. Viro 2013. Sivut 269–301.

Posio, Sirpa: Yksityisyyden suoja sosiaalihuollossa. Vammala 2008.

Rautio, Ilkka:

- RL 38 luku. Tieto- ja viestintärikokset. Teoksessa *Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Koskinen, Pekka – Majanen, Martti – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Nuutila Ari-Matti – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka*: Rikosoikeus. Neljäs, muuttamaton painos. Helsinki 2013. Sivut 1027–1055. (Rautio 2013a)
- RL 40 luku. Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Teoksessa *Lappi-Seppälä, Tapio – Hakamies, Kaarlo – Koskinen, Pekka – Majanen, Martti – Melander, Sakari – Nuotio, Kimmo – Nuutila Ari-Matti – Ojala, Timo – Rautio, Ilkka*: Rikosoikeus. Neljäs, muuttamaton painos. Helsinki 2013. Sivut 1101–1151. (Rautio 2013b)

Saarenpää, Ahti: Oikeusinformatiikka. Teoksessa *Niemi, Marja-Leena* (toim.): Oikeus tänään/osa I. 3., uudistettu painos. Rovaniemi 2015. Sivut 17–205.

Savia, Elena – Maunu, Antti:

- Asiakirjojen julkisuus Euroopan unionissa (osa I). Defensor Legis 2002. Sivut 142–151.
- Asiakirjojen julkisuus Euroopan unionissa (osa II). Defensor Legis 2002. Sivut 317–325.

Silenti, Timo:

- Virkamiehen vaitiolovelvollisuuden ja asiakirjajulkisuuden välisestä suhteesta. Lakimies 1979. Sivut 438–462.
- Virkamiehen ilmaisuvapaus on rajoitetumpi kuin muiden kansalaisten. Lakimies 39 (1983):5. Sivut 19–20.

- Virkamiehen vaitiolovelvollisuutta koskevat uudet säännökset. Teoksessa *Su-
viranta, Antti – Sakki, Olli – Tikka, Kari S. – Myrsky, Matti* (toim.): Juhlajul-
kaisu Lasse Kilpi 1920 4/2 1990. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja,
C-sarja N:o 22. Helsinki 1989.

Sorvari, Hannu: Asiakastiedon suoja sosiaalihuollossa. Tampere 2001.

Suopohja, Heikki – Liusvaara, Lauri: Oikeudellinen vastuu opetustoimessa. 5., uudistettu
painos. Helsinki 2009.

Tapani, Jussi:

- Oikeuttamis- ja anteeksiantoperusteet. Teoksessa *Tapani, Jussi – Tolvanen,
Matti*: Rikosoikeuden yleinen osa. Vastuuoppi. Helsinki 2013. Sivut 309–
361. (*Tapani* 2013a)
- Tahallisuus. Teoksessa *Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti*: Rikosoikeuden yle-
nen osa. Vastuuoppi. Helsinki 2013. Sivut 197–244. (*Tapani* 2013b)

Tapanila, Antti:

- Oikeudenkäynnin julkisuus riita- ja rikosasioissa. Helsinki 2009.
- Ei rangaistusta ilman lakia (7 artikla). Teoksessa *Pellonpää, Matti – Gullans,
Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti*: Euroopan ihmisoikeussopimus. 5.,
uudistettu painos. Liettua 2012. Sivut 643–651.

Tiilikka, Päivi: Journalistin sananvapaus. Juva 2008.

Tolvanen, Matti: Huolimattomuus. Teoksessa *Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti*: Rikoso-
ikeuden yleinen osa. Vastuuoppi. Helsinki 2013. Sivut 245–290.

Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas: Sosiaalioikeus. 4., uudistettu painos. Juva 2008.

Tuori, Risto: Rikosoikeudellisesta vähäisyydestä. Teoksessa *Nuutila, Ari-Matti – Pirja-
tanniemi, Elina* (toim.): Rikos, rangaistus ja prosessi. Juhlajulkaisu Eero Backman
1945 – 14/5 – 2005. Turku 2005.

Uotila, Jaakko: Virkamiesmoraali – riittävätkö rikoslain säädökset? Teoksessa *Hannus,
Arno – Kivivuori, Antti – Lampi, Heikki – Nikkilä, Juhani – Uotila, Jaakko – Var-
tola, Juha*: Näkemyksiä hyvästä virkamiehestä ja virkamiesmoraalista. Valtion
koulutuskeskus, Julkaisusarja B nro 32, 1984. Helsinki 1985.

Vehkamäki, Pirjo – Lahtinen, Matti – Tamminen-Dahlman, Anne: Julkisuus ja tietosuoja
opetustoimessa. Opas koulujen ja oppilaitosten käyttöön. Opetushallitus, Oppaat ja
käsikirjat 2013:7. 4., uudistettu painos. Tampere 2013.

Vihriälä, Helena: Tahallisuuden näyttäminen. Helsinki 2012.

Viitanen, Marko: Poliisin rikokset. Tutkimus suomalaisen poliisirikoksen kuvasta. Hel-
sinki 2007.

Viljanen, Pekka:

- Virkarikoksista. Rikosoikeudellinen tutkimus rangaistavan teon virkarikosominaisuudesta ja sen merkityksestä. Vammala 1984.
- Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Helsinki 1990.
- Virkarikokset. Teoksessa *Frände, Dan – Matikkala, Jussi – Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Viljanen, Pekka – Wahlberg, Markku: Keskeiset rikokset. 3.*, uudistettu ja laajennettu laitos. Porvoo 2014. Sivut 797–873.
- Yrityssalaisuusrikokset. Teoksessa *Frände, Dan – Matikkala, Jussi – Tapani, Jussi – Tolvanen, Matti – Viljanen, Pekka – Wahlberg, Markku: Keskeiset rikokset. 3.*, uudistettu ja laajennettu laitos. Porvoo 2014. Sivut 661–703. (*Viljanen 2014a*)

Viljanen, Veli-Pekka: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Vantaa 2001.

Virolainen, Jyrki: Periaatteet prosessioikeudessa. Teoksessa *Frände, Dan – Havansi, Erkki – Helenius, Dan – Koulu, Risto – Lappalainen, Juha – Lindfors, Heidi – Niemi, Johanna – Rautio, Jaakko – Virolainen, Jyrki: Prosessioikeus. 4.*, uudistettu painos. Helsinki 2012. Sivut 119–234.

Voutilainen, Tomi:

- ICT-oikeus sähköisessä hallinnossa. ICT-oikeudelliset periaatteet ja sähköinen hallintomenettely. Helsinki 2009.
- Oikeus tietoon. Informaatio-oikeuden perusteet. Porvoo 2012.

Välimäki, Pertti: Edunvalvontaoikeus. Helsinki 2013.

Wallin, Anna-Riitta – Konstari, Timo: Julkisuus- ja salassapitolainsäädäntö. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyvät lait. Jyväskylä 2000.

Wuolijoki, Sakari – Hemmo, Mika: Pankkioikeus. 2., uudistettu painos. Liettua 2013.

Ylipartanen, Arto: Tietosuojaterveystieteiden tutkimuskeskuksen tutkimus. Potilaan asema ja oikeudet henkilötietojen käsittelyssä. 3., uudistettu painos. Tallinna 2010.

Österdahl, Inger: Openness v. Secrecy. Public Access to Documents in Sweden and the European Union. *European Law Review* 1998, Vol 23. Sivut 336–356.

VIRALLISLÄHTEET

HaVM 31/1998 vp: Hallintovaliokunnan mietintö Hallituksen esityksestä laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HaVM 6/2004 vp: Hallintovaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta ja julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen täytäntöönpanosta.

HE 24/1939 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle rikoslain 12, 40 ja 42 luvun sekä sota-

väen rikoslain 7 luvun muuttamisesta.

HE 153/1940 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi uuden 19 a §:n lisäämisestä rikoslain 40 lukuun.

HE 58/1988 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle virkarikoslainsäädännön uudistamisesta.

HE 66/1988 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksen ensimmäisen vaiheen käsittäväksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi.

HE 30/1998 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 77/2001 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle lahjontaa koskevan Euroopan neuvoston rikosoikeudellisen yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä eräiden virkarikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevien säännösten muuttamisesta.

HE 44/2001 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 54/2002 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 12/2006 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 13/2006 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 46/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle oikeudenkäymiskaaren 17 luvun ja siihen liittyvän todistelua yleisissä tuomioistuimissa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 268/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 298/2014 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion virkamieslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

LaVL 14/1998 vp: Lakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

LaVM 7/1988 vp: Lakivaliokunnan mietintö n:o 7 hallituksen esityksen johdosta virkarikoslainsäädännön uudistamisesta.

PeVL 43/1998 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto Hallituksen esityksestä laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Ruotsin virallislähteet

Konstitutionsutskottets betänkande 1979/80:7.

Regeringens proposition 1979/80:2.

Regeringens proposition 2008/09:150.

OIKEUSTAPAUKSET

Korkein oikeus

KKO 1981-II-148.

KKO 1989:6.

KKO 1992:78.

KKO 1992:126.

KKO 1992:144.

KKO 1993:5.

KKO 1994:8.

KKO 1997:108.

KKO 1998:2.

KKO 1998:41.

KKO 2000:14.

KKO 2000:40.

KKO 2000:70.

KKO 2001:13.

KKO 2002:27.

KKO 2003:42.

KKO 2004:90.

KKO 2004:120.

KKO 2004:132.

KKO 2006:11.

KKO 2006:26.

KKO 2006:61.

KKO 2006:64.

KKO 2007:46.

KKO 2008:78.

KKO 2008:90.

KKO 24.9.2008, R 2007/523.

KKO 2009:3.

KKO 2009:38.

KKO 2012:98.

KKO 2013:20.

KKO 2014:6.

KKO 2015:42.

KKO 2015:126.

Hovioikeudet

Helsingin HO 27.6.2000, R 99/1199.

Turun HO 10.4.2001, R 99/453.

Helsingin HO 21.2.2002, R 00/827.

Itä-Suomen HO 28.1.2003, R 01/1352.

Helsingin HO 2.4.2003, R 02/1953.

Kouvolan HO 13.7.2004, R 03/1355.

Turun HO 19.10.2004, R 04/576.

Turun HO 6.7.2006, R 05/1567.

Helsingin HO 28.8.2007, R 06/2109.

Vaasan HO 12.9.2007, R 06/872.

Helsingin HO 30.6.2008, R 07/2913.

Itä-Suomen HO 19.8.2008, R 07/1117.

Turun HO 30.1.2009, R 08/489.

Itä-Suomen HO 24.9.2009, R 08/1069.

Itä-Suomen HO 31.12.2009, R 09276.

Turun HO 21.12.2012, R 12/176.

Turun HO 19.11.2013, R 12/1824.

Turun HO 4.9.2014, R 13/1137.

Turun HO 4.11.2014, R 13/1519.

Helsingin HO 28.11.2014, R 13/2841.

Käräjäoikeudet

Pohjois-Karjalan KäO 5.4.2012, R 12/180.

Pohjois-Savon KäO 28.10.2013, R 13/988.

Tampereen KäO 8.5.2009, R 09/1209.

Turun KäO 10.1.2008, R 07/4042.

Vantaan KäO 20.3.2012, R 12/258.

Korkein hallinto-oikeus

KHO 1995-A-23.

KHO 1997;121.

KHO 1998:38.

KHO 2006:64.

KHO 17.10.2000, t. 2605.

KHO 26.1.2007, t. 185.

KHO 2007:39.

KHO 2007:61.

KHO 2010:31.

KHO 2010:42.

KHO 2010:60.

KHO 21.5.2010, t. 1212.

KHO 28.1.2011/193.

KHO 2012:8.

KHO 2012:88.

KHO 2012:97.

KHO 2013:28.

KHO 2013;121.

KHO 2013:181.

KHO 2014:69.

KHO 2015:15.

KHO 2015:40.

KHO 2015:41.

Hallinto-oikeudet

Helsingin HaO 07/0556/2/9.5.2007.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

EIT T. K. v. Suomi, 38581/97, 13.9.2001.

EIT Crazi v. Italia (n:o 2), 253337/94, 17.7.2003.

EIT L.L. v. Ranska, 7508/02, 10.10.2006.

EIT V. v. Suomi, 1712202, 24.4.2007.

EIT Guja v. Moldova, 14277/07, 12.2.2008.

EIT P. ja S. v. Puola 37375/08, 30.10.2010.

EIT Poyraz v. Turkki, 15966/06, 7.12.2010.

EIT Varapnickaite-Mazyliene v. Liettua, 20376/05, 17.1.2012.

EIT Gillberg v. Ruotsi, 41723/06, suuri jaosto, 3.4.2012 R:2012.

Euroopan unionin tuomioistuin (ent. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin)

EY-tuomioistuin 1985/0809 *Alankomaat ja Leeuwarder Papierwarenfabriek BV v. Komissio* (1985).

EY-tuomioistuin C-353/99 P *Euroopan neuvosto v. Hautala* (1999).

Valtioneuvoston oikeuskanslerin päätökset

OKV1585/4/03 (3.2.2005): Oikeuskanslerin päätös 3.2.2005 kanteluun törkeää vakoilua koskeneen esitutkimateriaalin vuotamisesta julkisuuteen.

OKV/12/31/05 (25.1.2006): Oikeuskanslerin päätös 25.1.2006 kanteluun salassapidettävien oikeudenkäyntiasiakirjojen luovuttamista koskevassa asiassa.

OKV/735/1/2011 (30.8.2012): Oikeuskanslerin päätös 30.8.2012 kanteluun perukirjan oikeudetonta luovuttamista koskevassa asiassa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen päätökset

AOA 20.3.2014, 1163/4/13. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu kanteluun epäillyn nimen vahvistamista toimittajalle koskevassa asiassa.

AOA 13.11.2013, 4114/4/12. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu kanteluun epäillyn nimen antamista julkisuuteen koskevassa asiassa.

AOA 1.7.2013, 4643/4/12. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu kanteluun salassa pidettävien tietojen luovuttamista yksityiselle palveluntuottajalle koskevassa asiassa.

AOA 5.12.2012, 2902/4/10. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu kanteluun salassa pidettävän tiedon luovutusta ja asianosaisaseman selvittämistä koskevassa asiassa.

AOA 30.9.2011, 1354/2/11. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu kanteluun poliisilla olevien tietojen luovuttamista vuokranantajalle tai asunto-osakeyhtiölle koskevassa asiassa.

EOA 6.5.2010, 172/04/09. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu kanteluun asiakirjapyyntöjen käsittelyssä noudatettavaa huolellisuusvelvollisuutta koskevassa asiassa.

EOA 30.10.2008, 278/2/05. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu poliisin tietomurtoja koskevassa asiassa.

EOA 31.12.2001, 2830/4/00. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu kanteluun ulosotto-

viranomaisen vaitiolovelvollisuutta koskevassa asiassa.

AOA 20.8.2001, 1241/4/00. Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu kanteluun sairauskertomustietojen luovuttamista koskevassa asiassa.

EOA 23.3.2001, 1348/4/98. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu kanteluun kalastusmestarin virkanimitystä koskevassa asiassa.

Ruotsin korkein oikeus

Högsta Domstolen 14.10.1987, dnro T524-85.

Högsta Domstolen 28.11.2001, dnro Ö320-01.

Högsta Domstolen 22.10.2003, dnro B2788-02.

Ruotsin oikeuskanslerin ratkaisut

Justitiekanslern 3.8.1999, dnro 1986-98-30.

Justitiekanslern 28.3.2003, dnro 606-03-22.

Justitiekanslern 14.5.2004, dnro 1708-04-71.

Justitiekanslern 31.8.2007, dnro 6788-06-31.

Justitiekanslern 14.10.2008, dnro 5188-08-21.

INTERNET-LÄHTEET

Kuopion lastensurmat: Sosiaalijohtaja sai huomautuksen lausunnoistaan. Savon Sanomien Internet –sivut 9.4.2015. [<http://www.sss.fi/2015/04/savon-sanomat-sosiaalijohtajalle-huomautus-lastensurmalausunnoista/>] (9.4.2015)

Oikeusministeriön ohje julkisuuslain soveltajille. Oikeusministeriön Internet –sivut. [<http://oikeusministerio.fi/fi/index/toimintajatavoitteet/lakiensaataminen/julkisuuslaki/uudistuksesta.html>] (15.10.2015)

Suomen virallinen tilasto (SVT): Syytetyt, tuomitut ja rangaistukset [verkkojulkaisu]. Tilastokeskus, ISSN=1798-6680. Helsinki 2013. [http://www.stat.fi/til/syyttr/2013/syyttr_2013_2014-12-16_tie_001_fi.html] (7.7.2015).

Suomen virallinen tilasto (SVT): Rikos- ja pakkokeinotilasto [verkkojulkaisu]. Tilastokeskus, ISSN=2342-9151. Helsinki 2014. [<http://www.stat.fi/til/rpk/tau.html>] (7.7.2015).

Suomen virallinen tilasto (SVT): Työvoimatutkimus [verkkojulkaisu]. Tilastokeskus,

ISSN=1798-7830.

Helsinki

2015.

[http://www.stat.fi/til/tyti/2015/09/tyti_2015_09_2015-10-20_tau_027_fi.html]

(5.11.2015)

Vankilan apulaisjohtajalle syyte tietojen vuotamisesta Jari Aarniolle. Helsingin Sanomien Internet -sivut 30.3.2015. [<http://www.hs.fi/kotimaa/a1427683941111>]
(30.3.2015)

LEHTILEIKKEET

Aarnion tietojen katsojista rikostutkinta. Savon Sanomat 29.4.2014.

MUUT LÄHTEET

Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkisoikeuden yksikön erityisasiantuntija

Leena Vettenrannan 21.4.2015 antama vastaus 25.3.2015 lähettämäni sähköpostiviestiin, jolla tiedustelin Suomen lainsäädännön sisältämien salassapitosäännösten nykyistä määrää.

LYHENTEET

AOA	apulaisoikeusasiamies
EIS	yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus, SopS 18-19/1990)
EIT	Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuin
EOA	eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
EY	Euroopan yhteisö
HaO	hallinto-oikeus
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
HO	hovioikeus
KHO	korkein hallinto-oikeus
KKO	korkein oikeus
KäO	käräjäoikeus
LaVL	lakivaliokunnan lausunto
LaVM	lakivaliokunnan mietintö
Nato	North Atlantic Treaty Organization, Pohjois-Atlantin liitto
OKV	oikeuskanslerinvirasto
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
SEU	Euroopan unionista tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
SVT	Suomen virallinen tilasto
t.	taltio
vp	valtiopäivät

1 JOHDANTO

1.1 Taustaa

Olen valinnut maisteritutkielmani aihepiiriksi virkasalaisuusrikosten, eli virkasalaisuuden rikkomisen sekä tuottamuksellisen virkasalaisuuden rikkomisen, tarkastelun.¹ Aihe on relevantti tutkimusaihe, sillä virkasalaisuusrikosten tunnusmerkistön, oikeudenvastaisuuden ja syyllisyyden täyttymistä on tutkittu melko vähän, eikä varsinkaan uutta tutkimusta ole paljoa.² Virkasalaisuusrikokset ovat myös aihe, joka on ollut tasaisin väliajoin esillä mediassa³. Vaikka virkasalaisuusrikokset eivät juuri näy oikeudenkäyntitilastoissa, koskettavat virkasalaisuusasiat käytännössä lähes jokaista virkamiestä lähes joka päivä⁴. Virkasalaisuusrikosten tunnusmerkistön täytyminen on relevantti tutkimusaihe toisaalta myös siksi, että virkasalaisuusrikosten tunnusmerkistö on huomattavan avoin, sillä se täsmentyy itseasiassa muun lainsäädännön, eli laajan salassapitonormiston, kautta. Pohjimmiltaan tutkimuksen rele-

¹ Koska virkasalaisuusrikosta ei ole säädetty rangaistavaksi törkeänä tekemuotona eikä toisaalta myöskään törkeän tuottamuksellisena tekemuotona, en luonnollisesti käsittele näitä tutkimuksessani.

² Pekka Viljanen on tutkinut virkarikoksia yleisesti, esimerkiksi vuonna 1984 julkaistussa väitöskirjassaan *Virkarikoksista* ja vuonna 1990 julkaistussa teoksessaan *Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset*. Viljanen on tutkinut myös virkasalaisuusrikoksia virkarikosten tutkimuksen osana. Myös Ilkka Rautio on tutkinut virkarikoksia ja virkasalaisuusrikoksia virkarikosten osana, ja Timo Silenti on kirjoittanut muutamia artikkeleja virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta. Mervi Parviainen on tarkastellut viranomaistoimintaan liittyvää vastuuta ja seuraamuksia teoksessaan *Kenen on vastuu? Vastuut ja seuraamukset palvelussuhteessa* (2010). Sen sijaan eri salassapitonormistoja, joiden nojalla virkasalaisuusrikosten tunnusmerkistö itseasiassa täsmentyy, ovat tutkineet useat eri tutkijat usealla eri oikeudenalalla: esimerkiksi Olli Mäenpää on tutkinut julkisuuslain mukaista salassapitoa teoksessa *Julkisuusperiaate* (2008), Mirva Lohiniva-Kerkelä vero-oikeudellista salassapitoa teoksessa *Verosalaisuus* (2004), Helminen, Fredman, Kanerva, Tolvanen ja Viitanen esitutkintaan liittyvää salassapitoa teoksessa *Esitutkinta ja pakkokeinot* (2014) sekä Helminen, Kuusimäki ja Rantaeskola yleisesti poliisioikeudellista salassapitoa teoksessa *Poliisioikeus* (2012), Kaarlo Tuori ja Toomas Kotkas sosiaali oikeudellista salassapitoa teoksessa *Sosiaali oikeus* (2008), Lasse Lehtonen terveydenhuoltoon liittyvää salassapitoa teoksessa *Potilaan yksityisyyden suoja* (2001), Heikki Suopohja ja Lauri Liusvaara opetustoimeen liittyvää salassapitoa teoksessa *Oikeudellinen vastuu opetustoimessa* (2009) sekä esimerkiksi Jyrki Virolainen yleistä prosessioikeudellista salassapitonormistoa teoksessa *Prosessioikeus* (2012) ja Antti Tapanila teoksessaan *Oikeudenkäynnin julkisuus riita- ja rikosasioissa* (2009) sekä Olli Mäenpää hallintotuomioistuinten toimintaan liittyvää salassapitoa teoksessaan *Oikeudenkäynnin julkisuus hallintotuomioistuimissa* (2007).

³ Esimerkiksi *Helsingin Sanomien Internet-sivut* 30.3.2015: *Helsingin Sanomat* uutisoi 30.3.2015 Jokelan vankilan apulaisjohtajan saaneen viisi syytettä, koska hänen epäiltiin kertoneen Jari Aarniolle salassa pidettäviä tietoja vuonna 2013. Myös *Savon Sanomien Internet-sivut* 9.4.2015: *Savon Sanomat* uutisoi 9.4.2015, että Kuopion väliaikaiselle sosiaalijohtajalle oli annettu huomautus sen seurauksena, että tämä oli kertonut Kuopion lapsisurmien tapahduttua perheen olleen lastensuojelun asiakas. Ks. lisäksi mediassa esillä olleista Yhdysvaltojen virkasalaisuuksia koskevista tietovuodoista lyhyesti esim. *Fenster* 2014, s. 1.

⁴ Ks. *Suomen virallinen tilasto* 2015, taulukko *Työlliset työnantajasektorin mukaan 2014/III - 2015/III, 15-74-vuotiaat*: Kyseisen taulukon mukaan vuoden 2015 kolmannella neljänneksellä julkisella sektorilla työskenteli yhteensä 668 000 henkilöä, joista valtiolla 135 000 henkilöä ja kuntien palveluksessa 534 000 henkilöä. Virkasalaisuusasiat koskettavat siis varsin laajaa henkilöpiiriä.

vanssi on yhteydessä rikosoikeudelliseen legaliteettiperiaatteeseen, mikä johtuu virkasalaisuusrikosten tunnusmerkistön väljästä sääntelystä⁵. Näin ollen tutkimus voi tuottaa uutta tietoa sekä yhteiskunnalle, tiedeyhteisölle että päivittäiselle hallintotoiminnalle.

Virkasalaisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta on säännelty rikoslain (19.12.1889/39) 40 luvun (12.7.2002/604) 5 §:ssä:

”Jos virkamies tahallaan palvelussuhteensa aikana tai sen päätyttyä oikeudettomasti

1) paljastaa sellaisen asiakirjan tai tiedon, joka viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) tai muun lain mukaan on salassa pidettävä tai jota ei lain mukaan saa ilmaista, taikka

2) käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi 1 kohdassa tarkoitettua asiakirjaa tai tietoa,

hänet on tuomittava, jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, *virkasalaisuuden rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtäväänsä.

Jos virkamies huolimattomuudesta syyllistyy 1 momentissa tarkoitettuun tekoon, eikä teko huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen, hänet on tuomittava, jollei teosta muualla säädetä ankarampaa rangaistusta, *tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.”

Suomen virallisen tilaston tuottaman *Rangaistukset rikoksittain 2009–2013*-tilaston mukaan rikoslain 40 luvun 5 §:n 1 momentin mukaisesta virkasalaisuuden rikkomisesta tuomittiin Suomessa rangaistuksia lukumäärällisesti vuonna 2013 yhteensä 8, vuonna 2012 yhteensä 5, vuonna 2011 yhteensä 2, vuonna 2010 yhteensä 2 ja vuonna 2009 ei yhtään. Rikoslain 40 luvun 5 §:n 2 momentin mukaisesta tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta ei tuomittu vuosina 2013 ja 2012 yhtään rangaistusta, vuonna 2011 sen sijaan kyseisestä teosta

⁵ Esimerkiksi hallituksen esityksessä *HE 58/1988 vp*, s. 20, on kiinnitetty huomiota salassapitorikosten tunnusmerkistöjen vaikeaselkoisuuteen ja osittaiseen aukollisuuteen. Ks. myös *HE 58/1998 vp*, s. 58: Lainsäädäntömme salassapitosäännökset ovat syntyneet eri aikoina ja erilaisten syiden vuoksi, joten ne poikkeavat toisistaan.

tuomittiin yhteensä 4 rangaistusta, vuonna 2010 yhteensä 1 rangaistus ja vuonna 2009 yhteensä 2 rangaistusta.⁶

Virkasalaisuusrikosten tarkastelu sijoittuu vahvasti julkisoikeuden alalle: rikosoikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen viitekehyksen lisäksi aiheella on yhtymäkohtia myös esimerkiksi informaatio-oikeuteen⁷, viestintäoikeuteen⁸, virkamiesoikeuteen⁹ ja kunnallisoikeuteen¹⁰. Koska virkasalaisuusrikosten tunnusmerkistö täsmentyy itseasiassa lukuisten eri salassapitonormistojen perusteella, on tutkimuksella yhteyksiä välillisesti lukuisille eri aloille: esim.

⁶ Suomen virallinen tilasto 2013, taulukko *Rangaistukset rikoksittain 2009–2013*.

⁷ Saarenpään 2015, s. 75, mukaan informaatio-oikeus on yksi oikeusinformatiikan osa-alue. Ks. lisää informaatio-oikeudesta kyseisestä teoksesta, s. 141–180 sekä Voutilainen 2012, s. 29–33, Kemppinen 2011 ja Wallin – Konstari 2000, s. 31–34. Ks. informaatiosta ja informaatio-oikeuden käsitteestä Korhonen 2003, s. 14–35. Ks. myös tähän tutkimukseen kiinteästi liittyvästä yksityisyyden suojasta informaatio-oikeuden osa-alueena esim. Neuvonen 2014.

⁸ Neuvonen 2010, s. 95–96 ja Neuvonen 2012, s. 26: Neuvosen mukaan viestintäoikeuteen voidaan lukea kuuluvaksi muun muassa viranomaisjulkisuutta käsittelevä informaatio-oikeus, joka on vakiintunut hallinto-oikeuden osa-alue. Pesonen 2011, s. 1, katsoo salassapitovelvollisuuden estävän viestintäoikeuden keskeisen osan, vapaan tiedonhankinnan, toteutumista.

⁹ Ks. Kulla 2013a, s. 7: Kullan mukaan virkamiesoikeuden on nähty perinteisesti käsittävän virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet eli virkamiehen oikeusaseman. *Silenti* 1989, s. 258, on katsonut vaitiolovelvollisuuden kuuluvan virkamiesoikeuden alueelle.

¹⁰ Kunnallista viranhaltijaa koskevista velvollisuuksista on säännelty kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain (11.4.2003/304) 4 luvussa, joista virkasalaisuusrikosten tutkimisen kannalta merkityksellisin on 17 §.

potilasoikeuteen¹¹, sosiaali-oikeuteen¹², poliisioikeuteen¹³, kirkko-oikeuteen¹⁴, opetustoimea koskevaan oikeuteen¹⁵, ulosotto-oikeuteen¹⁶, vero-oikeuteen¹⁷, tullioikeuteen¹⁸, kriisitilanteita koskevaan lainsäädäntöön¹⁹, sekä rajavartiolaitosta koskevaan oikeuteen^{20, 21}. Sen sijaan hallintolaissa (6.6.2003/434) on säädetty ainoastaan asiamiehen ja avustajan salassapidosta

¹¹ Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (17.8.1992/785) 13 §:ssä (30.6.2000/653) on säännelty potilasasiakirjoihin liittyvien tietojen salassapidosta. Ks. lisää esim. *Lehtonen* 2001, s. 256–273.

¹² Sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (22.9.2000/812) 3 luvussa on säännelty sosiaalihuollossa noudatettavasta salassapidosta ja vaitiolovelvollisuudesta. Lastensuojelulain (13.4.2000/417) 25 §:ssä (12.2.2010/88) on säännelty lastensuojeluilmoitukseen liittyvästä ilmoitusvelvollisuudesta, joka oikeuttaa joissain tapauksissa rikkomaa salassapitovelvollisuuden. Ks. sosiaali-oikeudellisesta salassapidosta *Tuori – Kotkas* 2008, s. 561–626, ja sosiaalihuollon alaisesta salassapidosta *Sorvari* 2001, s. 43–62. Ks. yleisesti lastensuojelun alalla noudatettavasta salassapidosta esim. *Mahkonen* 2010, s. 264–269 ja erityisesti lastensuojeluilmoitukseen liittyvästä salassapitovelvollisuudesta *Mahkonen* 2003, s. 137–168.

¹³ Poliisilain (872/2011) 7 luvun 1 §:ssä on säännelty poliisin vaitiolovelvollisuudesta. Ks. lisää poliisihallinnon yleisestä salassapidosta esim. *Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola* 2012, erityisesti s. 501–520. Esitutkintalain (22.7.2011/805) 11 luvun 6 §:ssä on puolestaan säännelty esitutkintaa koskevasta salassapitovelvollisuudesta. Ks. esitutkinnan salassapidosta *Helminen – Fredman – Kanerva – Tolvanen – Viitanen* 2014, s. 637–720, *Niemi* 2012, s. 871–873 ja *Kukkonen* 2011, s. 163–181. Ks. *Niemi* 2012, s. 872: *Niemen* mukaan esitutkinnassa noudatetaan samoja vaitiolovelvollisuutta koskevia säännöksiä kuin oikeudenkäynnissäkin. Ks. myös *Niemi* 2012, s. 867: *Niemen* mukaan lähdesuojaa ei voi esitutkinnassa murtaa vaikka kysymys olisi salassapitovelvollisuuden alaisesta tiedosta, jonka paljastaminen olisi erikseen kriminalisoitu. Ks. myös tapaus *Justitiekanslern* 14.10.2008, dnro 5188-08-21, jossa syyttäjällä oli antanut tiedotusvälineille tietoja esitutkinnasta. Ratkaisussa punnittiin yleistä etua tiedottamisen kannalta sekä toisaalta salassapitoa. Toisaalta esitutkinnan aikaisesta salassapidosta on kuitenkin mahdollista poiketa esimerkiksi tiedotusvälineiden tapauksiin kohdistaman mielenkiinnon tai toisaalta esimerkiksi yleisöltä toivottavien, rikosta koskevien, vihjeiden vuoksi. Esitutkinnasta tiedottamisesta on säännelty esitutkintalain (22.7.2011/805) 11 luvun 7 §:ssä. Ks. esitutkinnasta tiedottamisesta *Helminen – Fredman – Kanerva – Tolvanen – Viitanen* 2014, s. 705–720. Ks. lisäksi *AOA* 20.3.2014, 1163/4/13. Kantelija oli arvostellut kantelussaan sitä, että hänen nimensä oli vuotanut lehdistöön, vaikka kantelijaa koskeva ympäristörikostutkinta oli vielä kesken. Myös asiassa *AOA* 13.11.2013, 4114/4/12 on ollut kyse samankaltaisesta asiasta: A oli kantelussaan kertonut, että poliisilaitos oli tiedottanut Internet-sivuillaan, että B:tä epäiltiin erinäisistä rikoksista.

¹⁴ Kirkkolain (26.11.1993/1054) 25 luvun 8 §:ssä (28.5.1999/706) on säännelty kirkollishallinnossa noudatettavasta julkisuudesta ja salassapidosta. Rippisalaisuudesta on säännelty kirkkolain 5 luvun 2 §:ssä. Ks. lisää esim. *Leino* 2005, s. 60. Ks. rippisalaisuudesta myös *Voutilainen* 2012, s. 154: *Voutilaisen* mukaan rippisalaisuus on vaitiolovelvollisuuttakin tiukempi ilmaisukielto, koska se on pääsääntöisesti murtamaton. Ks. kirkko-oikeudellista salassapitoa koskevista erityiskysymyksistä myös Ruotsin oikeutta koskeva *Konstitutionsutskottets betänkande* 1979/80:7.

¹⁵ Perusopetuslain (21.8.1998/628) 40 §:ssä (24.6.2010/642) on säännelty perusopetuksessa tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä ja salassapidosta, lukiolain (21.8.1999/629) 32 §:ssä salassapidosta lukiokoulutusta koskevissa asioissa, sekä ammatillisesta peruskoulutuksesta annetun lain (21.8.1999/630) 42 §:ssä (12.8.2011/951) julkisuuden ulottuvuudesta ammatillisessa peruskoulutuksessa. Ks. lisää *Suopohja – Liusvaara* 2009, s. 243–246.

¹⁶ Ulosottomenettelyn salassapidosta on säännelty ulosottokaaren (15.6.2007/705) 30 §:ssä ja 31 §:ssä. Ks. lisää esim. *Linna* 2014, s. 527–588.

¹⁷ Verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetussa laissa (30.12.1999/1346) on säännelty verotustietojen julkisuuden ja salassapidon välisestä suhteesta, ja muun muassa lain 4 §:ssä on määritelty salassa pidettävät verotustiedot.

¹⁸ Tulliasioihin liittyvästä salassapidosta on säännelty tullilain (29.12.1994/1466) 25 §:ssä.

¹⁹ Puolustuslaitteita koskevassa puolustuslaitelain (22.7.1991/1083) 14 §:ssä on säännelty muun muassa ennakkosensuurista. Ks. lisää puolustuslaitteita koskevasta salassapidosta *Buure-Hägglund* 2002, s. 193–194.

²⁰ Henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (15.7.2005/579) on säännelty muun muassa rajavartiolaitoksessa tapahtuvasta salassa pidettävien henkilötietojen käsittelystä.

²¹ Ks. Ruotsin vastaavista säännöksistä ja oikeustilasta soveltuvin osin, suuntaa-antavasti, *Leijonhufvud* 1998, s. 449.

13 §:ssä ja asiamiehen ja avustajan salassapidon rikkomisesta 69 §:ssä. Tuomioistuimia²² koskevasta salassapidosta on säännelty oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa (30.3.2007/370), oikeudenkäymiskaassa (1.1.1734/4)²³, oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetussa laissa (11.7.1997/689), sekä oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annetussa laissa (30.3.2007/381).²⁴

Sen sijaan Euroopan unionin asiakirjajulkisuuden sääntely ei ulotu jäsenvaltioiden viranomaisiin, sillä julkisuuslainsäädäntöä ei ole harmonisoitu. Jäsenvaltiot siis sääntelevät asiakirjajulkisuudesta omalla lainsäädännöllään.²⁵ Suomi on kuitenkin tehnyt muiden valtioiden kanssa joitakin kansainvälisoikeudellisia sopimuksia, joissa on viitattu virkasalaisuusrikoksiin.²⁶ Sen sijaan esimerkiksi salassapitovelvollisuudesta on säännelty huomattavasti useammassa kansainvälisoikeudellisessa sopimuksessa, joita ei ole tarkoituksenmukaista käsitellä tässä erikseen.²⁷

²² *Rautio* 2013b, s. 1123: *Rautio* on kiinnittänyt huomiota siihen, että tuomioistuimelle annettuun asiakirjaan sisältyvän tiedon julkisuus on osin laajempi kuin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan määräytyvä julkisuus. Tuomioistuimella on hänen mukaansa erityisen laaja ratkaisuun sisältyvien tietojen julkistamista koskeva harkintavalta. Ks. tuomioistuimia koskevasta salassapidosta yleisesti *Corbo* 1992. Ks. tuomioistuinten salassapidosta Ruotsissa esim. *Justitiekanslern* 28.3.2003, dnro 606-03-22.

²³ Ks. tästä esim. oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 §:n 1 momentin 1 kohta, jonka mukaan virkamies tai julkista tehtävää tai asiaa toimittamaan valittu tai määrätty ei saa todistaa siitä, mitä hänen tässä toimessaan on salassa pidettävä. Vastaavan suuntaisesti on säännelty Ruotsin *Rättegångsbalk:n* (1942:740) 36 luvun 5 §:ssä. Hallituksen esityksessä *HE 46/2014 vp*, s. 26, on ehdotettu säädettäväksi todistamiskielto, joka olisi yhdenmukainen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa ja oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annetussa laissa salassa pidettäväksi säädettyjen seikkojen kanssa. Ks. oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettujen vaitiolovelvollisten piiristä tarkemmin *Lappalainen* 2012, s. 641–642. Ks. myös *Mahkonen* 1995, s. 148 – 149: *Mahkonen* on kiinnittänyt huomiota siihen, että tuomarin tulisi tosiasiallisesti olla selvillä siitä, mitä todistaja on luottamuksellisesti kuullut, ja todistajan tulisi näin ollen paradoksaalisesti ensin paljastaa kaikki se, mitä hän on kuullut. Ks. myös *Lappalainen* 2012, s. 624: *Lappalaisen* mukaan vaitiolovelvollisuus rajoittaa myös editiovelvollisuutta.

²⁴ Ks. lisää hallintoprosessuaalisten asioiden julkisuudesta ja salassapidosta *HE 12/2006 vp*. Ks. lisää yleisissä tuomioistuimissa käsiteltävien asioiden julkisuudesta ja salassapidosta *HE 13/2006 vp*. Tällä hetkellä salassapidosta on säännelty esimerkiksi oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 §:ssä (29.7.1948/571). 1.1.2016 voimaan kuitenkin astuu lailla (732/2015) säädetty muutos, jonka johdosta salassapidosta säännellään oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:ssä (12.6.2015/732). Ks. oikeudenkäynnin julkisuudesta ja salassapidosta riita- ja rikosasioissa *Tapanila* 2009 ja *Virolainen* 2012, s. 153–172. On myös erityisesti huomattava, että 1.1.2016 voimaan astuu esimerkiksi oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 5 luvun 11 d § (12.6.2015/733) ja 7 luvun 5 a § (12.6.2015/733), jotka koskevat anonyymiin todisteluun liittyvää salassapitoa.

²⁵ *Kulla – Koillinen* 2014, s. 91.

²⁶ Esimerkiksi asetuksella (70/2014) voimaansaatetussa sopimuksessa *Suomen tasavallan ja Azerbaidžhanin tasavallan hallituksen välisestä keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä* on viitattu virkasalaisuusrikosten soveltamisalaan. Myös esimerkiksi asetuksella (36/2011) voimaansaatetussa, vastaavan sisältöisessä *sopimuksella Suomen ja Kosovon kesken*, asetuksella (3/2011) voimaansaatetulla *sopimuksella Suomen ja Valko-Venäjän kesken*, asetuksella (46/2009) voimaansaatetulla *sopimuksella Suomen ja Uzbekistanin kesken*, sekä asetuksella (65/1997) voimaansaatetulla *sopimuksella Pohjois-Atlantin sopimuksen sopijapuolten välillä niiden joukkojen asemasta* on viitattu virkasalaisuusrikoksiin.

²⁷ Esimerkkejä tällaisista salassapitovelvollisuudesta sääntelevistä sopimuksista ovat esimerkiksi asetuksella 66/2003 implementoitu *Suomen tasavallan hallituksen ja Unkarin tasavallan hallituksen välillä yhteistyöstä rikosten, erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden ehkäisemisessä ja torjunnassa, tehty sopimus* sekä asetuksella 67/2014 implementoitu *sopimus sosiaaliturvasta Suomen tasavallan ja Intian tasavallan välillä*.

1.2 Tutkimusongelmasta ja tutkimuksen rajauksista

1.2.1 Tutkimusongelmasta

Tutkimukseni tutkimuskysymys on: ”*Minkälaisien tekojen voidaan katsoa toteuttavan virkasalaisuusrikoksen?*” Tutkimuksessa tarkastellaan siis virkasalaisuusrikosten rakenteen osa-alueita. Tarkastelen tutkimukseni 2 luvussa lyhyesti virkarikosten taustaa erityisinä rikoksina sekä virkamiehen käsitettä, sekä 3 luvussa virkasalaisuusrikosten osa-alueita: salassa pidettävän asiakirjan tai tiedon ulottuvuutta, sivullisen käsitettä, oikeudettomuuden käsitettä, paljastamisen käsitettä, asiakirjan tai tiedon käyttämistä omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen haitaksi, teon tahallisuutta ja tuottamuksellisuutta sekä teon vähäisyyttä.²⁸

Tutkimukseni tarkoituksena on hahmotella virkasalaisuusrikossäännösten soveltamisalaa, ei sen sijaan pyrkiä täysin tyhjentävään tutkimustulokseen. Tämä selittyy tapausten ja virkasalaisuusrikosten rangaistavuutta määrittävien salassapitosäännösten moninaisuuden vuoksi: rikoslain 40 luvun 5 §:n virkasalaisuusrikossäännöksillä ei ole tarkoitettu puuttuttavan salassapitovelvollisuuden ulottuvuuteen, vaan sekä salassapitovelvollisuuden että julkistamisrajoitusten on tarkoitettu määräytyvän muun lainsäädännön perusteella.²⁹ Kyseisten salassapitonormistojen laajuus on huomattava, sillä *Hallituksen esityksessä Eduskunnalle virkarikoslainsäädännön uudistamisesta, HE 58/1988 vp*, on arvioitu salassapitonormistoja ja niihin liittyviä rangaistussäännöksiä olleen kyseisen hallituksen esityksen tekemisen aikaan Suomen lainsäädännössä noin 400.³⁰

²⁸ Alaotsikoiden/tunnusmerkistön elementtien tiukka erittely on käytännössä joissain tilanteissa vaikeaa, sillä ne saattavat limittyä toisiinsa.

²⁹ *HE 58/1988 vp*, s. 59. Ks. myös *Rautio 2013b*, s. 1123.

³⁰ *HE 58/1998 vp*, s. 58, samoin myös *HE 30/1998 vp*, s. 13. Ks. myös *HaVM 31/1998 vp*, s. 4: Kyseisen hallintovaliokunnan mietinnön mukaan salassa pidettävien seikkojen keskittämällä julkisuuslakiin voitiin vähentää noin 120 erityislainsäädäntöön sisältynyttä salassapitosäännöstä. Vrt. *Silenti 1983*, s. 19: *Silentin* mukaan vaihtolainsäädäntöä oli vuonna 1983 noin 250. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkisoikeuden yksikön erityisasiantuntija *Leena Vettenrannan* 21.4.2015 lähettämän sähköpostiviestin mukaan oikeusministeriössä ei tiedetä tarkasti salassapitosäännösten nykyistä määrää.

Tutkimukseni kannalta tärkein säädös, jossa on määritelty useiden asioiden salassapidosta, on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki.³¹ Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki ja rikoslain 40 luvun 5 § ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa.³² Tärkeimmät salassapitoperusteet on pyritty keskittämään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin, ja tämän kyseisen yleissäädöksen avulla on pyritty vähentämään tarvetta erityissäännöksille.³³

1.2.2 Tutkimuksen rajauksista

Tutkin virkasalaisuusrikosten tunnusmerkistön täyttymistä ja virkasalaisuusrikosten eri osalualueita *yleisellä tasolla* salassapitonormistojen runsaan lukumäärän sekä erilaisuuden vuoksi.³⁴ Muutoin työ paisuisi liian laajaksi, pirstaloituisi ja olisi erittäin pintapuoleinen – todennäköisesti jopa mahdoton toteuttaa.

Olen rajannut tutkimukseni ulkopuolelle virkasalaisuusrikoksista tuomittavien rangaistusten³⁵ sekä anteeksiantoperusteiden³⁶ tarkastelun, virkarikosten yleisen tarkastelun lyhyttä taustoitusta lukuun ottamatta, virkarikosten ja virkasalaisuusrikosten historian tarkastelun

³¹ Virkasalaisuusrikosten arviointiin vaikuttaa muun muassa viranomaisten asiakirjojen salassapidon ja julkisuuden välinen suhde. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 1 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 6 luvussa on säännelty salassapitovelvoitteista. Ruotsissa vastaava säännös, jonka perusteella salassapitovelvollisuus pääasiassa määräytyy, on *Offentlighets- och sekretesslag* (2009/400).

³² Hallituksen esityksellä *HE 30/1998 vp*, s. 115, ehdotettiin muutettavaksi rikoslain 40 luvun 5 §:ää siten, että se vastasi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain julkisuuden rajoituksia koskevaa sääntelyä ja käsitteistöä.

³³ *HE 30/1998 vp*, s. 85, samoin myös *LaVL 14/1998 vp*, 8 ja *Kulla 2012*, s. 399 ja 404. Ks. myös *Wallin – Konstari 2000*, s. 120. On siis huomattava, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetulla lailla on pyritty tosiasiallisesti vähentämään salassapitosäännöksiä koskevaa normitulvaa, joka näyttää olleen noususuuntainen ennen kyseisen yleislain säätämistä. Salassapitonormistojen keskittämispyrkimyksestä huolimatta on huomattava, että lainsäädännössämme on edelleen hyvin yksityiskohtaisia ja melko uusia, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain voimaantulon jälkeen voimaansaatettuja, salassapitosäännöksiä, kuten esimerkiksi eräiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta annetun lain (31.10.2008/662) 12 §, jossa Jokelan koulukeskuksessa 7 päivänä marraskuuta 2007 ja Kauhajoen palvelualojen oppilaitoksessa 23 päivänä syyskuuta 2008 sattuneiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta.

³⁴ Tutkimuksessa lienee nähtävissä se seikka, että virkasalaisuusrikosten rangaistavuus määräytyy usein viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain perusteella. Tämä on kuitenkin seurausta edellä mainitusta salassapitosäännösten osittaisesta salassapitoasioihin liittyvien seikkojen arvioinnin perustumisesta kyseiseen lakiin, ei tietoinen valinta tai aiheenrajaus.

³⁵ Rikoslain 6 luvun (13.6.2003/515) 1 §:n 3 momentin nojalla erityisiä rangaistuksia virkamiehiä varten ovat varoitus ja viraltapano.

³⁶ Anteeksiantoperusteet, kuten hätävarjelun liioittelu, pakkotilan rajojen ylittäminen, kieltorehdys sekä esimiehen käsky on erotettava oikeuttamisperusteista. Anteeksiantoperusteita ei käsitellä tässä tutkimuksessa. Ks. lisää *Tapani 2013a*: hätävarjelun liioittelusta s. 327–334, pakkotilaoikeuden rajojen ylittämisestä s. 344–346, kieltorehdyksestä s. 350–361 ja esimiehen käskystä s. 346–350. Ks. anteeksiantoperusteista ja virkasalaisuusrikoksista myös *KKO 2006:11* ja *Helsingin HO 21.2.2002, R 00/827*.

sekä virkasalaisuusrikosten käsittelyyn liittyvän prosessioikeudellisen³⁷ näkökulman tarkastelun.

Virkasalaisuusrikokset ovat usein läheisessä yhteydessä myös useisiin rikoslaisissa rangaistaviksi säädettyihin tekoihin, jotka olen rajannut tutkimukseni ulkopuolelle: esimerkiksi rikoslain 40 luvun 9 §:n (12.7.2002/604) mukaiseen virkavelvollisuuden rikkomiseen sekä rikoslain 40 luvun 10 §:n (12.7.2002) mukaiseen tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen³⁸. Muita virkasalaisuusrikoksille läheisiä nimikkeitä ovat rikoslain 38 luvun (21.4.1995/578) 1 §:n mukainen salassapitorikos ja 2 §:n mukainen salassapitorikkomus.³⁹ Tutkimuksella on läheinen yhteys myös rikoslain 30 luvun (24.8.1990/769) 5 §:n mukaiseen yrityssalaisuuden rikkomiseen⁴⁰. Myös esimerkiksi rikoslain maanpetosrikoksia käsittelevän 12 luvun (21.4.1995/578) 7 §:n mukainen turvallisuussalaisuuden paljastaminen sekä 8 §:n mukainen tuottamuksellinen turvallisuussalaisuuden paljastaminen on rajattu tutkimuksen ulkopuolelle.

On syytä huomata, että virkasalaisuusrikoksesta saattaa seurata myös vahingonkorvauslain (31.5.1974/412) 3 luvun 2 §:n mukainen julkisen vallan epäasianmukaisesta käytöstä aiheutuva vahingonkorvausvastuu⁴¹. Olen kuitenkin rajannut myös vahingonkorvausta koskevien seikkojen käsittelyn tutkimukseni ulkopuolelle.

1.3 Tutkimusmetodi ja lähteet

Tutkimuksen tutkimusmenetelmä on oikeusdogmatiikka eli lainoppi, joka on tulkintaa ja systematisointia.⁴² Tutkimuksen painopiste on käytännöllisessä lainopissa, mutta tutkimuk-

³⁷ Prosessioikeuteen kuuluvista seikoista olen rajannut tutkimukseni ulkopuolelle virkasalaisuusrikosta koskevan rikosilmoituksen teon, esitutinnan sekä oikeudenkäyntimenettelyn tarkastelun.

³⁸ Tapaus *KKO 2006:11* ilmentää virkasalaisuusrikosten ja virkavelvollisuuden rikkomisen välistä rajanvetoa: kyseisessä tapauksessa verovirkamiehet olivat käyttäneet oikeusapuna saamiaan salassa pidettäviä pankkitilitietoja laatimassaan verotarkastuskertomuksessa. Kyseiset verovirkamiehet tuomittiin virkavelvollisuuden rikkomisesta eikä virkasalaisuuden rikkomisesta, sillä he eivät olleet paljastaneet kyseisiä tietoja sivullisille eivätkä käyttäneet tietoja omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi.

³⁹ Olen tukeutunut virkasalaisuusrikossäännösten tulkinnassa jonkin verran myös muun muassa rikoslain 38 luvun 1 §:ää ja 2 §:ää koskevaan argumentaatioaineistoon sääntelyn huomattavan samankaltaisuuden vuoksi. Ks. lisää rikoslain 38 luvun salassapitorikoksista *Rautio* 2013a, s. 1029–1033.

⁴⁰ Esimerkiksi hallituksen esityksessä *HE 298/2014 vp*, s. 10, on mainittu yrityssalaisuuden rikkomisen mahdollisuus virkasuhteissa.

⁴¹ Ks. lisää virkamiehen vahingonkorvausvastuusta *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1995, s. 225–230 sekä *Koskinen* 2013a, s. 269–274.

⁴² *Aarnio* 1989, s. 57.

nessa on viitteitä myös teoreettisesta lainopista. *Aarnio* mukaan käytännöllisen ja teoreettisen lainopin erottaminen toisistaan täsmällisesti on käytännössä mahdotonta⁴³, mikä näkyy myös käsillä olevassa tutkimuksessa.

Tutkimuksen lähdeaineisto painottuu lainsäädäntöön, oikeuskäytäntöön⁴⁴, lain esitöihin sekä oikeuskirjallisuuteen. Koska tutkimusaihe sijoittuu vahvasti kansallisen oikeuden alaisuuteen, on kansainvälisoikeudellisten sopimusten hyödyntäminen ollut tutkimuksessa vähäisempää. Olen kuitenkin hyödyntänyt argumentaatioissani pohjoismaisia virkasalaisuusrikkossäännöksiä koskevia oikeuslähteitä.

Tutkimuksen lähteenä käytettyjen salassapitonormistojen erilaisuudelle ei tule antaa ratkaisevaa merkitystä, koska muutoin käsillä olevassa tutkimuksessa toteutettua yleisluontoista tutkimusta olisi mahdotonta tehdä. On kuitenkin toisaalta tiedostettava myös se, että tutkimuksessa on ollut toisaalta otettava huomioon myös salassapitonormistojen erilaisuus ja poikkeavuus joissain tilanteissa, ja tämä on asettanut haasteen tutkimukselle.⁴⁵

⁴³ *Aarnio* 1989, s. 53.

⁴⁴ Olen kerännyt aineistoa tutkimukseeni pyytämällä kaikista maamme 27 käräjäoikeudesta, viidestä hovioikeudesta sekä korkeimmasta oikeudesta kaikki virkasalaisuusrikkoksia koskevat tuomiot vuodesta 2012 alkaen. Olen käyttänyt oikeustapauksia esimerkinomaisesti ja oikeusdogmaattisen tutkimuksen tutkimustarpeen täyttämiseksi, eli tutkimukseni tarkoituksena ei ole ollut tehdä esimerkiksi empiiristä tai tilastollista tutkimusta.

⁴⁵ Mikäli olisin valinnut tutkimuskohteeksi jotakin tiettyä ammattialaa tai hallinnonalaa koskevien virkasalaisuusrikkosten tarkastelun, olisin joutunut käyttämään tulkinnassa joka tapauksessa runsaasti muita hallinnonaloja koskevaa tulkintamateriaalia – tällöin tutkimuksen lopputulos olisi ollut tavallaan sama kuin nyt. Käsillä olevan tutkimuksen etuna onkin siis se, että se on suoraan yleistettävissä, ainakin erittäin suurilta osin, joka hallinnonalaa koskeviin virkasalaisuusrikkoksiin.

2 VIRKASALAIUUSRIKOKSISTA VIRKARIKOSTEN OSANA

2.1 Virkarikoksista erityisenä rikoslajina

2.1.1 Virkarikossäännöksistä virkavastuun toteuttajina

Julkisen vallan ja yleisen virkatoiminnan on katsottu olevan sen laatuista, ettei kaikkia kansalaisia koskevia, yleisiä rikoslain säännöksiä ole katsottu riittäviksi turvaamaan virkatehtävien lainmukaista hoitoa.⁴⁶ Virkavastuu on katsottu tarpeelliseksi viranhaltijan ja virkamiehen julkisen vallan käytön vuoksi ja siksi, että kansalaisille voidaan taata laaja oikeussuoja.⁴⁷ Virkatoimintaan liittyvien seikkojen on siis katsottu olevan korostetun luottamuksen alaisia siten, että niiden toteutuminen on pyritty takaamaan erityissäännöksissä – eräitä virkamiesten tekemiä, kansalaisten ja yhteiskunnan kannalta erityisen moitittavia tekoja on säädetty virkarikoksiksi (*delicta propria*)⁴⁸: on luotu virkavastuujärjestelmä, jonka perustaksi on luotu erityiset rikoslain virkarikossäännökset.⁴⁹ Virkarikossäännökset on sijoitettu rikoslain 40 lukuun, joka on uudistettu sittemmin perusteellisesti 1.1.1990 voimaantulleella lailla (792/1989).⁵⁰ Jotta virkarikossäännökset voivat tulla sovellettavaksi, on teon oltava rikos: esimerkiksi hyvän hallinnon tai virkamiesmoraalin⁵¹ vastaiset teot eivät ole sellaisenaan

⁴⁶ Kuusikko 2000, s. 31.

⁴⁷ Parviainen 2010, s. 16–17. Samoin myös Bruun – Mäenpää – Tuori 1988, s. 180.

⁴⁸ Bruun – Mäenpää – Tuori 1988, s. 188.

⁴⁹ Viljanen 2014, s. 797. Ks. myös Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 211–212: Heidän mukaansa tosiasiallista virkavastuuta toteutetaan käytännössä myös eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin suorittamalla laillisuusvalvonnalla. Ks. tosiasiallisesta virkavastuusta Koskinen 2013, s. 257–258. On huomattava, että laillisuusvalvontaviranomaiset voivat määrätä myös virkarikosepäilytapauksessa esitutkinnan suoritettavaksi: varsinkin Ruotsin oikeuskansleri (*Justitiekanslern*) on määrännyt useissa tapauksissa esitutkinnan suoritettavaksi, kuten esimerkiksi 14.5.2004 annetussa tapauksessa (dnro 1708-04-71).

⁵⁰ Viljanen 2014, s. 799: Viljasen mukaan rikoslain 40 luvun rikostunnusmerkistöt voidaan jakaa lähinnä neljään osakokonaisuuteen, joita ovat 1–4 a §:n ja 14 §:n lahjusrikokset, 5 §:n virkasalaisuuden rikkomisrikokset, 7–8 §:n virka-aseman väärinkäyttörikokset sekä 9–10 §:n muut tahalliset ja tuottamukselliset virkavelvollisuuden rikkomista koskevat rikokset. Suomen virallisen tilaston vuoden 2014 taulukon *Rikokset ja niiden selvittäminen 1980–2014* mukaan koko maassa poliisiin tietoon tuli yhteensä 1136 rikoslain 40 luvun mukaista virkarikosta ja julkisyhteisön työntekijän rikosta. Vuonna 2013 poliisiin tietoon tuli yhteensä 877 kyseisen luvun mukaista virkarikosta, vuonna 2012 693 virkarikosta, vuonna 2011 596 virkarikosta ja vuonna 2010 613 virkarikosta. Ks. Danielsson – Lehti 2014, s. 150: he ovat katsoneet poliisiin tietoon tulleiden virkarikosten vuotuisen määrän vaihtelun selittyvän esimerkiksi virkarikoksiin kohdistetun valvonnan vaihtelulla. Toisaalta he ovat katsoneet myös yksittäisissä tapauksissa virkarikoksista epäiltyinä olleiden henkilöiden lukumäärien sekä yhteiskunnallisen keskustelun aikaansaaman virkarikoksista koskevan ilmoitusherkkyyden vaihtelun vaikuttavan virkarikosten vuotuisen ilmitulon määrään. Vuonna 2014 virkarikoksista saatiin *Rikokset ja niiden selvittäminen 1980–2014*-tilaston mukaan selvitettyä 306, joista syyttäjälle ilmoitettiin yhteensä 286 rikosta ja 20 rikosta jätettiin vastaavasti syyttäjälle ilmoittamatta. Vuonna 2014 virkarikoksista oli syylliseksi epäiltyinä yhteensä 437 henkilöä. Ks. myös Leppä 1972 virkarikosten määrän historiasta vuosilta 1956–1970.

⁵¹ Ks. virkamiesmoraalista esim. Kulla 2013a, s. 33–34 ja Uotila 1985, s. 25.

yleensä virkarikoksina rangaistavia⁵². Rajaa voidaan kuitenkin pitää liukuvana, sillä virkavastuulla pyritään turvaamaan hyvän hallinnon toteutumista.⁵³ Voidaankin perustellusti katsoa, että varsinkin hyvä hallinto ja virkavastuu, ja tätä kautta virkarikokset, liittyvät toisiinsa kiinteästi.

Virkamiehiin sovellettavasta virkavastuusta on säännelty Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentissa sekä 118 §:ssä. Virkavastuu tarkoittaa virkamiehen muita laajempaa vastuuta työssä tehdyistä virheistä, ja sen muotoja ovat rikosoikeudellinen virkavastuu⁵⁴, kurinpidollinen virkavastuu sekä virkatoimintaan perustuva vahingonkorvausvastuu. Virkatoiminnan rangaistusuhka on laajempi erityisesti rikosoikeudellisen virkavastuun johdosta kuin työsuopimussuhteessa.⁵⁵ Julkisyhteisöjen palveluksessa olevien palvelussuhdetta on pyritty viime aikoina kehittämään työsuopimussuhteen kaltaiseksi, mutta virkasuhteen osaksi kuuluvat edelleen muun muassa virkavastuu ja laajat virkavelvollisuudet.⁵⁶ Myöskään sillä, onko henkilö nimitetty virkaan vai virkasuhteeseen, ei ole merkitystä virkavastuun kannalta.⁵⁷

2.1.2 Virkamiehen käsitteestä

Ketä sitten voidaan pitää virkamiehenä, johon voidaan soveltaa virkarikossäännöksiä ja näin ollen myös virkasalaisuusrikoksia koskevia säännöksiä? Rikosoikeudellisen virkamiehen käsitteen hahmottelu on tärkeää, sillä virkarikossäännöksiä ei voida soveltaa virkatoimintaan

⁵² *Mäenpää* 1998, s. 237. Ks. *Parviainen* 2010, s. 19 ja *Mäenpää* 2011b, s. 76: Hyvän hallinnon toteutumista voidaan heidän mukaansa kuitenkin turvata virkavastuun nojalla. Kyseisten seikkojen vastaisella toiminnalla voi siis olla tosiasiansa oma painoarvonsa arvioitaessa teon rangaistavuuskynnyksen ylittymistä.

⁵³ *Parviainen* 2010, s. 19. Ks. myös *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1995, s. 221: Heidän mukaansa hyvän hallinnon periaatteiden rikkomista arvioidaneen ensisijaisesti virkavelvollisuuden rikkomisena.

⁵⁴ Ks. *Mäenpää* 1984, s. 59: *Mäenpään* mukaan virkamiehen toiminta voi aiheuttaa rikosoikeudellisen vastuun ainoastaan silloin, kun toiminta on ollut selvästi virheellistä virkamiehen käytettävissä olleiden tietojen perusteella. *Mäenpää* onkin korostanut, ettei pelkkä säännösten virheellinen tulkinta ole virkarikos, mikäli virkamiehen voidaan katsoa perehtyneen huolellisesti tosiseikkoihin ja oikeusnormeihin. Kyseistä kannanottoa voitaneen tosin kritisoida sillä perusteella, ettei virkamies liene yleensä perehtynyt oikeusnormeihin riittävän tarkasti ainakaan silloin, jos hän tulkitsee niitä vallitsevan oikeuskäytännön vastaisesti. Kyseeseen saattaisi tällöin tulla tuottamuksellinen virkarikos, mikäli kyseinen rikos on tuottamuksellisena rangaistava.

⁵⁵ *Rautio* 2013b, s. 1101–1102. Samoin myös *Parviainen* 2010, s. 16–17 sekä *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1988, s. 180. Ks. virkavastuun perusteista myös *Koskinen* 2013a, s. 255–258. Ks. virkavastuusta erityisesti kunnallishallinnon kannalta *Mansikka* 2014.

⁵⁶ *Rautio* 2013, s. 1103. Ks. *HE 58/1988*, s. 22. Viranomaisen ja virkamiehen yleisistä velvollisuuksista on säännelty valtion virkamieslain (19.8.1994/750) 4 luvussa. Kyseisessä luvussa säännellyistä velvollisuuksista merkityksellisimpiä virkasalaisuusrikosten kannalta ovat 14 §:ssä säännelty tehtävien asianmukaista hoitoa koskeva velvollisuus ja 17 §:n (21.5.1999/626) mukainen viittaus virkamiehen vaitiolovelvollisuuteen. Kunnallista viranhaltijaa koskevista vastaavista velvollisuuksista on säännelty kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 4 luvussa, joista virkasalaisuusrikosten tutkimisen kannalta merkityksellisin on 17 §.

⁵⁷ *Viljanen* 2014, s. 800.

nähdessä ulkopuolisiin henkilöihin.⁵⁸ Rikoslain mukainen virkamiehen käsite onkin huomattavasti laajempi kuin palvelussuhteita käsittelevässä juridiikassa,⁵⁹ ja toisaalta myös huomattavasti laajempi kuin hallinto-oikeudessa⁶⁰. Virkamiehen käsitteen määritelmästä on säännelty rikoslain 40 luvun 11 §:ssä. Kyseisen säännöksen 1 momentin 1 kohdan nojalla virkamiehellä tarkoitetaan henkilöä, joka on virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa valtioon, kuntaan⁶¹ taikka kuntayhtymään tai muuhun kuntien julkisoikeudelliseen yhteistoimintaelimeen, eduskuntaan, valtion liikelaitokseen taikka evankelisluterilaiseen kirkkoon tai ortodoksiseen kirkkokuntaan tai sen seurakuntaan tai seurakuntien yhteistoimintaelimeen, Ahvenanmaan maakuntaan, Suomen Pankkiin, Kansaneläkelaitokseen, Työterveyslaitokseen, kunnalliseen eläkelaitokseen, Kuntien takauskeskukseen tai kunnalliseen työmarkkinalaitokseen. Rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 momentin 2 kohdassa on puolestaan säännelty julkista luottamustehtävää hoitavan henkilön määritelmästä, ja säännöksen 3 kohdassa (24.7.2009/562) julkisyhteisön työntekijän määritelmästä⁶², 4 kohdassa ulkomaisen virkamiehen määritelmästä, 5 kohdassa julkista valtaa käyttävän henkilön määritelmästä⁶³, sekä säännöksen 6 kohdassa ulkomaisen parlamentin jäsenen määritelmästä.⁶⁴ Rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentin nojalla kyseisen luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön⁶⁵ ja julkista valtaa käyttävään henkilöön, ja 12 §:n 2 momentin mukaan luvun 1–3, 5 ja 14 §:ää sovelletaan, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, myös julkisyhteisön työntekijään.

⁵⁸ Parviainen 2010, s. 29. Näin myös esim. HE 54/2002 vp, s. 69. Ks. virkasuhteesta esim. Kulla 2013a, s. 14–16. Ks. myös Viljanen 1984, s. 315: Viljasen mukaan on kuitenkin huomattava, ettei oikeuskäytännössä ole kiinnitetty huomiota virkamiehen omaan tietämättömyyteen virkamiesominaisuudestaan.

⁵⁹ Suopohja – Liusvaara 2009, s. 234. Ks. rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen hahmottelusta Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 215–217 ja Viljanen 1990, s. 24–39.

⁶⁰ HE 58/1988 vp, s. 26. Ks. toisensuuntaisesti LaVM 7/1988 vp, s. 4–5. Ks. viranomaisen käsitteestä esim. Heuru 2003, s. 97–107.

⁶¹ Esimerkiksi hallituksen esityksessä HE 268/2014 vp, s.78, on mainittu virkasalaisuusrikosten toteuttajana voivan nykyään olla myös esimerkiksi kuntaan työsopimussuhteessa oleva henkilö. Ks. virkarikosten soveltamisalasta kunnallishallinnossa Mansikka 2014, s. 5–6.

⁶² HE 58/1988 vp, s. 1.: Kyseisellä hallituksen esityksellä ehdotettiin myös julkisyhteisöjen ja julkisyhteisöjen itsenäisten laitosten työntekijöiden saattamista samanlaisen rangaistusvastuun alaisuuteen kuin virkamiehet. Ehdotuksella pyrittiin erottamaan selkeämmin virkarikokset sekä sellaiset rikokset, jotka koskivat muita henkilöitä kuin virkamiehiä.

⁶³ Viljanen 2014, s. 805: Julkisen vallan käsite ei ole välttämättä yhtenäinen merkityssisällöltään rikoslaisissa ja muiden alojen erityissääntelyissä. On myös huomattava, että Suomen perustuslain (11.6.1999/731) 124 §:ssä on säännelty julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle.

⁶⁴ Ks. lisää rikoslain 40 luvun säännösten henkilöllisestä ulottuvuudesta esim. Viljanen 2014, s. 800–808. Esimerkiksi tapauksessa KKO 2008:78 katsottiin, ettei lääkemääräyksen antaminen ollut julkisen vallan käyttöä. Ks. myös KKO 1994:8, jossa korkein oikeus katsoi, ettei siviilipalvelustaan suorittamassa ollutta terveyskeskuslääkärinä ollut pidettävä virkamiehenä.

⁶⁵ Ks. esim. Ruotsin *Högsta Domstolen* 28.11.2001, dnro Ö320-01, jossa oli kyse lautamiestä koskevasta salsapitovelvollisuuden rikkomisesta.

Valtion virkamieslain 9 §:n 1 momentin mukaisella virkasuhteeseen nimittämisellä ei ole merkitystä virkavastuun soveltumisen kannalta.⁶⁶ Toisaalta myöskään valtion virkamieslain soveltumattomuus ei ratkaise välttämättä sitä, onko tietty henkilö valtioon nähden virkasuhteessa. Myös valtion virkamieslain 3 §:n 1 momentissa mainitut henkilöt⁶⁷ ovat rikoslain 40 luvun 11 §:n 1 momentissa tarkoitettuja virkamiehiä, vaikkei heihin sovelletakaan valtion virkamieslakia.⁶⁸ Sen sijaan esimerkiksi harjoittelijaan ei sovelleta virkarikossäännöksiä.⁶⁹ Kuinka sitten olisi arvioitava esimerkiksi sellaista tekoa, jossa teon toisena toteuttajana on virkamies ja toisena sellainen taho, johon ei sovelleta virkarikossäännöksiä? Kyseeseen saat-taisivat tulla esimerkiksi rikoslain 5 luvun (13.6.2003/515) 3 §:n mukainen rikoskumppa-nuus, 5 §:n mukainen yllytys tai 6 §:n mukainen avunanto. Rikoslain 5 luvun 7 §:n 1 mo-mentin nojalla sellainen erityinen henkilöön liittyvä olosuhde, joka enentää teon rangaista-vuutta, koskee ainoastaan mainitussa suhteessa olevaa tekijää, yllyttäjää tai avunantajaa. Eri-tyisesti on huomattava rikoslain 5 luvun 7 §:n 2 momentti, jonka nojalla yllyttäjää tai avunantajaa ei vapauta rangaistusvastuusta se, ettei häntä koske sellainen erityinen henki-löön liittyvä olosuhde, joka perustaa tekijän teon rangaistavuuden. Näin ollen myös yllyttäjä tai avunantaja tuomitaan virkarikoksesta, vaikkei hän olisikaan virkamies.

⁶⁶ *Viljanen* 2014, s. 800.

⁶⁷ Valtion virkamieslain 3 §:n 1 momentissa (25.5.2007/604) mainittuja henkilöitä ovat eduskunnan oi-keusasiamies ja apulaisoikeusasiamiehet sekä eduskunnan kanslian, tasavallan presidentin kanslian, eduskun-nan oikeusasiamiehen kanslian ja valtiontalouden tarkastusviraston virkamiehet, sekä myös Suomen Pankin ja Kansaneläkelaitoksen virkamiehet ja toimihenkilöt.

⁶⁸ *Viljanen* 2014, s. 800.

⁶⁹ Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 §:ssä mainitut vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttö-kielto koskevat kyseisen säännöksen 2 momentin nojalla myös harjoittelijaa sekä muutoin viranomaisessa tai viranomaisen toimeksiannosta toimivaa tahoja. Ks. *Mäenpää* 2013, s. 775: *Mäenpään* mukaan viranomaisessa harjoittelijana toimiva henkilö kuuluu kuitenkin rikoslain 38 luvun 1 §:n soveltamisalaan, eikä hänen salassa-pitovelvollisuuden rikkomistaan siis arvioida virkasalaisuusrikoksena. Tapauksessa *OKV/735/1/2011* katsot-tiin, ettei asiassa sinänsä ollut merkitystä sillä seikalla, että salassa pidettävän perukirjan oikeudettomasti luovuttanut henkilö oli toiminut ainoastaan veroviraston kiireapulaisena. Tapauksessa ei kuitenkaan otettu kantaa, olisiko teko ollut mahdollisesti rangaistava rikoslain 38 luvun vai 40 luvun nojalla.

2.2 Virkasalaisuusrikoksista yleisesti

2.2.1 Virkasalaisuusrikosten kriminalisoinnista

Virkasalaisuusrikossäännös, rikoslain 40 luvun 6 a §,⁷⁰ lisättiin rikoslain 40 lukuun lailla rikoslain 12, 40 ja 42 luvun muuttamisesta (343/39).⁷¹ Kyseistä kriminalisointia perusteltiin rauhanaikaisen vakoilun lisääntymisellä sekä toisaalta valtiosalaisuusrikoksia koskeneiden säännösten uudistamis- ja täydentämistarpeella.⁷² Virkasalaisuusrikoksen juuret Suomen oikeusjärjestelmässä liittyvät siis kiinteästi sota-aikaan ja sen luomiin uhkiin. Virkasalaisuusrikoksen kriminalisoinnilla on pyritty minimoimaan mahdollisimman kattavasti nimenomaan virkamiesten virassa tietoon saamiensa, salassa pidettävien seikkojen ilmaisemista: muun muassa sotatoimiin liittyvillä tiedoilla on nähty olleen korostettu painoarvo salassa pidettävinä seikkoina. Virkasalaisuusrikos on kuitenkin voimassa vielä nykyäänkin, ja nyky muodossaan siitä on säännelty rikoslain 40 luvun 5 §:ssä.⁷³ Virkasalaisuusrikos on kriminalisoitu myös muissa pohjoismaissa.⁷⁴ Nykymuodossaan virkasalaisuusrikosten rangaistavuus tukeutuu pohjimmiltaan myös Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentissa säänneltyyn

⁷⁰ Virkasalaisuusrikossäännöksiä sovelletaan ainoastaan jo aiemmin tässä tutkimuksessa määriteltyihin rikoslain 40 luvun 11 §:n ja 12 §:n mukaisiin virkamiehiin. *HE 58/1988 vp*, s. 1: Hallituksen esityksellä *HE 58/1988 vp* virkasalaisuuden rikkomista koskeva rangaistussäännös ehdotettiin ulotettavaksi koskemaan myös julkisyhteisön työntekijän rikoksia. Sen sijaan yleisiä salassapitorikosta ja salassapitorikkomusta koskevia säännöksiä, joista on säännelty rikoslain 38 luvun 1 §:ssä ja 2 §:ssä, sovelletaan muihin kuin virkamieheen, julkista luottamustehtävää hoitavan henkilön, julkista valtaa käyttävän henkilön sekä julkisyhteisön työntekijän tekemiin salassapitorikoksiin sekä -rikkomuksiin.

⁷¹ Silloisen rikoslain 40 luvun 6 a §:n mukaan: ”Jos virkamies huolimattomuudellaan, laiminlyönnillään tai varomattomuudellaan on aiheuttanut sellaisen virassa tietoonsa saamansa seikan ilmitulemisen, joka Suomen ulkonaisen turvallisuuden tähden tai sen oikeuksien tahi taloudellisten tai muiden etujen suojelemiseksi on pidettävä salassa; rangaistakoon vankeudella tai sakolla.” Ks. vastaavasta kriminalisoinnista Ruotsissa *Leijonhufvud* 1998, s. 447. Rikoslain 40 luvun 6 a §:stä luovuttiin lailla (792/1989), ks. tästä *HE 58/1988 vp*, s. 61.

⁷² *HE 24/1939 vp*, s. 1.

⁷³ Ks. valtion virkamieslain 17 §, jonka mukaan virkamieheen vaitiolovelvollisuudesta on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) ja muussa laissa säädetään. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 35 §:n 1 momentin nojalla: ”Rangaistus 22 §:ssä säädetyn asiakirjan salassa pitämistä koskevan velvollisuuden sekä 23 §:ssä säädetyn vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon rikkomisesta tuomitaan rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan tai jollei siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.”

⁷⁴ Ruotsin oikeusjärjestyksen virkasalaisuusrikossäännös, jonka otsikko on *vaitiolovelvollisuuden rikkominen*, sijaitsee *Brottsbalk*-säädöksen (1962/700) virkavirheitä sääntelevän 20 luvun 3 §:ssä. Kyseinen säännös vastaa pääosin Suomen virkasalaisuusrikossääntelyä. Ruotsissa maksimirangaistus perusmuotoisesta vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta on vuosi vankeutta, kun taas Suomessa maksimirangaistus on kaksi vuotta vankeutta. Tuottamuksellisesta vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta voidaan Ruotsissa tuomita sakkorangaistukseen, kun taas Suomessa tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta voidaan tuomita kuuden kuukauden vankeusrangaistukseen. Sen sijaan Norjan oikeusjärjestyksessä virkasalaisuusrikoksesta on säännelty *Almindelig borgerlig Straffelov*-säädöksen (LOV-1902-05-22-10) virkarikoksia sääntelevän 11 luvun 121 §:ssä. Norjan virkasalaisuusrikossäännöksessä on mainittu tahallisuuden lisäksi myös törkeä huolimattomuus, toisin kuin Suomen virkasalaisuusrikossäännöksessä. Norjan virkasalaisuusrikossäännöksessä on säädetty rangaistuksen olevan sakkoja tai kuusi kuukautta vankeutta. Mikäli kyse on esimerkiksi tiedon oikeudettomasta käyttämisestä virkamiehen itsensä tai toisen tahon hyödyksi tai mikäli tekoon muutoin liittyy raskauttavia seikkoja, voidaan

oikeusvaltioperiaatteeseen, jonka nojalla julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia, sekä perustuslain 118 §:n virkavastuusäännökseen.⁷⁵ Virkasalaisuusrikossäännöksillä pyritään turvaamaan myös valtion virkamieslain 4 luvun mukaisten virkamiehen yleisten velvollisuuksien sekä kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 4 luvun mukaisten viranhaltijan yleisten velvollisuuksien toteutuminen.⁷⁶

On syytä huomata, että rikoslain 40 luvun 5 § on säännöksen sanamuodon mukaisesti toissijaisesti sovellettava säännös⁷⁷, vaikka se onkin tosiasiallisesti tarkoitettu olemaan useimmissa tapauksissa ensisijainen. Rikoslain 40 luvun 5 § on tarkoitettu olemaan toissijainen lähinnä vain silloin, kun on kyse eräistä valtion- ja maanpetosrikoksista.⁷⁸ Kyse on siis lainkonkurrenssista.⁷⁹ Salassapitorikoksia koskeva lainkonkurrenssitapaus voi olla käsillä tyypillisesti esimerkiksi silloin, kun arvioidaan toteuttaako teko rikoslain 38 luvun 1 §:n tai 2 §:n mukaisen vai rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaisen tunnusmerkistön. Rikoslain 40 luvun 5 §:n sanamuoto ja säännöksen sisältämä lainkonkurrenssi heikentää väistämättä oikeusvarmuutta, koska teon rangaistavuutta ilmentävän säännöksen soveltuvuus on ilmaistu lakiteknisesti ainakin jossain

virkasalaisuuden rikkomisesta tuomita kolmen vuoden vankeusrangaistukseen. Norjassa ei ole sen sijaan säädetty rangaistavaksi perusmuotoista tuottamuksellista virkasalaisuuden rikkomista. Puolestaan Tanskan oikeusjärjestyksessä virkasalaisuuden rikkomisesta on säännelty *Straffeloven*-säädöksen (nro 871, 4.7.2014) virkarikoksia sääntelevässä 16 luvussa. Kyseisen säädöksen 16 luvun 152 §:n nojalla virkasalaisuusrikoksesta voidaan tuomita Tanskassa kuuden kuukauden vankeuteen. Mikäli teko kuitenkin osoittaa erityistä moitittavuutta esimerkiksi erityisen vahingollisuuden vuoksi, on maksimirangaistus virkasalaisuuden rikkomisesta kaksi vuotta vankeutta. Tanskan oikeusjärjestyksessä on eräs merkittävä ero verrattuna muiden pohjoismaiden virkasalaisuusrikossääntelyyn: Tanskan *Straffeloven*-säädöksen 152 a §–152 f –säännöksissä on määritelty virkasalaisuusrikosten henkilöllinen soveltamisala muiden pohjoismaiden virkasalaisuusrikossääntelyä huomattavasti yksityiskohtaisemmin.

⁷⁵ Myös perustuslain perusoikeuksilla on läheinen kytkeä virkasalaisuusrikoksiin: perusoikeuksista virkasalaisuusrikosten kannalta relevantteja ovat varsinkin 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaate, 12 §:n sananvapaus- ja julkisuusperusoikeussäännös sekä 21 §:n mukainen oikeusturvaperusoikeussäännös, 7 §:n mukainen oikeus elämään, oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen sekä 10 §:n mukainen oikeus yksityisyyteen. Vaikutusta virkasalaisuusrikosasioihin saattaa olla myös esimerkiksi perustuslain 15 §:n mukaisella omaisuuden suojan takaavalla perusoikeussäännöksellä sekä 18 §:n mukaisella oikeudella työhön ja elinkeinovapauteen. On huomattava, että perustuslain 22 §:n nojalla julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 63/1999) 7 artiklalla ”ei rangaistusta ilman lakia”, 8 artiklalla ”oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta” sekä 10 artiklalla ”sananvapaus” on merkitystä virkasalaisuusrikosten tulkinnassa. Ks. lisää EIS 7 artiklasta *Tapanila* 2012, s. 643–651, EIS 8 artiklasta *Gullans* 2012, s. 652–696 ja EIS 10 artiklasta *Gullans* 2012, s. 712–757.

⁷⁶ Ks. lisää erityisesti kunnallisia viranhaltijoita koskevasta säännösten ja määräysten noudattamisvelvollisuudesta *Hirvonen – Mäkinen* 2006, s. 147.

⁷⁷ Myös Ruotsin *Brottsbalkin* 20 luvun 3 §:n mukainen vastaava kriminalisointi on toissijainen muihin vastaaviin rangaistussäännöksiin nähden.

⁷⁸ *Viljanen* 2014, s. 835. Ks. myös *HE 58/1988 vp*, s. 61. Ks. toissijaisuuslausekkeista *Viljanen* 1990, s. 215–216.

⁷⁹ Ks. virkarikoksia koskevasta lainkonkurrenssista esim. *HE 58/1988 vp*, s. 8. Ks. lainkonkurrenssista yleisesti *Koskinen* 2013, s. 188.

määrin epäselvällä tavalla. Tätä ei voida pitää toivottavana esimerkiksi legaliteettiperiaatteen⁸⁰ kannalta.

2.2.2 Virkasalaisuusrikosten rikostyyppistä

Virkasalaisuusrikos on yleisesti määritelty virkarikos, eli kyseisessä rangaistussäännöksessä ei ole määritelty tarkasti rangaistuksenalaisia tekoja.⁸¹ Rikoslain 40 luvun 5 §:llä ei olekaan tarkoitettu puututtavan salassapitovelvollisuuden ulottuvuuteen, vaan sekä salassapitovelvollisuuden että julkistamisrajoitusten on tarkoitettu määräytyvän muun lainsäädännön perusteella.⁸² Kyseisen säännöksen on kuitenkin nähty tosiasiallisesti laajentavan julkistamisrajoitusten aluetta.⁸³ Tämä selittyy esimerkiksi sillä, että mikäli jokin tieto on lain nojalla tai viranomaisen lain nojalla antaman määräyksen mukaan salassa pidettävä, tulee rikoslain 40 luvun 5 § sanamuotonsa vuoksi sovellettavaksi koko laajuudessaan – tällöin kyseinen säännös laajentaa esimerkiksi toisessa laissa säädetyn ilmaisukiellon koskemaan myös asiakirjan ja tiedon hyväksikäyttöä.⁸⁴ Myös julkistamisrajoituksen tosiasiallisen laajentamisen voidaan nähdä olevan uhka legaliteettiperiaatteelle: voidaanko kyseisenkaltaista kriminalisoitujen tekemuotojen laajennusta pitää hyväksyttävänä legaliteettiperiaatteen kannalta? Olisiko lainsäädäntöä täsmennettävä siten, että rangaistavat tekemuodot kirjattaisiin täsmällisesti lakiin?

⁸⁰ Suomen perustuslaissa 8 §:ssä on säännelty rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta, jonka mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei ole säädetty tekohtekellä rangaistavaksi. Myös rikoslain 3 luvun 1 §:ssä (13.6.2003/515), Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklassa, kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 15 artiklassa sekä EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklassa (SEU 6(1)) on säännelty laillisuusperiaatteesta. Ks. lisää laillisuusperiaatteesta ja epätasällisyyskiellosta esim. *Frände* 1989, *Pellonpää* 2011, *Viitanen* 2007, s. 172–179 ja *Ojala* 2004. Ks. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklasta *Tapanila* 2012, s. 643–651. Ks. myös *Viitanen* 2007, s. 173, *Ojala* 2004, s. 36, jotka katsovat vastaajan oikeusturvaa vaarantavaksi seikaksi sellaiset normistot, joiden perusteella teon rangaistavuuden rajoja ja ulottuvuutta on vaikeaa ennakoita. Toisaalta on huomattava, että lakien epätasällisyydellä on katsottu myös olevan syynsä varsinkin oikeustaloustieteen piirissä: *Määttä* 2009, s. 142, katsoo, ettei mikään laki voi ottaa huomioon kaikkia maailmantiloja, kaikkia maailmantilojen muotoja ei voida ottaa lakiin niiden epätodennäköisen toteutumisen vuoksi ja että lakien kielellinen muotoilu jää aina väistämättä epämääräiseksi. Ks. rikosoikeudellisesta sääntelytarkkuudesta *Melander* 2010.

⁸¹ *Viljanen* 1984, s. 26. Virkasalaisuusrikossäännökset ovat siis blankorangaistussäännöksiä. Ks. blankorangaistuksesta esim. *Pellonpää* 2013, s. 309. *Koskinen* 2013, s. 163, on katsonut laajan blankotekniikan käytön johtavan helposti ristiriitaan rikoslain täsmällisyysvaatimuksen kanssa. Toisaalta on tärkeää huomata myös analogiakiellon merkitys virkasalaisuusrikossäännösten ulottuvuutta määriteltäessä: joskin esim. *Pellonpää* 2013, s. 314, on katsonut, että analogiakiellon rajojen määrittäminen voi olla käytännössä erittäin haasteellista. Ks. *KKO 1998:41*, jossa kiinnitettiin huomiota virkavelvollisuuden rikkomisen rangaistavuutta määrittäviin, yleisluontoisiin säännöksiin. Korkein oikeus katsoi ratkaisussaan, että liian avoimet säännökset ja määräykset tekevät mahdolliseksi väittää mitä tahansa toimintaa rangaistavaksi teoksi. Ks. aiheesta myös *Nuutila* 1996, s. 282: *Nuutilan* mukaan virkasalaisuusrikokset kuuluvat sellaiseen rikostunnusmerkistöjen ryhmään, jossa tunnusmerkistössä on määritelty melko täsmällisesti kielletyn ja sallitun riskinoton välinen raja. Tällaisten säännösten tulkintatilanteissa on *Nuutilan* mukaan kyse lähinnä rikosoikeudellisesta tulkinnasta.

⁸² *HE 58/1988 vp*, s. 59.

⁸³ *Viljanen* 2014, s. 835. Ks. laajemmin *Viljanen* 1990, s. 226–245.

⁸⁴ *Viljanen* 2014, s. 836.

Tämä saattaisi olla suotavaa, jotta legaliteettiperiaate voisi virkasalaisuusrikosten kohdalla toteutua kattavammin.

Virkasalaisuusrikos on tekorikos, sillä sen tunnusmerkistön mukainen toiminta on kriminalisoitu sellaisenaan⁸⁵. Virkasalaisuusrikoksen käsilläolo ei siis edellytä tietyn seurauksen syntymistä. Virkasalaisuusrikos kuuluu vaarantamisrikoksiin⁸⁶, sillä se rakentuu presumoidulle vaaralle: virkasalaisuusrikoksia arvioitaessa ei siis edellytetä vaarallisuuden arviointia, vaan menettelyn yleinen vaarallisuus on kriminalisoinnin perustana.⁸⁷ Virkasalaisuusrikos voi olla tekemisrikos tai epävarsinainen laiminlyöntirikos.⁸⁸ Virkasalaisuusrikos voi siis toteutua tietyn aktiivisen toiminnan tuloksena tai toisaalta virkamiehen laiminlyönnin seurauksena.

2.2.3 Virkasalaisuusrikosten taustalla olevista salassapitovelvoitteista

Virkasalaisuusrikoksen kriminalisoinnilla on pyritty suojaamaan virkamiehen salassapitovelvoitteen⁸⁹ toteutumista. Salassapitovelvoitteista on säännelty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 6 luvussa, ja ne voidaan jakaa kyseisen lain 22 §:n mukaiseen

⁸⁵ Koskinen 2013, s. 164.

⁸⁶ Koskinen 2013, s. 165.

⁸⁷ Koskinen 2013, s. 166.

⁸⁸ Koskinen 2013, s. 164–165. Ks. myös Nuutila 1996, s. 327. Nuutila mainitsee esimerkkinä virkaan perustuva vastuuasemasta valtion virkamieslain mukaisen vastuun. Ks. epävarsinaisista laiminlyöntirikoksista myös Nuutila 1996, s. 232: Nuutilan mukaan epävarsinaisesta laiminlyöntirikoksesta on kyse silloin, kun virkamiehen olisi tullut oikeudellisen vastuunsa nojalla estää vahinkoseuraamuksen syntyminen.

⁸⁹ Neuvonen 2012, s. 172. Neuvosen mukaan salassapitovelvollisuudella pyritään muiden oikeuksien toteuttamiseen, kun taas negatiivinen sananvapaus voidaan käsittää henkilön omana vapautena olla ilmaisematta tiettyjä tietoja: esimerkiksi oikeudessa todistajalla on kertomisvelvollisuus tiettyjä poikkeuksia lukuunottamatta. Ks. negatiivisesta sananvapaudesta ja salassapitovelvollisuudesta *EIT Gillberg v. Ruotsi*.

asiakirjasalaisuuteen sekä 23 §:n mukaisiin vaitiolovelvollisuuteen⁹⁰ ja hyväksikäyttökieltoon.⁹¹ Asiakirjasalaisuuden säilyttäminen tarkoittaa velvollisuutta säilyttää asiakirjaan sisältyvä salaisuus suhteessa sivullisiin, vaitiolovelvollisuus tarkoittaa velvollisuutta olla kertomatta sivulliselle salassa pidettävää tietoa, ja hyväksikäyttökielto puolestaan tarkoittaa velvollisuutta olla käyttämättä hyväksi salassa pidettävää tietoa.⁹²

Asiakirjasalaisuudesta on säännelty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 22 §:ssä. Kyseisen lain 22 §:n 1 momentin nojalla viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se on säädetty salassa pidettäväksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa tai muussa laissa tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitiolovelvollisuus. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 22 §:n 2 momentin mukaan salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovuttaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi. Asiakirjasalaisuus sisältää erilaisia salassapidon velvoitteita: kiellon näyttää asiakirjaa sivul-

⁹⁰ Ks. *Kulla* 2006, s. 1167: *Kullan* mukaan Vaitiolovelvollisuus on sellainen virkavelvollisuus, että se voi ulottua myös vapaa-aikaan. Vaikka vaitiolovelvollisuuden ulottumista myös vapaa-aikaan ei erikseen todeta laissa, on sitä *Kullan* mukaan pidettävä perustuslain 80 §:n mukaisesta täsmällisyysvaatimuksesta huolimatta laillisena. Myös virkamieslain 14 §:n 2 momentissa ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n 2 momentti asettavat virkamiehelle velvollisuuden käyttäytyä virkamiehen tehtävien edellyttämällä tavalla. *Kullan* mukaan varsinkin johtavassa asemassa olevilta virkamiehiltä voidaan odottaa asianmukaista käyttäytymistä myös vapaa-ajalla. Ks. samansuuntaisesti myös *Kulla* 2013b, s. 149: hänen mukaansa vaitiolovelvollisuuden ulottumisesta palvelussuhteen jälkeiseen aikaan on pääteltävissä vaitiolovelvollisuuden kohdistumisen myös vapaa-aikaan. Kuinka virkamiehen vaitiolovelvollisuuden rikkominen voisi sitten ilmetä vapaa-ajalla? Virkamiehet saattavat esimerkiksi keskustella vapaa-ajallaan toimiaan koskevista, salassa pidettäviä seikkoja sisältävistä asioista, jolloin sivulliset saattavat saada tietoonsa kyseisiä salassa pidettäviä seikkoja. Kyseisenlainen keskustelu on mahdollinen myös esimerkiksi Internetin sosiaalisessa mediassa, jolloin salassa pidettävät tiedot saattavat olla teoriassa koko maailman saatavilla. On lisäksi huomattava, että vaitiolovelvollisuudesta on erotettava poliisilaissa säännelty vaitiolo-oikeus, jonka nojalla poliisi on oikeutettu olemaan paljastamatta tiettyjä kyseisessä säännöksessä mainittuja, tehtäviinsä liittyviä seikkoja. Ks. lisää vaitiolo-oikeudesta esim. *Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola* 2012, s. 851–852. Ks. Euroopan unionin virkamiesten vaitiolovelvollisuudesta *Kulla – Koillinen* 2014, s. 91: Heidän mukaansa Euroopan unionin virkamiesten vaitiolovelvollisuus perustuu SEUT 339 artiklaan sekä unionin henkilöstösääntöihin.

⁹¹ *Voutilainen* 2012, s. 149. Ruotsin *Offentlighets- och sekretesslag* 3 luvun 1 §:n mukainen, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 6 luvun salassapitovelvollisuutta vastaava, määritelmä *sekretess* on määriteltä kielloksi luovuttaa salassa pidettäviä tietoja suullisesti, paljastamalla asiakirja tai muulla tavalla.

⁹² *Mäenpää* 2013, s. 729.

liselle, kiellon luovuttaa asiakirja sivulliselle sekä kiellon antaa asiakirja sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla.⁹³ Asiakirjan salassapito voi perustua ainoastaan laissa olevaan säännökseen, josta voi olla säännelty joko viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa tai muussa laissa.⁹⁴

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 §:n mukainen vaitiolovelvollisuus puolestaan käsittää kyseisen lain 23 §:n 1 momentin nojalla sen, ettei viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muuta-kaan viranomaisessa toimiessaan tietoon saamaansa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 §:n 2 momentin mukaisesti vaitiolovelvollisuus koskee myös sitä, joka harjoittelijana tai muutoin toimii viranomaisessa taikka viranomaisen toimeksiannosta tai toimeksiantotehtävää hoitavan palveluksessa taikka joka on saanut salassa pidettäviä tietoja lain tai lain perusteella annetun luvan nojalla, jollei laista tai sen perusteella annetusta luvasta muuta johdu. Vaitiolovelvollisuus koskee lähinnä virkamiehen käyttäytymistä: vaitiolovelvollisuuden nojalla salassa pidettävien tietojen ilmaiseminen on kiellettyä riippumatta siitä, onko tieto tallennettu vai ei. Vaitiolovelvollisuus on ulottuvuudeltaan siis laajempi kuin asiakirjan salassapitovelvollisuus.⁹⁵ Tallentamatonta tietoa koskevalla vaitiolovelvollisuudella on erityistä merkitystä muun muassa tosiasiallisen hallintotoiminnan alalla, jossa myös tallentamattomalla tiedolla on keskeinen merkitys.⁹⁶ Myös vaitiolovelvollisuus voi perustua ainoastaan laintasoiseen sääntelyyn,⁹⁷ ei sen sijaan enää asian laatuun⁹⁸.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 §:n 3 momentin mukaisen hyväksikäyttökiellon mukaisesti salassa pidettäviä tietoja ei saa käyttää omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa saa kuitenkin käyttää muita kuin asianosaista itseään koskevia tietoja, kun kysymys on sen oikeuden, edun

⁹³ *Mäenpää* 2013, s. 729. Ks. lisää näyttämiskiellosta, luovutuskiellosta ja käyttöyhteydskiellosta lisää *Mäenpää* 2013, s. 729–730.

⁹⁴ *HE 30/1998 vp*, s. 82.

⁹⁵ *HE 30/1998 vp*, s. 82.

⁹⁶ *Mäenpää* 2013, s. 731.

⁹⁷ *HE 30/1998 vp*, s. 83.

⁹⁸ *HE 30/1998 vp*, s. 84.

tai velvollisuuden hoitamista koskevasta asiasta, johon asianosaisen tiedonsaantioikeus on perustunut. On huomattava, ettei Suomen oikeudessa ole yleistä rajoitussäännöstä, joka kieltäisi viranomaista käyttämästä salassa pidettävää tietoa muuhun kuin siihen tarkoitukseen, jota varten tieto on hankittu. Tällaisista rajoituksista on kuitenkin mahdollista säätää lailla, ja kyseisenlaisia rajoituksia sisältyykin varsinkin EU-oikeudessa.⁹⁹ Hyväksikäyttökieltoa on käsitelty tarkemmin tämän tutkimuksen alaluvussa 3.5 *Asiakirjan tai tiedon käyttämisestä omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi*, s. 49–55.

Asiakirjasalaisuutta ja vaitiolovelvollisuutta voidaan pitää toisilleen jossain määrin vaihtoehtoisina, joskaan niitä ei voida erottaa tarkkarajaisesti¹⁰⁰. Vaitiolovelvollisuus perustuu virkamiehen ja kolmansien välisten oikeuksien ja velvollisuuksien väliseen kollisioniin. Vaitiolovelvollisuus rajoittaa tosiasiallisesti virkamiehen sananvapautta¹⁰¹, mutta toisaalta suojaa kolmansien etuja ja oikeuksia.¹⁰² Vaitiolovelvollisuus juontaa juurensa virkamiehen kuuliaisuusvelvollisuudesta, oikeasta asian käsittelyvelvollisuudesta sekä yleisestä virantoimitusvelvollisuudesta.¹⁰³ Virkamiehen vaitiolovelvollisuus oli pitkään yleinen virkavelvollisuus, jota ei ollut säännelty. Vielä rikoslain 40 luvun 19 a §:nkin (796/40) voimassaollessa virkavelvollisuuden ulottuvuus määriteltiin muualla laissa, erinäisissä määräyksissä sekä viimesijaisesti asian laadun mukaan.¹⁰⁴ Esimerkiksi *Silenti* on katsonut, ettei virkamiehen vaitiolovelvollisuuden sisältöä ole tarkoituksenmukaista pyrkiä määrittämään kovin yksityiskohtaisesti¹⁰⁵, ja nykyisinkin vaitiolovelvollisuus on säännelty pitkälti viittaussäännöksin¹⁰⁶. Myös tämän voidaan nähdä olevan ongelmallinen sääntelytapa legaliteettiperiaatteen

⁹⁹ Mäenpää 2013, s. 732.

¹⁰⁰ Viljanen 1990, s. 212.

¹⁰¹ Ks. virkamiesten sananvapaudesta lyhyesti esim. *Neuvonen* 2012, s. 174. Ks. myös tapaus *EIT Poyraz v. Turkki*, jossa EIT painotti virkamiehen sananvapauden kaventuvan salassa pidettäviä seikkoja sisältävissä asioissa. Ks. myös *Helsingin HO 27.6.2000, R 99/1199*. Tuomioistuimien korosti ratkaisussaan yhtäältä virkamiehen sananvapautta: virkamiehelläkin on oikeus kommentoida yleisellä tasolla julkisuudessa olevia tietoja; sallittua sen sijaan ei ole yksityiskohtaisten, salassa pidettävien tietojen paljastaminen. Ks. toisensuuntaisesti virkamiehen sananvapautta koskenut tapaus *EIT Guja v. Moldova*, jossa EIT katsoi yleisön tarpeen tietyn informaation saamiseksi olevan toisinaan niin voimakas, että se oikeutti jopa rikkomään salassapitosäännöksiä. Ks. kyseisen tapauksen punninnasta *Gullans* 2012, s. 748–749.

¹⁰² *Korkeamäki – Koskinen* 2012, s. 17 ja s. 22. Ks. virkamiehen sananvapaudesta myös *Kulla* 2013b, s. 141.

¹⁰³ *Silenti* 1989, s. 255. Virantoimitusvelvollisuudesta on säännelty valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentissa sekä kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n 1 momentissa. Ks. lisää erityisesti kunnallisia viranhaltijoita koskevista velvollisuuksista yleisesti *Hirvonen – Mäkinen* 2006, s. 141–172. On huomattava, että kyseisillä seikoilla on läheinen yhteys hyvän hallinnon vaatimuksiin. Ks. vaitiolovelvollisuuden kehityshistoriasta *Silenti* 1979, s. 443–444. Ks. Euroopan unionin virkamiesten vaitiolovelvollisuudesta *Kulla* 2012, s. 436: *Kullan* mukaan Euroopan unionin virkamiehiä koskeva vaitiolovelvollisuus perustuu henkilöstösääntöjen 17 artiklan sekä SEUT-sopimuksen 339 artiklaan.

¹⁰⁴ *Silenti* 1989, s. 256. Ks. myös rikoslain 19 a §:stä myös *HE 153/40 vp*.

¹⁰⁵ *Silenti* 1989, s. 257.

¹⁰⁶ *Kulla* 2013b, s. 173.

kannalta, koska vaitiolovelvollisuuden ulottuvuus ei ole selväpiirteinen eikä lakiteknisesti selkeästi säännelty.

Mitä sitten voitaisiin pitää vaitiolovelvollisuuden käsittävänä alana? Vaitiolovelvollisuutensa nojalla virkamies ei saa ilmaista luvatta sellaista seikkaa, joka sisältyy salassa pidettävään asiakirjaan tai jonka hän muutoin tietää. Vaitiolovelvollisuus koskee siis myös tallentamatonta tietoa.¹⁰⁷ Vaitiolovelvollisuuden alainen tieto voi olla saatu esimerkiksi havainnoimalla tai suullisesti¹⁰⁸: myös siis esimerkiksi salassa pidettävän tiedon näkeminen ja salassa pidettävä tapahtuma kuuluvat vaitiolovelvollisuuden piiriin¹⁰⁹. Vaitiolovelvollisuus on ulottuvuudeltaan laajempi kuin asiakirjasalaisuus, sillä vaitiolovelvollisuus ulottuu koskemaan kaikenlaista salassa pidettävää tietoa. On huomattava, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 §:n 2 momentin nojalla vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt.¹¹⁰ Vaitiolovelvollisuus lakkaa vasta, kun viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 31 §:ssä (23.6.2005/495) määritellyt edellytykset salassapidon lakkaamiselle ovat käsillä.

Yksityisellä toimialalla, esimerkiksi pankeissa, käytetään vaitiolovelvollisuuden erityiseksi varmistamiseksi oikeussääntelyn lisäksi salassapitosopimuksia (*Non Disclosure, NDA-sopimus*).¹¹¹ Sen sijaan julkisen hallinnon alalla vaitiolovelvollisuus perustuu aina lakiin, eikä salassapitosopimuksilla ole tällöin muuta juridista merkitystä kuin vaitiolovelvollisuuteen liittyvistä juridisista vastuista informoiminen.¹¹² Vaikka julkisen hallinnon alalla ei voidakaan le-

¹⁰⁷ Rautio 2013b, s. 1124. Samansuuntaisesti myös Voutilainen 2012, s. 152. Ks. myös HE 30/1998 vp, s. 1. Rautio 2013b, s. 1124, on kiinnittänyt huomiota lisäksi siihen, että vaitiolovelvollisuus voi nykyisin perustua vain laintasoiseen sääntelyyn, eikä hallinnossa ole enää viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain voimaantultua mahdollista antaa yksittäistapauksellista vaitiolomääräystä. Ks. tästä HE 30/1998 vp, s. 115: Kyseisessä hallituksen esityksessä katsottiin, ettei rikoslain 40 luvun 5 §:ssä ollut enää tarpeen mainita salassapitomääräyksen nojalla salassa pidettäviä tietoja, koska salassa pidettävää asiakirjaa koskevat säännökset sisältyvät viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 22 §:ään.

¹⁰⁸ Ylipartanen 2010, s. 71.

¹⁰⁹ Voutilainen 2012, s. 151.

¹¹⁰ Ks. Rautio 2013b, s. 1124. Ks. myös Viljanen 2014, s. 840: Viljasen mukaan salassapitovelvollisuus menettäisi suuressa määrin merkitystään, mikäli rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaiset teot eivät olisi rangaistavia vielä palvelussuhteen päättymisen jälkeenkin. Ks. myös Viljanen 2014, s. 837: Viljanen on katsonut, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain ulkopuolisista säännöksistä, joissa on määritelty julkistamisrajoitus, ei aina ilmene julkistamisrajoitusten ajallinen kestoaika. Kyseisiin säännöksiin liittyvä rikoslain 40 luvun 5 § tulee kuitenkin sovellettavaksi riippumatta siitä, onko kyseisessä säännöksessä tarkoitettu teko tehty palvelussuhteen aikana vai palvelussuhteen jo päättyttyä. Tämän voidaan nähdä merkitsevän julkistamisrajoitusta koskevaa laajentumista.

¹¹¹ Wuolijoki – Hemmo 2013, s. 51.

¹¹² Voutilainen 2012, s. 151.

galiteettiperiaatteen vuoksi siis laajentaa vaitiolovelvollisuuden ulottuvuutta laissa säännelystä tasosta ulommaksi kyseisenkaltaisen salassapitosopimuksen avulla, voidaan salassapitosopimuksen nähä olevan hyödyllinen myös julkisen hallinnon alalla juuri salassapitosopimuksen informatiivisen luonteen vuoksi¹¹³: tällöinhän salassapitosopimuksella tosiasiallisesti tehdään julkista valtaa käyttävät tahot entistä tietoisemmiksi vaitiolovelvollisuuden ulottuvuudesta ja pyritään näin ollen takaamaan hallinnon asiakkaille perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaisen oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen. Toisaalta kyseisenkaltaisen vaitiolovelvollisuudesta informointi parantaa myös julkisen vallan käyttäjinä toimivien virkamiesten itsensä asemaa, sillä he tulevat tällöin tietoisemmiksi vaitiolovelvollisuuden sisällöstä ja merkityksestä ja osaavat näin ollen välttää entistä paremmin syyllistymistään mahdolliseen virkasalaisuusrikokseen.

¹¹³ Ks. *Ylipartanen* 2010, s. 71: *Ylipartanen* on kiinnittänyt huomiota siihen, että henkilöstöltä tulisi ottaa erikseen salassapitositoumus. Sitoumus tulisi hänen mukaansa käydä esimiehen ja työntekijän välillä läpi siten, että läpi käytäisiin salassapitoa koskevat säännökset, salassapitovelvoitteiden sisältö sekä esimerkkejä sellaisista tilanteista, joissa on riski rikkoa salassapitoa.

3 VIRKASALAIUUSRIKOSTEN TUNNUSMERKISTÖN OSISTA

3.1 Salassa pidettävä tieto tai asiakirja tai muu sellainen tieto, jota ei saa ilmaista

3.1.1 Virkasalaisuusrikosten rangaistavuuden perustana olevasta salassapidosta

Virkasalaisuuden rikkomista ja tuottamuksellista virkasalaisuuden rikkomista koskevassa rikoslain 40 luvun 1 momentin 1 kohdassa on kielletty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai muun lain nojalla salassa pidettävän asiakirjan¹¹⁴ tai tiedon paljastaminen. Kyseisen säännöksen mukaan kiellettyä on myös sellaisen asiakirjan tai tiedon paljastaminen, jota ei saa lain mukaan ilmaista. On kuitenkin huomattava, että asiakirjat ja tiedot ovat lähtökohtaisesti julkisia, eivät siis salassa pidettäviä: perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu.¹¹⁵ Myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 1 §:n 1 momentissa ja 3 §:ssä on säännelty viranomaisjulkisuuden olevan pääsääntö.¹¹⁶ Salassapito on näin ollen rajattu poikkeus tästä pääsään-

¹¹⁴ Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 1 momentin nojalla *asiakirjalla* tarkoitetaan kirjallisen ja kuvallisen esityksen lisäksi sellaista käyttönsä vuoksi yhteen kuuluviksi tarkoitetuista merkeistä muodostuvaa tiettyä kohdetta tai asiaa koskevaa viestiä, joka on saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 2 momentin nojalla *viranomaisen asiakirjalla* tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. Ks. *Voutilainen* 2012, s. 79: *Voutilaisen* mukaan viranomaisen asiakirjoja ovat esimerkiksi diaarit, asiakirjaluettelot, viranomaisen lausuma- ja selvityspyynnöt, esitykset, aloitteet, tutkimukset, selvitykset, muistiot, pöytäkirjat, päätökset, lausunnot, toimituskirjat sekä tuomioistuinten ratkaisut. Ks. asiakirjasta ja viranomaisen asiakirjasta *Ahvenainen – Rätty* 1999, s. 40–45. Ks. myös *HE 30/1998 vp*, s. 53–58. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 5 §:n 3 momentissa on puolestaan säännelty siitä, mitä ei ole pidettävä viranomaisen asiakirjana. Ks. siitä, mikä ei ole viranomaisen asiakirja tai ei muutoin kuulu säännöksen soveltamisalaan, *Ahvenainen – Rätty* 1999, s. 46–50.

¹¹⁵ Myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 1 §:n 1 momentin nojalla viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei laissa ole toisin säädetty. Ks. *Heuru* 2006, s. 252: *Heurun* mukaan salassapitoa koskevasta laillasäättämiskaavasta ovat poikkeuksena esimerkiksi tuomioistuimen antamat salassapitomääräykset. Ks. myös *Neuvonen* 2012, s. 149: *Neuvonen* on kiinnittänyt huomiota siihen, että tosiasiallisesti salassapidon ja julkisuuden välinen suhde saattaa jossain määrin hämärtyä käytännön viranomaistoiminnassa: kun lähes kaikki tieto on periaatteessa julkista, saattaa julkisuus tosiasiasalassapitoa joskus kannustaa salaamaan tietoa. Ks. myös esim. *Fuchs* 2006, s. 133–136: *Fuchs:n* mukaan salassa pidettävien tietojen ala saattaa myös tosiasiallisesti laajentua esimerkiksi jonkin yhteiskunnallisen tapahtuman vuoksi. Hänen mukaansa esimerkiksi Yhdysvaltoja koskevien salassa pidettävien tietojen ala laajentui 11.9.2001 tehtyjen terrori-iskujen jälkeen.

¹¹⁶ Vastaavasti on säännelty Ruotsin *Offentlighets- och sekretesslag:n* 1 luvun 1 §:ssä. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 9 §:ssä on säännelty julkisia asiakirjoja koskevasta tiedonsaantioikeudesta, kun taas kyseisen lain 10 §:ssä on säännelty salassa pidettäviä asiakirjoja koskevasta tiedonsaantioikeudesta. Ks. myös julkisuuden ja salassapidon suhteesta Ruotsissa ja Euroopan Unionissa *Österdahl* 1998.

nöstä, ja salassapitoperusteita on tulkittava suppeasti niiden poikkeusluonteen sekä perusoikeuksien rajoitusperusteiden vuoksi.¹¹⁷ Mikäli kuitenkin asiakirja tai tieto luokitellaan salassa pidettäväksi, voivat virkasalaisuuden rikkomista koskevat säännökset tulla sovellettaviksi – mikäli tieto taas ei ole salassa pidettävä, ei kyseeseen voi tietenkään tulla myöskään mahdollinen virkasalaisuuden rikkominen.¹¹⁸ Salassa pidettävien tietojen määrittely onkin siis itseasiassa lähtökohtana sille, voivatko virkasalaisuuden rikkomista koskevat säännökset tulla ylipäätään sovellettaviksi.

Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 10 §:n mukaan annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin,

¹¹⁷ Korkein hallinto-oikeus korosti ratkaisussaan *KHO 2006:64* julkisuuden rajoittamisen suppeaa tulkintaa. Ks. myös *Pohjois-Karjalan KäO 5.4.2012, R 12/180*: Kyseisessä ratkaisussa oli kyse siitä, että rehtori ja sivistystoimenjohtaja X oli julkaissut kunnan Internet-sivuilla kunnan sivistyslautakunnan pöytäkirjan, joka sisälsi tietoja Y:n perheen alaikäistä lasta koskevasta koulukuljetushakemusta. Käräjäoikeus kiinnitti ratkaisunsa perusteluissa huomiota perustuslain 12 §:n mukaisen sananvapauden sekä perustuslain 10 §:n mukaisten yksityiselämän, kunnian ja kotirauhan väliseen suhteeseen. Käräjäoikeus katsoi, että mikäli kyseisenkaltaisia seikkoja, jotka eivät kuulu perhe-elämän suojan ydinalueeseen, pidettäisiin salassa pidettävänä, se johtaisi ristiriitaisuuteen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisten periaatteiden kanssa. Ks. lisää perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä *Viljanen 2001*, erityisesti perusoikeusrajoitusten suhteellisuusvaatimuksesta s. 205–228. Julkisuuden ja salassapidon välisiä rajanvetotilanteita koskee myös korostettu perusteluvollisuus, mikä ilmenee esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisusta *KHO 17.10.2000*, t. 2605: kyseisessä ratkaisussa KHO katsoi, ettei ainoastaan viittaus salassapitoa määrittävään säännökseen ollut riittävää.

¹¹⁸ Tapauksessa *KHO 2015:40* katsottiin, ettei tieto ollut salassa pidettävä. Tällaisen julkisen tiedon antaminen ei voi tulla rangaistavaksi virkasalaisuusrikoksena, mutta sen sijaan se saattaa joskus toteuttaa joissain tapauksissa esimerkiksi rikoslain 24 luvun (9.6.2000/531) 8 §:n (13.12.2013/879) mukaisen yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisen tai 24 luvun 9 §:n (13.12.2013/879) mukaisen kunnianloukkauksen tunnusmerkistön.

ettei salassa pidettävä osa tule tietoon.¹¹⁹ Asiassa on otettava huomioon myös suhteellisuusperiaate, kuten tapauksessa EY-tuomioistuin C-353/99 P *Euroopan neuvosto v. Hautala*.¹²⁰ Kyse on siis osajulkisuudesta. Mikäli virkamies paljastaa tällöin sivulliselle salassa pidettäviä tietoja samassa yhteydessä kuin hän antaa tälle julkisia tietoja, on kyseessä virkasalaisuuden rikkominen. Osajulkisuutta toteutettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, ettei salassa pidettäviä seikkoja paljastu julkisten tietojen antamisen kautta. Osajulkisuutta toteutettaessa tuleekin kiinnittää korostettua huomiota salassa pidettävien ja julkisten seikkojen suhteeseen ja niiden tosiasialliseen erotettavuuteen: tämä on kuitenkin tosiasiallisesti haastavaa, koska kyseessä on punninta toisaalta julkisuusperiaatteen mahdollisimman laajan toteuttamisen ja toisaalta mahdollisen virkasalaisuusrikoksen välillä.

¹¹⁹ Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 17 §:n 1 momentissa on säännelty siitä, ettei tietojen saamista viranomaisen toiminnasta kyseisen lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista. *Asp* 2014, s. 276, on kiinnittänyt huomiota siihen, että lainmukainen toiminta toisaalta julkisuusperiaatteen ensisijaisuuden ja toisaalta salassa pidettävien seikkojen paljastamattomuuden välillä voi olla käytännössä vaikeaa. Ks. esim. *KHO* 2012:97 (ään). Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus oli pyytänyt perukirjajäljennöstä verotoimistolta selvittääkseen neuvottelukumppaniensa omistajuustiedot. Tiedot perukirjasta voitiin antaa siltä osin, kuin ei annettu tietoa salassa pidettävistä taloudellisista seikoista. Ks. myös *EIT Crazi v. Italia* (n:o 2): EIT katsoi EIS 8 artiklaa rikotaan, kun syyttäjällä ei ollut erotellut näyttönä käyttämästään aineistosta salassa pidettäviä seikkoja, vaan oli jättänyt myös salassa pidettäviä tietoja tuomioistuimen kirjaamoon. Ks. myös *Kuusniemi-Laine – Takala* 2008, s. 234–235: Heidän mukaansa asiakirjoista saatetaan joutua käytännössä tekemään usein kolme versiota – salassa pidettävää tietoa sisältävä salassa pidettävä versio, asianosaisjulkinen versio sekä julkinen versio. Ks. myös *Buure-Hägglund* 2002, s. 85: Hän on katsonut, että esimerkiksi kriisitilanteisiin liittyvät asiakirjat tulee laatia niin, että salassa pidettävä osa voidaan ottaa julkisen asiakirjan liitteeksi. Tällöin salassa pidettävä osa voidaan erottaa asiakirjan julkisesta osasta, ja julkinen osa voidaan antaa julkisuuteen. Vaikka *Buure-Hägglund* on arvioinut asiaa nimenomaan kriisitilanteiden kannalta ja vaikka kriisitilanteita koskeva salassapito saattaa olla korostetumpi kuin muu, rauhan aikana tyyppillisesti noudatettava, salassapito, on idea tällaisesta asiakirjojen rakenteesta sinänsä hyvä myös tavanomaisemman viranomaistoiminnan kannalta. Käytännössä kuitenkin kyseinen menettely todennäköisesti olisi liian kustannustehoton, mikäli se toteutettaisiin jokaisen viranomaisen asiakirjan kohdalla. Kyseisenlainen menettely ei myöskään täysin eliminoisi sitä, ettei tietoa voitaisi antaa asiakirjan salassa pidettävästä osasta: asiakirjan erottaminen julkiseen ja salassa pidettäviä tietoja sisältäviin osuuksiin vaatii luonnollisesti esimerkiksi kykyä määrittää täsmällisesti salassa pidettävän tiedon ja julkisen tiedon välinen suhde. Ks. *Suopohja – Liusvaara* 2009, s. 245–246: Heidän mukaansa salassapitoa koskevat säännökset ovat ristiriitaisia: toisaalta salassapitoa koskevia säännöksiä tulisi tulkita julkisuusperiaatteen mukaisesti mahdollisimman suppeasti, kun taas toisaalta virkamiehen olisi muun muassa oman rikosoikeudellisen vastuunsa minimoimiseksi huomattavasti kannattavampaa tulkita salassapitosäännöksiä varmuuden vuoksi hieman liian laajasti, jottei virkamies tule vahingossa paljastaneeksi salassa pidettäväksi katsottavaa tietoa. Ks. *Suopohjan ja Liusvaaran* kanssa samansuuntaisesti myös *Pesonen* 2011, s. 44: Hänen mukaansa jokainen viranomaistaho tulkitsee itseään koskevia salassapitonormistoja suppeasti eikä uskalla luovuttaa tietoja virheen pelossa. Ks. myös *EIT V. v. Suomi* -tapaus, jossa oli kyse oikeudenkäyntiaineiston salaamisesta. Ks. lisäksi EY-tuomioistuimen ratkaisu 1985/0809 *Alankomaat ja Leeuwarder Papierwarenfabriek BV v. Kommissio*, jonka mukaan komission salassapitovelvollisuus salassa pidettävästä seikasta ei oikeuttanut komissiota esittämään puutteellisia perusteluita ratkaisemassaan asiassa.

¹²⁰ *Kulla – Koillinen* 2014, s. 95. Esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on katsonut ratkaisuisaan *KHO* 2007:39 ja *KHO* 26.1.2007, t. 185, että kun salassa pidettävät tiedot olivat erotettavissa julkisista tiedoista, oli pyydytetyt julkiset tiedot annettava. Sen sijaan tapauksen *KHO* 2013:28 (ään) mukaan asiakirjoista ei ollut annettavissa tietoa sen jälkeen, kun salassa pidettävät tiedot oli peitetty. Asiakirjat eivät olisi olleet enää ymmärrettäviä eivätkä olisi vastanneet tietopyyntöön.

3.1.2 Salassapidon taustalla olevista salassapitointresseistä

Miksi jotkin seikat sitten on säädetty salassa pidettäväksi? *Raution* mukaan julkisuusperiaatteen ja tiedonsaantioikeuden vastapainona on oltava mahdollisuus suojella kansalaisia ja yhteisöjä sellaiselta julkisuudelta, jota ei voida katsoa tarpeelliseksi hallinnon valvomisen kannalta.¹²¹ Salassapitosäännöksiä koskevat salassapitointressit, joiden perusteella lainsäädännössä on säännelty joitakin asioita salassa pidettäväksi. Nämä salassapitointressit on katsottu niin painaviksi, että ne ovat perusteltuja poikkeuksia perustuslain 12 §:n mukaiseen julkisuusperiaatteeseen perustuslain 12 §:n 2 momentissa säännellyllä tavalla.¹²² Julkisuuden rajoituksilla voidaan suojata sekä julkisia että yksityisiä intressejä,¹²³ ja ne voidaan jakaa esimerkiksi valtion ulkosuhteiden luottamukselliseen hoitoon, valtion sisäiseen tai ulkoiseen turvallisuuteen, viranomaisen toiminnan turvaamiseen, omaisuuden suojaamiseen sekä yksityisyyden ja henkilötietojen suojaamiseen.¹²⁴ Sen sijaan *Viljanen* on katsonut, että virkariikossäännöksillä suojataan virkavelvollisuuden asianmukaiseen hoitamiseen liittyvää intressiä.¹²⁵ Näin ollen virkasalaisuusrikossäännöksillä suojataan salassa pidettävien asiakirjojen ja tietojen käsittelyä koskevia intressejä virkavelvollisuuden asianmukaiseen hoitamiseen liittyvien intressien suojaamisen kautta.

¹²¹ *Rautio* 2013b, s. 1122: *Raution* mukaan julkisyhteisöillä on oikeus saada lainsäädännön nojalla kansalaisilta ja yhteisöiltä sellaisia tietoja, joiden antamisesta niillä ei ole oikeutta kieltäytyä. Tällaisia tietoja kerätään lisäksi viranomaistoiminnan vuoksi esimerkiksi oikeushallinnon rekistereihin, esimerkiksi rikosrekisteriin. Tällaisten tietojen joutuminen väärin käsiin, ulkopuolisten tietoon, saattaa vahingoittaa tietojen kohteena olevaa asianosaista tai yhteisöä, tai aiheuttaa ainakin tarpeetonta kärsimystä.

¹²² *Voutilainen* 2012, s. 44 ja 156.

¹²³ *Viljanen* 1990, s. 210.

¹²⁴ *Voutilainen* 2012, s. 157. Ks. valtion ulkosuhteiden luottamuksellisesta hoidosta *Voutilainen* 2012, s. 158–159, valtion sisäisestä ja ulkoisesta turvallisuudesta *Voutilainen* 2012, s. 159 – 160, viranomaisen toiminnan turvaamisesta *Voutilainen* 2012, s. 160–164, omaisuuden suojaamisesta *Voutilainen* 2012, s. 164 – 168 ja yksityisyyden ja henkilötietojen suojaamisesta *Voutilainen* 2012, s. 169–172. Ks. myös *Mäenpää* 2011b, s. 322: *Mäenpää* on jakanut yleiset salassapitoperusteet yksityistä intressiä suojaaviin, yleistä intressiä suojaaviin sekä julkisyhteisön omia intressejä suojaaviin. Ks. salassapitoperusteiden yksityiskohtaisempi ryhmittely *HE 30/1998 vp*, s. 87.

¹²⁵ *Viljanen* 1984, s. 71.

Salassapito perustuu aina lakiin, eikä viranomainen voi pitää asioita salassa salassapitosopimusten nojalla. Myöskään asianosaisen salassapitotahdolla ei ole merkitystä tietojen salassapidon kannalta.¹²⁶ Salassa pidettävistä seikoista ei voi siis disponoida. Salassapitoperusteet voidaan ryhmitellä ehdottomiin, salassapito-olettamaan perustuviin¹²⁷, sekä julkisuusolettamaan perustuviin.¹²⁸ Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki ei sen sijaan tunne asiakirjojen luokittelua salassapitoluokkiin, vaan asiakirjaa voidaan pitää ainoastaan joko salassa pidettävänä tai julkisena.¹²⁹ Salassapito saattaa kuitenkin rajoittua esimerkiksi asian käsittelyvaiheeseen, sillä esimerkiksi rikoksen esitutkinta- ja kanteluasiakirjat ovat salassa pidettäviä vain asian käsittelyn ajan.¹³⁰ On mahdollista, että salassapitoaika on myös muutoin kestoltaan rajoitettua.¹³¹ Salassapito saattaa siis vaihdella esimerkiksi salassapidon perustana olevien ryhmittelyjen mukaan, asian käsittelyvaiheen mukaan tai salassapitoajan rajoitetun keston mukaan: sen sijaan asiakirjan määrittäminen salassa pidettäväksi ei sisällä itsessään erilaisia luokitteluja. Tällaiset salassapitoa koskevat eroavaisuudet vaikuttavat luonnollisesti myös virkasalaisuuden rikkomisen tunnusmerkistön täyttymiseen:

¹²⁶ *Voutilainen* 2012, s. 150. Sen sijaan *Asp* 2014, s. 274–275: Hänen mukaansa Ruotsin *Brottsbalkissa* on säännelty vaitiolovelvollisuuden perustuvan joko lakiin tai muihin säännöksiin, joihin voidaan pitää esimerkiksi eduskunnan, hallituksen, hallintoviranomaisen tai kunnan antamia normeja. Hänen mukaansa salassapitovelvollisuus ei voi sen sijaan perustua asian luonteeseen, kuten ei Suomenkaan oikeuden mukaan. Ks. *HE 58/1988 vp*, s. 60–61: Ennen Virkasalaisuusrikossäännösten uudistamista lailla (792/1989) jotkin asiat olivat asian laadun vuoksi salassa pidettäviä. Nykyisen rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan virkasalaisuusrikoksena rangaistavaksi on kuitenkin tarkoitettu ainoastaan sellaiset teot, jotka on nimenomaisesti säädetty salassa pidettäviksi. Asian laadun vuoksi salassa pidettäviä seikat eivät siis enää kuulu rikoslain 40 luvun 5 §:n soveltamisalaan.

¹²⁷ Myös salassapito-olettamaa on tulkittava suppeasti. Ks. salassapito-olettamasta ja sen suppeasta tulkinnasta *KHO 2013:121*. Ks. myös *Mäenpää* 2011b, s. 330, samoin myös *PeVL 43/1998 vp*, s. 3 ja *HaVM 6/2004 vp*, s. 5: Näiden mukaan suhteellisuusperiaatteen nojalla salassapitoperusteita tulee soveltaa siten, ettei julkisuutta rajoiteta enempää kuin suojattavan edun vuoksi on välttämätöntä. Ks. myös *KHO 2010:31*: Tapauksessa oli kyse salassapito-olettaman mukaisesta tilanteesta. Suojelupoliisi oli saanut vuonna 1990 haltuunsa ns. *Tiitisen listan*. Asiassa ei ollut viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 9 kohdan mukaisesti ilmeistä, ettei tiedon antaminen vaarantaisi valtion turvallisuutta. Ks. samoin *KHO 2012:8*, joka koski *Rosenholz*-aineistoa. Ks. esim. kyseisestä *Rosenholz*-aineistosta koskevasta tapauksesta *Pesonen* 2011, s. 42.

¹²⁸ Ks. lisää vahinkoedellytyslausekkeista ja salassapidosta *Mäenpää* 2008, s. 351–355. On huomattava, että viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 17 §:n 2 momentin nojalla asiakirjan salassapidon tyyppiin on kiinnitettävä erityistä huomiota punnittaessa asiakirjasalaisuutta.

¹²⁹ *Mäenpää* 2008, s. 345: *Mäenpään* mukaan jokaista salassa pidettävää asiakirjaa tai tietoa koskee siis yhtä tiukka vaitiolovelvollisuus sekä hyväksikäyttökielto. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 25 §:n (23.6.2005/495) 3 momentin mukaan asiakirjoihin voidaan kuitenkin tehdä luokitusmerkintöjä niiden tietoturvasuojauksensa mukaan. Ks. luokittelumerkinnöistä *Voutilainen* 2009, s. 201–202: *Voutilaisen* mukaan tietojen luottamuksellisuutta toteutetaan viranomaisten tietovarantojen luokittelulla suojaluokkiin. Ks. lisää asiakirjojen luokittelusta erityisesti poliisitoiminnan kannalta *Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola* 2012, s. 520–525.

¹³⁰ *Rautio* 2013b, s. 1123. Ks. kuitenkin myös esim. *Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola* 2012, s. 511: He ovat kiinnittäneet huomiota siihen, että esimerkiksi esitutkinta-aineisto voi käytännössä jäädä tosiasiallisesti salaiseksi, mikäli tuomioistuimien tekee ratkaisun asian käsittelemisestä yleisön läsnäolematta joko kokonaan tai osittain. Aikaisemmin rikoslain 40 luvun 6 §:ssä oli kriminalisoitu asiakirjan luvaton paljastaminen.

¹³¹ *Rautio* 2013b, s. 1123. Ks. myös *Rautio* 2013b, s. 1122: *Raution* mukaan asioiden valmisteluvaiheessa olevan asiakirjan julkisuutta oli ennen rajoitettu siten, että kyseiset asiakirjat olivat luvanvaraisesti julkisia asiakirjoja. Nykyään myös valmisteltavaa asiaa koskeva asiakirja on julkinen, mikäli sitä ei koske jokin nimenomainen salassapitosäännös. Ks. tästä myös *Mäenpää* 2011b, s. 308.

mikäli asiakirja tai tieto ei esimerkiksi enää ole salassa pidettävä, ei virkamiestä voida rangaista myöskään virkasalaisuuden rikkomisesta. Tiedon salassa pidettävyyttä arvioidaan siis tiedon paljastamishetkellä.

3.1.3 Salassapitovelvoitteiden sääntelystä

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 6 luvussa on säännelty salassapitovelvoitteista, ja kyseisen säädöksen 24 §:ssä on säännelty salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista¹³². Kyseisessä säännöksessä on pyritty sääntelemään salassa pidettävistä viranomaisten asiakirjoista mahdollisimman kattavasti siten, että tämä vähentäisi tarvetta erityissäännöksille.¹³³ Kyseisenlainen salassa pidettävien seikkojen keskittäminen parantanee virkamiesten tietoisuutta siitä, mitä seikkoja on pidettävä salassa pidettävänä.¹³⁴ Tämän taas voidaan nähdä olevan omiaan sen edistämiseksi, etteivät virkamiehet yleensä syyllisty virkasalaisuuden rikkomiseen ainakaan tietämättömyyttään. Toisaalta salassa pidettävien tietojen soveltamisalan määrittely ei ole aina lainkaan selvää riippumatta siitä, missä säädöksessä salassa pidettävät seikat lakiteknisesti sijaitsevat. Käytännössä voi olla haasteellista määrittää esimerkiksi sitä, mikä tieto on yleistä tietoa jota saa kertoa ja mikä on puolestaan salassa pidettävää tietoa. Myös esimerkiksi hallinnonalan käytännöt ja tulkinnat saattavat vaikuttaa siihen, mitä on pidettävä salassa pidettävänä seikkoina.¹³⁵

¹³² Salassa pidettävistä seikoista on säännelty myös useissa erityislaeissa; ks. tästä esim. tämän tutkimuksen alaluku 1.1 *Tutkimuksen taustaa*, s. 1. Sen sijaan Ruotsin vastaavassa *Offentlighets- och sekretesslag*:ssa salassa pidettävät seikat on lueteltu eri luvuissa eri salassapitointressien mukaisesti: ks. tästä myös *Regeringens proposition. 2008/09:150*, s. 1.

¹³³ *HE 30/1998 vp*, s. 85, samoin myös *LaVL 14/1998 vp*, s. 8. On huomattava, että Ruotsin *Offentlighets- och sekretesslag* on huomattavasti laajempi kuin Suomen vastaava säädös, ja se sisältää huomattavasti yksityiskohtaisempia säännöksiä salassa pidettävistä seikoista. Ks. tästä myös *Regeringens proposition 2008/09:150*, s. 294: kyseisessä hallituksen esityksessä on toisaalta painotettu pyrkimystä *Offentlighets- och sekretesslag*:n tulee olla rakenteeltaan mahdollisimman selkeä laajuudestaan huolimatta. Ks. lisää kyseisestä *Offentlighets- och sekretesslag*:n lainsäädäntötekniikasta *Regeringens proposition 2008/09:150*, s. 292–296. Ks. myös *Offentlighets- och sekretesslag*:ia edeltäneen *Sekretesslag*-lain (1989:100) lainsäädäntötekniikasta *Regeringens proposition 1979/80:2*, s. 1.

¹³⁴ Saattaako salassapitoperusteiden keskittäminen ja siirtäminen erityissäädöksistä yleislakiin toisaalta myös tosiasiallisesti vähentää virkamiesten salassapitonormistoiden osaamista, mikäli he tuntevat ainoastaan oman hallinnonalansa erityissääntelyn hyvin ja seuraavat ainoastaan sitä hallintotoiminnassaan? Voiko salassa pidettävien seikkojen sääntelyn keskittäminen yleislakiin siis tosiasiaassa aiheuttaa jopa salassa pidettävien seikkojen tuntemuksen heikkenemistä, mikäli kyseisenlainen sääntely koetaan omalle hallintotoiminnalle liian etäiseksi ja yleisluontoiseksi?

¹³⁵ *Vaasan HO 12.9.2007, R 06/872*. Työsuojelupiirin tarkastaja X oli ilmoittanut tekemänsä työsuojelutarkastuksen kohteena olleen kuljetusliikkeen työnantajan edustajalle sen seikan, että kyseinen tarkastus oli tehty työsuojelupiirille tulleen ilmoituksen perusteella. X oli tällöin paljastanut työnantajan edustajalle myös ilmoittajan nimen. Syyttäjän mukaan X:n antamat tiedot olivat työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 6 §:n mukaan salassa pidettäviä. Tuomioistuin katsoi kyseisenlaisenlaiset kirjeet katsotun vakiintuneesti kansalaiskirjeiksi eikä työsuojeluilmoituksiksi ja näin ollen niihin ei ollut sovellettava

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1049/2001 Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi eli julkisuusasetus sääntelee lähtökohtaisesti asiakirjojen julkisuutta kyseisissä toimielimissä, ja myös asiakirjojen salassapitoperusteet on lueteltu asetuksessa erikseen.¹³⁶ On huomattava kuitenkin, että asetuksessa hyväksytään jäsenvaltion viranomaisen oikeus päättää Euroopan unionista peräisin olevan asiakirjan julkisuudesta.¹³⁷ Euroopan unionista peräisin olevien asiakirjojen salassapito määräytyy lähtökohtaisesti samojen perusteiden nojalla kuin kansallistenkin asiakirjojen.¹³⁸ Suomessa Euroopan unionista peräisin olevan asiakirjan julkisuutta ja salassapitoa arvioidaan ensisijaisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan.¹³⁹ Euroopan unionin julkisuuslainsäädännön soveltuvuus ratkaistaan tapauskohtaisesti niissä tilanteissa, kun Euroopan unionista peräisin olevaa asiakirjaa käsitellään jäsenvaltion viranomaisessa.¹⁴⁰ Euroopan unionin tai toisen valtion salassapitosääntelyllä saattaa kuitenkin tosiasiasa olla heijastusvaikutus salassapitoon Suomessa, mikäli Euroopan unionin toimielintä tai toisen valtion viranomaista sitoo julkisuuslaissa sääntelemätön normi.¹⁴¹ Toisaalta salassapitosäännösten tulkinnassa tulee ottaa huomioon EU-oikeuden tulkintavaikutus, mikä voi merkitä joko tiukempaa tai suppeampaa salassapitonormin soveltamista.¹⁴² Euroopan Unionin salassapitoa koskeva sääntely vaikuttaa olevan esimerkiksi Suomen kansallista salassapitosääntelyä epätarkkarajaisempaa, mikä voi olla uhka oikeusturvalle ja varsinkin oikeusvarmuudelle. Toisaalta lähtökohta, jonka mukaan salassapitoa arvioidaan lähinnä kansallisten säännösten mukaan, vähentänee tosiasiallisesti kyseistä uhkaa. Julkisuusasetuksen mahdollinen virkasalaisuusrikoksen käsillä oloon heijastuukin lähinnä määriteltäessä sitä, onko kyseessä julkisuusasetuksen nojalla salassa pidettävä seikka, ja voiko kyseisen seikan rikoslain 40 luvun 5 §:n oikeudeton paljastaminen tai asiakirjan tai tiedon käyttäminen hyödyksi tai haitaksi toteuttaa virkasalaisuusrikoksen.

työsuojelun valvonnasta ja muutoksenhausta työsuojeluasioissa annetun lain 6 §:ää. Tuomioistuimen mukaan tarkastuksia oli pidettävä oma-aloitteisina, eikä X:n toimintaa ollut pidettävä rangaistavana, sillä X:n oli näytetty toimineen hallinnonalalla valliinneiden käytäntöjen sekä tulkintojen mukaisesti.

¹³⁶ *Kulla – Koillinen* 2014, s. 89. Ks. Euroopan unionissa sovellettavasta salassapidosta myös *Mäenpää* 2011a, s. 357. Ks. Julkisuusasetuksen aiheuttamista muutoksista sekä salassapitoon vaikuttavasta poikkeusjärjestelmästä *Savia – Maunu* 2002a, ja julkisuusasetuksen suhteesta jäsenvaltioiden kansallisiin sääntelyihin *Savia – Maunu* 2002b. Ks. Euroopan unionin asiakirjojen salassapidosta yleisen edun perusteella *Lehtonen – Häll – Brander* 2007.

¹³⁷ *Savia – Maunu* 2002b, s. 318.

¹³⁸ *Mäenpää* 2011a, s. 365.

¹³⁹ *Mäenpää* 2011a, s. 364. Ks. samoin *Kulla* 2013b, s. 194 ja *Kulla – Koillinen* 2014, s. 92.

¹⁴⁰ *Kulla – Koillinen* 2014, s. 92.

¹⁴¹ *Mäenpää* 2011a, s. 366. Ks. heijastusvaikutuksesta Suomen oikeudessa esim. *KHO 1997:121*.

¹⁴² *Mäenpää* 2011a, s. 366. Ks. myös *Kulla – Koillinen* 2014, s. 92. Ks. direktiivin aiheuttamasta kansallisen salassapitosäännöksen tulkintaa supistavasta vaikutuksesta esim. *KHO 1998:38*.

3.1.4 Salassapidosta poikkeamisesta ja salassapidon lakkaamisesta

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 7 luvussa on säännelty salassapidosta poikkeamisesta ja sen lakkaamisesta. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 31 §:ssä (23.6.2005/495) on säännelty viranomaisen asiakirjojen salassapidon lakkaamisesta. Kyseisen säädöksen 31 §:n 2 momentin nojalla viranomaisen asiakirjan salassapitoaika on 25 vuotta, jollei toisin ole säädetty tai lain nojalla määrätty. Yksityiselämän suojaamiseksi 24 §:n 1 momentin 24–32 kohdassa salassa pidettäväksi säädetyn asiakirjan tai niitä vastaavan muussa laissa salassa pidettäväksi säädetyn tai muun lain nojalla salassa pidettäväksi määrätyn asiakirjan salassapitoaika on 50 vuotta sen henkilön kuolemasta, jota asiakirja koskee tai, jollei tästä ole tietoa, 100 vuotta.¹⁴³ Salassapitoajat ovat siis varsin eri mittaisia riippuen siitä, millaista intressiä salassapidolla on tarkoitus suojata. Yksityiselämän suojaamista on pidetty erityisen tärkeänä, mikä heijastuu moninkertaiseen salassapitoaikaan verrattuna perusmuotoiseen asiakirjojen 25 vuoden salassapitoaikaan. Mikäli asiakirja tai tieto ei ole enää salassa pidettävä, ei virkamies voi tällaisen tiedon ilmaistessaan syyllistyä myöskään virkasalaisuusrikokseen.

3.2 Sivullisen käsitteestä

Kenelle salassa pidettävä asiakirja tai tieto voidaan oikeudettomasti joko paljastaa tai kenen hyödyksi tai haitaksi asiakirjaa tai tietoa voidaan käyttää? Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 22 §:n 2 momentin mukaan salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta siitä ei saa näyttää eikä luovutaa sivulliselle eikä antaa sitä teknisen käyttöyhteyden avulla tai muulla tavalla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi. Salaisuuden ilmaisemisen muodolla ei ole merkitystä rangaistavuuden kannalta¹⁴⁴. *On siis tär-*

¹⁴³ Ks. lisää *Mäenpää* 2008, s. 357–358. Ks. myös *Z v. Suomi* 25.2.1997: Kyseessä olleessa tapauksessa tuomioistuimien oli velvoittanut lääkärit todistamaan, kun he olivat kieltäytyneet kertomasta potilastietoja. Potilasasiakirjoja oli myös otettu takavarikkoon ja liitetty tutkintapöytäkirjaan. Salassapitoaika oikeudenkäyntiaineistolle oli rajoitettu 10 vuoteen, ja HIV-tartunnan saaneen henkilön nimi ja terveydentila oli julkistettu tuomiossa. Z katsoi valituksessaan Euroopan neuvoston ihmisoikeustuomioistuimelle, että asiassa oli rikottu EIS 8 ja 13 artikloja. Tuomiolauselmassaan EIT katsoi (8-1), että lääkäreiden velvoittaminen todistamaan ja takavarikko sekä aineiston ottaminen tutkintapöytäkirjaan eivät rikkoneet EIS 8 artiklaa. EIT katsoi sen sijaan yksimielisesti, että EIS 8 artiklaa oli rikottu, kun aineiston salassapidon aika oli rajoitettu 10 vuoteen, sekä kun Z:n nimi ja terveydentila oli ilmoitettu hovioikeuden tuomiossa. EIT katsoi tuomiolauselmassaan myös, ettei ollut tarpeen tutkia mahdollista EIS 13 artiklan rikkomista.

¹⁴⁴ *Lohiniva-Kerkelä* 2007, s. 168.

keää määritellä se, ketä on pidettävä lain tarkoittamana sivullisena. Lähtökohtaisesti jokainen henkilö on asiassa sivullinen, ellei tälle ole vastasyitä.¹⁴⁵ Sivullisen käsite on siis hyvin laaja, sillä myös esimerkiksi henkilön läheiset ovat sivullisia¹⁴⁶. On myös huomattava virkamiesten sivullisasema: mikäli virkamiehellä ei ole lainmukaista tarvetta salassa pidettävien tietojen käsittelylle eikä hän siis käsittele asiaa¹⁴⁷, on myös virkamiestä pidettävä sivullisena.¹⁴⁸ Myös esimerkiksi eri rekisterihallinnollisissa yksiköissä toimivat virkamiehet ovat sivullisia ilman erillistä säännöstä.¹⁴⁹ Sivullisen aseman voi kuitenkin poistaa esimerkiksi se, että virkatoimia hoidetaan työryhmänä tai parityönä.¹⁵⁰ Mikäli työtehtävä sen sijaan siirretään virkamieheltä toiselle, on aiemmin asiaa käsitellyt virkamies siirron jälkeen asiassa sivullinen.¹⁵¹ Sivullisen asema voi siis muuttua esimerkiksi sen mukaan, kuka virkamies osallistuu asian käsittelyyn käsittelyn eri vaiheissa. Esimerkiksi asiaa aikaisemmin käsitelleellä virkamiehellä ei siis voida katsoa olevan oikeutta saada salassa pidettäviä tietoja sen jälkeen, kun hän ei enää käsittele asiaa.¹⁵² Sivullisen aseman käsillä oloa voidaan pitää oletusarvona, joka voidaan poistaa tietyn vastasyyn perusteella: kyseisistä vastasyistä on säännelty yleensä laissa. Toisaalta on huomattava, että myös laissa olevia perusteita, joiden nojalla tietty taho ei ole sivullisen asemassa, on tulkittava suppeasti. Sivullisaseman käsillä olo voi myös muuttua jopa saman asian käsittelyn aikana.

¹⁴⁵ Sorvari 2001, s. 60. Ks. myös *Mäenpää* 2011b, s. 320: *Mäenpään* mukaan sivullisia ovat yleensä kaikki muut kuin se viranomaisena, jonka asiakirjaa salassapito velvoite koskee.

¹⁴⁶ *Mäenpää* 2011b, s. 320.

¹⁴⁷ Sorvari 2001, s. 60. Ks. myös *Mäenpää* 2011b, s. 321: *Mäenpään* mukaan viranomaisen salassapitovelvollisuutta ei voi poistaa edes se seikka, että salassa pidettävä seikka olisi tarpeellinen tai välttämätön toisen viranomaisen tehtävien hoitamisen kannalta. Esimerkiksi tapauksessa *Högsta Domstolen* 22.10.2003, dnro B2788-02, katsottiin, että kun viranomaisena antoi salassa pidettäviä tietoja tuomioistuimelle, olisi tietoja tullut seuloa siten, että tuomioistuimille olisi annettu ainoastaan asian käsittelyn kannalta tarpeellinen määrä salassa pidettäviä tietoja. Tapauksessa kiinnitettiin huomiota myös siihen, ettei tietojen tarve ollut samanlainen kaikissa tuomioistuimissa.

¹⁴⁸ Sorvari 2001, s. 136. Samansuuntaisesti on säännelty Ruotsin *Offentlighets- och sekretesslag*:n 8 luvun 2 §:ssä. Ks. *Mäenpää* 2011b, s. 321: *Mäenpään* mukaan saman viranomaisen eri yksiköt voivat olla sivullisen asemassa. Sen sijaan hänen mukaansa yksikköjaolla ei ole merkitystä, mikäli koko viranomaisen tehtävä on samanlainen: tästä hän käyttää esimerkkinä sairaalan eri osastoja, kun ne osallistuvat potilaan hoitoon. Ks. toisin *Itä-Suomen HO* 19.8.2008, R 07/1117: Hovioikeus katsoi, ettei poliisi X ollut paljastanut oikeudettomasti salassa pidettävää tietoa, kun hän oli kertonut tehdystä rikosilmoituksesta toisessa poliisipiirissä toimineelle, vaitiolovelvolliselle poliisi-Y:lle.

¹⁴⁹ Sorvari 2001, s. 61.

¹⁵⁰ Sorvari 2001, s. 60.

¹⁵¹ Sorvari 2001, s. 61.

¹⁵² Virkamiehellä ei siis ole tämän nojalla esimerkiksi oikeutta saada tietää hänen käsittelemänsä asian myöhemmistä vaiheista eikä myöskään sen lopputuloksesta, mikäli tämä lopputulos ei ole julkinen.

3.3 Oikeudettomuuden käsitteestä

3.3.1 Yleistä virkasalaisuusrikoksiin liittyvän oikeudettomuuden käsitteestä

Virkasalaisuusrikoksiakin koskeva rikoksen oikeudenvastaisuus kuuluu rikoksen syyksi-luettavuuteen.¹⁵³ Virkasalaisuusrikoksen oikeudenvastaisuus on ilmaistu virkasalaisuusri-kosta koskevassa rikoslain 40 luvun 5 §:n 1 momentissa, jossa on säännelty oikeudettomuuden käsitteestä: kyseisen lainkohdan nojalla virkamiehen on kiellettyä paljastaa virkasuh-teensa aikana tai sen päätyttyä oikeudettomasti sellaista asiakirjaa tai tietoa, joka viranomais-ten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai muun lain mukaan on salassa pidettävä tai jota ei lain mukaan saa ilmaista, tai käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi kyseisenlaisista asiakirjaa tai tietoa.¹⁵⁴ Mikäli tieto on sen sijaan muuttunut julkiseksi, ei tie-don paljastaminen ole enää tämän jälkeen oikeudetonta eikä siten rangaistavaa. Myöskään yleisesti tiedossa olevan, sinänsä salassa pidettävän, tiedon paljastaminen ei ole välttämättä oikeudetonta. Rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaisen teon kohteena on siis salaisuus.¹⁵⁵ Tämä on kuitenkin vain pääsääntö, sillä ratkaisu on tehtävä aina jokaisessa tapauksessa erikseen. Ennen kuin voidaan katsoa, ettei virkamies loukkaa tietoja antaessaan salassapitointressiä, täytyy tietojen levinneisyys yleisön keskuuteen olla sitä laajempaa, mitä arkaluonteisem-masta tiedosta on kyse.¹⁵⁶

Salassa pidettävien tietojen antamiseen ulkopuoliselle tarvitaan laissa tai asetuksessa anne-tun valtuutus,¹⁵⁷ sillä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 10 §:n nojalla sa-lassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin

¹⁵³ Ks. *Tuori* 2005, s. 328.

¹⁵⁴ Ks. *Mäenpää* 2008, s. 360: *Mäenpään* mukaan tiedon paljastaminen ei voi olla oikeudetonta silloin, kun tieto ei ole salassa pidettävä.

¹⁵⁵ *Viljanen* 2014, s. 839.

¹⁵⁶ *Viljanen* 2014, s. 839–840. Entä kuinka tilannetta olisi arvioitava esimerkiksi silloin, jos virkamies paljastaa salassa pidettävän tiedon ja vahvistaa täten laajalti liikkuneet, ilman varmaa totuus pohjaa olleet, huhupuheet oikeiksi? Tällainen teko lienee katsottavissa virkasalaisuuden rikkomiseksi huhujen laajasta levinneisyydestä huolimatta, mitä puoltavat myös virkamiehen yleisten velvollisuuksien asettamat vaatimukset virkamiehen käyttäytymisestä – huhupuheiden vahvistaminen ja siten juoruiluun osallistuminen eivät toteuta virkamiehelle esimerkiksi valtion virkamieslain 14 §:ssä asetettuja vaatimuksia asianmukaisesta käyttäytymisestä. Teko saat-taisi olla toisaalta katsottavissa myös rikoslain 40 luvun 9 §:n mukaiseksi virkavelvollisuuden rikkomiseksi.

¹⁵⁷ *Suopohja – Liusvaara* 2009, s. 243. Ks. kyseisenlaisesta viranomaisen lupamenettelystä *Mäenpää* 2008, s. 179–182. Ks. myös esim. *KKO 2002:27*: kyseisessä tapauksessa tutkijalle ei myönnetty lupaa saada tieto sa-lassa pidettävistä seikoista, jotka sisältyivät esittelijän muistioon. Sen sijaan lupa tiedon saamiseen muistioista muilta osin myönnettiin. Tapauksessa *KKO 2004:90* lupaa viranomaisen toiminnasta annetun lain 28 §:n 1 momentin mukaisesti ei myönnetty, sillä viranomaisten asiakirjojen käyttötarkoitus ei ollut säännöksessä mää-ritellyn mukainen. *KHO 2013:181* Salassa pidettävää aineistoa koskeva tutkimuslupahakemus oli voitu hylätä, kun ei ollut voitu varmuudella päätellä tutkimuksen päätavoitteiden olleen tieteellisiä. Ks. myös *Pesonen* 2011, s. 45: *Pesosen* mukaan tietojen hankkimista esimerkiksi tutkivan journalismin tarkoituksia varten sen sijaan

on erikseen säädetty. Salassapidosta voidaan poiketa neljän oikeuttamisperusteen nojalla: salassapidosta voidaan ensinnäkin poiketa ainoastaan hyväksyttävään tarkoitukseen, ja poikkeuksen nojalla saatua asiakirjaa saa käyttää vain samaan tarkoitukseen. Toisesta poikkeusperusteesta on säännelty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 §:n 3 momentissa¹⁵⁸, ja kolmas poikkeusperuste on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 28 §:n mukainen viranomaisen antama lupa.¹⁵⁹ Neljäs poikkeusperuste on lailla erikseen säädetty poikkeus, jonka nojalla salassapidosta voidaan poiketa.¹⁶⁰ Salassapitovelvollisuudesta voidaan siis poiketa ainoastaan varsin tiukoilla ja rajatuilla perusteilla, mikä korostaa salassapitovelvollisuuden vahvaa asemaa. Mikäli salassa pidettäviä tietoja annetaan tai käytetään oikeudettomasti, toteuttaa tällainen teko lähtökohtaisesti virkasalaisuuden rikkomisen tunnusmerkistön. Oikeuttamisperusteet ovat olemassa siksi, ettei lainsäätäjät pysty vastuuperusteiden kategorian tunnusmerkistön tasolla ratkaisemaan kaikkia niitä tilanteita, jotka liittyvät ihmisten väliseen vuorovaikutukseen.¹⁶¹ Virkasalaisuuden rikkomista koskevat oikeuttamisperusteet tekevät siis nimensä mukaisesti poikkeuksellisesti sallituksi sellaisen teon, joka ilman oikeuttamisperustetta toteuttaisi virkasalaisuudenrikkomisrikoksen.

Mitä seikkoja voidaan pitää tällaisina virkasalaisuusrikoksen oikeuttamisperusteina? Virkasalaisuusrikosta koskevassa rikoslain 40 luvun 5 §:ssä on puhuttu oikeuttamisperusteen sijasta päinvastoin asiakirjan tai tiedon paljastamisen tai käyttämisen oikeudettomuudesta. Virkasalaisuuden rikkomisen tunnusmerkistöön liittyvää oikeudettomuuden käsitettä ei ole kuitenkaan selvennetty lain esitöissä¹⁶². Tiedon paljastamisen voidaan katsoa edellä mainitun mukaisesti olevan oikeudetonta silloin, kun salassapitovelvollisuudesta poikkeamiseen

koskevat yleiset salassapitonormistot. Virkamiehellä ei siis ole oikeutta paljastaa salassa pidettäviä tietoja medialle edes lähdesuojan vuoksi. Ks. lähdesuojasta myös *Tiilikka 2008*, s. 34–41, *Parviainen 2010*, s. 47 ja *HE 54/2002 vp*, s. 68–69. Ks. Ks. myös *Viljanen 2014*, s. 833: *Viljasen* mukaan tiedotusvälineiden lähdesuoja on merkittävä tekijä salassapitorikosten haasteellisen selvittämisen kannalta, sillä esimerkiksi toimittajaa ei voida esitutkintalain (805/2011) 7 luvun 8 §:n 4 momentin mukaan velvoittaa ilmaisemaan tietolähdettään esitutkinnassa. Syytettyä ei näin ollen voida useinkaan nostaa, mikäli esitutkinnassa ei näin ollen kyetä selvittämään epäillyn virkamiehen henkilöllisyyttä.

¹⁵⁸ Kyseisen säännöksen nojalla asianosainen, hänen edustajansa tai avustajansa saa käyttää muita kuin asianosaista itseään koskevia tietoja, kun kysymys on sen oikeuden, edun tai velvollisuuden hoitamista koskevasta asiasta, johon asianosaisen tiedonsaantioikeus on perustunut. Kyseinen säännös tulee varsin harvoin sovellettavaksi virkamieheen. Ks. kuitenkin *Sorvari 2001*, s. 54. Ks. *Ahvenainen – Rätty 1999*, s. 129.

¹⁵⁹ *Mäenpää 2008*, s. 173. Kyseisen säännöksen nojalla viranomaisella voi pääsääntöisesti antaa yksittäistapauksessa luvan tietojen saamiseen salassa pidettävästä asiakirjastaan tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten, jos on ilmeistä, ettei tiedon antaminen loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty.

¹⁶⁰ *Mäenpää 2008*, s. 174.

¹⁶¹ *Tapani 2013a*, s. 309.

¹⁶² *Viljanen 2014*, s. 838.

ei ole oikeudellista perustetta.¹⁶³ Oikeudettomuuden käsitteen mukaista toimintaa ei sen sijaan voi olla ainakaan sellainen toiminta, johon laki antaa joko oikeuden tai johon laki jopa velvoittaa.¹⁶⁴ Teko ei olekaan oikeudeton esimerkiksi silloin, jos salassa pidettävien tietojen paljastaminen perustuu esimerkiksi nimenomaiseen lain säännökseen tai yleiseen oikeuttamisperusteeseen.¹⁶⁵ Salassa pidettävän tiedon antamisen yleisistä perusteista on säännelty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 26 §:ssä: esimerkiksi tällainen salassa pidettävän tiedon antaminen ei ole oikeudetonta eikä siten rangaistavaa.¹⁶⁶

Salassa pidettäviä tietoja sisältävän järjestelmän käyttöoikeus ei oikeuta virkamiestä tutustumaan ylimääräisiin henkilötietoihin.¹⁶⁷ Virkamies ei ole oikeutettu salassapitovelvollisuutensa vuoksi myöskään paljastamaan salassa pidettäviä tietoja rajattomasti edes toiselle salassapitovelvolliselle virkamiehelle.¹⁶⁸ *Pahlman* on sen sijaan katsonut, että salassa pidettävistä asioista on kuitenkin oikeutettua puhua yksittäistapauksessa salassapitosäännösten estämättä siten, ettei salassapidolla suojattavaa asiaa tai tahoja pystytä tunnistamaan.¹⁶⁹ Tällaisen näkökannan puoltamisessa voidaan kuitenkin nähdä olevan omat vaaransa, sillä tiedon paljastamisen kriteerit ovat aiemmin tässä tutkimuksessa käsitellyn tavoin varsin tiukat: salassapidolla suojattava asia tai taho saattaa olla tunnistettavissa jopa varsin vähäpätöisiltä tuntuvien seikkojen kautta. Mikäli salassa pidettävä seikka näin ollen paljastuu oikeudettomasti, voidaan teko katsoa virkasalaisuuden rikkomiseksi.

Kuinka olisi arvioitava esimerkiksi tilannetta, jossa salassapidolla suojattu taho hyväksyy jälkikäteen salassa pidettävien tietojen paljastamisen tai hyväksi tai haitaksi käyttämisen jälkikäteen? Tällöin hän näyttäisi itse asiassa hyväksyvän jo toteutuneen virkasalaisuusrikoksen. *Anttila* on katsonut, että mikäli salassa pidettävä tieto käsittää sellaisen tosiseikan, joka koskee ainoastaan salassapidon rikkomisella loukatun intressiä, poistaa loukatun suostumus asialta salaisuuden luonteen.¹⁷⁰ Tällöin ei kyseessä ole itseasiassa loukkaus, sillä suostumus

¹⁶³ *Mäenpää* 2013, s. 773.

¹⁶⁴ *Viljanen* 2014, s. 838. Ks. myös *Turun HO 4.11.2014, R 13/1519*: X oli saanut kuulla, että vankilan apulaisjohtaja seurusteli entisen vangin kanssa, ja tämän seurauksena hän tarkasti asian todenperäisyyden tietojärjestelmästä ja ilmoitti asiasta toisille vankilan henkilökuntaan kuuluville henkilöille. Hovioikeus hylkäsi virkasalaisuuden rikkomista koskevan syytteen, sillä se katsoi vankilanjohtajalla olleen oikeus, jopa velvollisuus, selvittää kyseinen vankilan turvallisuuteen vaikuttava seikka sekä kertoa se vankilan muulle henkilökunnalle.

¹⁶⁵ *Rautio* 2013b, s. 1126.

¹⁶⁶ Ks. asiaa koskevasta viranomaisen harkintavallasta *Mäenpää* 2008, s. 171.

¹⁶⁷ *Sorvari* 2001, s. 136.

¹⁶⁸ *Pahlman* 2010, s. 106.

¹⁶⁹ *Pahlman* 2010, s. 106–107.

¹⁷⁰ *Anttila* 1946, s. 164–165.

poistaa teon loukkauksen luonteen¹⁷¹: täten mikäli salassapidolla suojattu taho hyväksyy jälkikäteen virkasalaisuusrikoksen, ei kyseessä enää olekaan salassapidon loukkaus eikä näin ollen virkasalaisuusrikos. Tätä tukee myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 26 §:n 1 momentin 2 kohta, jonka nojalla viranomaisella saa antaa salassa pidettävän tiedon salassapidolla suojattavan tahon suostumuksen nojalla.

3.3.2 Yleisistä oikeuttamisperusteista salassa pidettävän asiakirjan tai tiedon paljastamiseksi tai käyttämiseksi

Voi olla käytännössä vaikeaa määritellä sitä, ketkä ovat oikeutettuja saamaan tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta.¹⁷² Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 26 §:ssä on säännelty yleisistä perusteista salassa pidettävän tiedon antamiseen: 26 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla viranomaisella voi antaa tiedon tällaisesta asiakirjasta, mikäli tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty, ja kyseisen säädöksen 26 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla silloin, jos se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuksensa. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 26 §:n 2 momentissa on säännelty lisäksi eräiden salassa pidettävien tietojen antamisesta silloin, kun tieto on tarpeen joko yksityisen tai toisen viranomaisen laissa säädetyn tiedonantovelvollisuuden toteuttamiseksi, tai tiedot antavan viranomaisen hoidettavaksi kuuluvan korvauksen tai muun vaatimuksen toteuttamiseksi. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 26 §:n 3 momentin nojalla viranomaisella voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon antamansa virka-aputehtävän suorittamiseksi sekä toimiksiannostaan tai muuten lukuunsa suoritettavaa tehtävää varten, jos se on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Salassa pidettäviä tietoja voi luovuttaa mainittuja tehtäviä varten myös silloin, kun salassa pidettävien tietojen poistaminen niiden suuren määrän tai muun niihin verrattavan syyn vuoksi ei ilmeisesti ole tarkoituksenmukaista.¹⁷³ On huomattava, ettei viranomaisella siis voi tehdä yleistä päätöstä, jonka mukaan viranomaisella luopuisi yleisesti soveltamasta jotakin salassapitoperustetta tai jättäisi soveltamatta salassapitoperustetta

¹⁷¹ Anttila 1946, s. 2.

¹⁷² Viljanen 2014, s. 839.

¹⁷³ Ks. Ahvenainen – Rätty 1999, s. 73: He ovat korostaneet sitä, että viranomaisella tulee aina varmistua siitä, että salassa pidettäviä tietoja pyytävällä taholla on oikeus kyseisten tietojen saamiseen. Viranomaisella tulee selvittää tietoja pyytävän tahon henkilöllisyys, ja tietopyyntö on syytä heidän mukaansa vaatia kirjallisena. Myös suostumus tietojen antamiseen on heidän mukaansa syytä pyytää kirjallisena. Ks. myös Wallin – Kons-tari 2000, s. 251: Heidän mukaansa voidaan puhua erityisperusteisesta tiedon antamisesta, kun tiedon antaminen koskee salassa pidettävää seikkaa.

tiettyyn asiakirjaryhmään.¹⁷⁴ Salassa pidettävän asiakirjan tai tiedon antamista koskeva oikeuttamisperuste perustuu siis aina lakiin.

Ylipartasen mukaan tietojen luovuttamiseen sivulliselle tarvitaan yleensä suostumus¹⁷⁵, jonka tulee olla vapaaehtoinen, nimenomainen, informoitu, kirjallinen ja yksilöity.¹⁷⁶ Suostumuksen ei yleensä tarvitse olla kirjallinen, mutta suostumuksen tulee kuitenkin olla todisteellinen. Tämä edellyttää yleensä epäsuorasti sitä, että suostumuksen tulisi olla kirjallinen.¹⁷⁷ Suostumuksen voi antaa ainoastaan elossa oleva henkilö.¹⁷⁸ *Anttila* on sen sijaan kiinnittänyt huomiota siihen, että suostumus yleensä kattanee ainoastaan tiedon ilmaisemisen määrätyissä olosuhteissa eikä ilmaisua yleensä. Tosiseikka pysyykin näin ollen salaisuutena, joka on oikeutettua ilmaista tietyssä määrätyssä tilanteessa.¹⁷⁹ Myös konkludenttinen, asian luonteesta johtuva suostumus on mahdollinen: esimerkiksi sairausloman vuoksi lääkäriin tulevan potilaan lienee katsottava antaneen suostumuksensa tietojen ilmaisemiseen työntantajalleen, kun taas yksityisesti lääkäriin tulevan henkilön kohdalla tilannetta on arvioitava toisensuuntaisesti.¹⁸⁰ Konkludenttisen suostumuksen täyttymistä lienee kuitenkin yleensä syytä arvioida tiukkojen kriteerien valossa, ja tällöin virkamiehellä on korostettu velvollisuus informoida suostumuksen antajaa suostumuksen antamiseen vaikuttavista seikoista.

¹⁷⁴ *Mäenpää* 2011b, s. 332. Mikäli viranomaisella olisi tällainen valta, se voisi tosiasiasa tehdä tyhjäksi salassapitovelvollisuuden, ja käyttää näin tietyssä mielessä tosiasiallisesti jopa tietynlaista lainsäädäntövaltaa.

¹⁷⁵ Ks. *AOA 1.7.2013, 4643/4/12*: Apulaisoikeusasiamies kiinnitti ratkaisussaan huomiota siihen, että salassa pidettäviä tietoja eteenpäin luovutettaessa on asianmukaista pyytää salassa pidettävän tiedon kohteelta suostumus tietojen antamiseen sekä selvittää hänelle, mitä tietojen antamatta jättäminen mahdollisesti yksittäisessä tapauksessa merkitsee. Ks. samoin *Mahkonen* 1995, s. 117. Ks. myös *EIT L.L. v. Ranska*, jossa väitettiin muun muassa lääkärin rikkoneen salassapitovelvollisuuttaan, kun oikeudessa oli esitetty hänen potilastaan koskeva lääkärintodistus ilman kyseisen potilaan suostumusta. Ks. lisäksi *KKO 2004:90*, jossa salassa pidettävästä asiakirjasta ei annettu tietoa muun muassa sillä perusteella, että salassapidolla suojattu taho ei ollut antanut suostumustaan tietojen antamiseen.

¹⁷⁶ *Ylipartanen* 2010, s. 81. Ks. suostumuksen antamisesta myös *Mäenpää* 2008, s. 177–178 ja *Koskinen* 2013, s. 169–171.

¹⁷⁷ *HE 30/1998 vp*, s. 102.

¹⁷⁸ *Mahkonen* 1995, s. 108.

¹⁷⁹ *Anttila* 1950, s. 24. Samansuuntaisesti *Mahkonen* 1995, s. 114.

¹⁸⁰ *Anttila* 1950, s. 25. Ks. toisin *Mahkonen* 1995, s. 114: *Mahkonen* on katsonut, että ainoastaan poikkeuksellisesti voidaan katsoa suostumuksen salassa pidettävien tietojen kertomiseen olevan pääteltävissä olosuhteista.

Oikeuttamisperusteen saattavat muodostaa myös esimerkiksi rikoslain 4 luvun (13.6.2003/515) 4 §:n mukainen hätävarjelu¹⁸¹ tai rikoslain 4 luvun 5 §:n mukainen pakkotila¹⁸². Esimerkiksi *Germanwings* –lentoyhtiön lentoturman tutkinnan yhteydessä on nostettu esiin kysymys siitä, olisiko perämiestä hoitaneiden lääkärien tullut pakkotilaoikeuttamisperusteen nojalla kertoa perämiehen salassa pidettävistä terveystiedoista muille tahoille mahdollisten onnettomuuksien estämiseksi.¹⁸³ *Lohiniva-Kerkelä* on puolestaan maininnut esimerkkinä virkasalaisuuden rikkomista koskevasta oikeuttamisperusteesta sellaisen hätävarjelun, jossa lääkäri joutuu esimerkiksi mielisairaana potilaan hyökkäyksen kohteeksi. Tällöin hyökkäyksen kohteeseen on katsottu voivan hälyttää apua paikalle sekä ilmaista tarvittaessa tieto myös hyökkääjän sairaudesta.¹⁸⁴

3.3.3 Salassa pidettävän asiakirjan tai tiedon antamista koskevista erityisistä oikeuttamisperusteista

Hallintolain 10 §:ssä on säännelty viranomaisten välisestä yhteistyöstä.¹⁸⁵ Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 29 §:ssä on puolestaan säännelty salassa pidettävien tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle:¹⁸⁶ kyseisen säännöksen nojalla viranomaisen voi antaa toiselle viranomaiselle tiedon salassa pidettävästä asiakirjasta, mikäli tiedon antamisesta tai oikeudesta tiedon saamiseen on laissa erikseen nimenomaisesti säädetty; se, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, antaa siihen suostumuk-

¹⁸¹ Ks. hätävarjelusta *Koskinen* 2013, s. 167–168. Ks. myös *Tapani* 2013a, s. 311–312: Hänen mukaansa laissa ei ole määritelty sitä, mitä oikeushyviä voidaan puolustaa voimakeinoilla hätävarjelutilanteessa. Hätävarjelutilanteessa on otettava huomioon puolustustalon tarpeellisuus sekä käytettävien voimakeinojen suhteellisuus.

¹⁸² *Rautio* 2013b, s. 1126. Ks. pakkotilasta *Koskinen* 2013, s. 168 – 169. Ks. myös *Tapani* 2013a, s. 334: *Tapani* mukaan pakkotila eroaa hätävarjelusta siten, että pakkotilanteessa puolustusteko kohdistetaan johonkin muuhun tahoon kuin hyökkääjään, kun taas hätävarjelutilanteessa puolustusteko kohdistuu itse hyökkääjään. Ks. myös *Tapani* 2013a, s. 336 ja s. 339: Tilanteen on oltava pakottava ja puolustettava, jotta pakkotilatekoa voidaan pitää oikeutettuna. Ks. myös *Viljanen* 2014, s. 839: *Viljanen* on tulkinnut rikoslain 30 luvun 4 §:n mukaista yritysvakoilua koskevan hallituksen esityksen (*HE 66/1988 vp*, s. 84) mukaisen oikeudettomuuden soveltuvan myös rikoslain 40 luvun 5 §:n tulkintaan: *Viljasen* mukaan sellaisen salaisuuden ilmaisemista, jolla esimerkiksi ilmoitettaisiin viranomaiselle tai ilmaistaisiin julkisuudessa tietyn tuotteen valmistukseen tai käyttöön liittyvistä olennaisista terveysvaaroista, ei todennäköisesti voitaisi pitää oikeudettomana.

¹⁸³ Ks. lisää esim. *EASA* 2015.

¹⁸⁴ *Lohiniva-Kerkelä* 2007, s. 168.

¹⁸⁵ Hallintolain 10 §:n 1 momentin nojalla viranomaisen tulee toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustaa toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.

¹⁸⁶ Ruotsin *Offentlighets- och sekretesslag*:n 8 luvun 1 §:ssä on säännelty kyseistä säännöstä vastaavasti salassa pidettävien tietojen antamisesta muille viranomaisille..

sensa; asiakirja on tarpeen käsiteltäessä ennakkotietoa, ennakkoratkaisua, viranomaisen päätöksestä tehtyä muutoksenhakua¹⁸⁷ taikka toimenpiteestä tehdyn kantelun¹⁸⁸ tai alistusasian taikka kansainväliselle lainkäyttö- tai tutkintaelimelle tehdyn valituksen käsittelemiseksi; tai mikäli tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi.¹⁸⁹ Myös erityislait voivat sisältää säännöksiä, joiden nojalla eri viranomaisilla voi olla oikeus saada salassa pidettäviä tietoja.¹⁹⁰ Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 30 §:ssä on lisäksi säännelty salassa pidettävien tietojen antamisesta ulkomaan viranomaiselle ja kansainväliselle toimielimelle.

Hallintolain 24 §:n 2 momentin nojalla asianosaisen tiedonsaantioikeudesta säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n 1 momentin nojalla asianosaisella¹⁹¹, eli hakijalla, valittajalla sekä

¹⁸⁷ *KKO 24.9.2008, R2007/523*. Käräjätuomari X oli hankkinut oma-aloitteisesti, Y:n mielipidettä tiedustelematta Y:tä koskevan salassa pidettävän rikosrekisteriotteen Y:tä koskevan oikeuskäsittelyn kirjalliseksi todisteeksi. Tuomioistuimien katsoi, ettei X:n toimintaa voitu pitää oikeudettomana ottaen huomioon tuomioistuinten laaja harkintavalta lainkäyttöasioissa sekä rikosrekisterilain 1 §:n 2 momentin ja 4 §:n 1 momentin 1 kohdan tulkinnanvaraisuus.

¹⁸⁸ Ks. *Kulla 2002*, s. 171: *Kullan* mukaan vaitiolovelvollinen henkilö ei saa itse tehdä esimerkiksi kantelua tai ilmiantoja sellaisen salassa pidettävän tiedon nojalla, jonka hän on toimessaan saanut tietää, mikäli laissa ei ole oikeuttavaa erityissäännöstä ilmoituksen tai kantelun tekemiseen. Ks. myös *Kulla 2002*, s. 175: *Kullan* näkemysten nojalla on huomattava myös se, että mikäli kantelua käsitellään julkisuudessa esimerkiksi lehdistössä, ei kantelun kohde saa esittää salassa pidettäviä tietoja julkisuudessa, vaikka tämä vaikeuttaakin hänen mahdollisuuttaan puolustautua. Ks. tästä myös *Mahkonen 1995*, s. 181. Vrt. esim. tapaukseen *KKO 2006:61*, jossa katsottiin, että asianajajalla oli oikeus ilmaista salassa pidettäviä tietoja, koska hänen päämiehensä oli kertonut asianajajan menetelleen siten, että häntä voitiin epäillä rikoksesta. Korkein oikeus painotti, ettei salassapitovelvollisuus voi väistyä enempää kuin epäilyjen torjumiseksi on välttämätöntä. Korkeimman oikeuden tulkinnan mukaan kyseinen kannanotto ei ollut ristiriidassa EIS 8 artiklan 2 kappaleen kanssa.

¹⁸⁹ Ks. lisää *Heuru 2006*, s. 265, *Kulla 2012*, s. 430–431 ja *Mäenpää 185–201*. Ks. lisäksi. *KHO 2012:97*: Verotoimisto oikeutettiin antamaan Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle tiedot perukirjasta siltä osin, kuin kyse ei ollut perukirjassa ilmenevistä taloudellisista asemaa koskevista, salassa pidettävistä seikoista. Ks. myös *KHO 2010:42*: Poliisi oikeutettiin saamaan Kansaneläkelaitokselta tietoja esitutkinnan suorittamista varten. Ks. lisäksi *Turun HO 10.4.2001, R 99/453*: Sosiaalijohtaja Y oli kopioinut X:n sosiaalilautakunnalle lähettämän kirjelmän ja lähettänyt sen lääninoikeudelle kantajan X vaimon toimeentulotukivalitusasian liitteeksi. Tuomioistuimien katsoi, Y oli saanut luovuttaa kirjelmän silloisen lainsäädännön nojalla. Ks. myös *Tampereen KäO 8.5.2009, R 09/1209*.

¹⁹⁰ Ks. esim. poliisin tiedonsaantioikeuksista *Korhonen 2005*, s. 63–83, lastensuojelun asiakasta koskevien tietojen luovuttamisesta *Aer 2012*, s. 214–217 sekä yleisesti sosiaalioikeudellisesta tietojenvaihdosta viranomaisten välillä *Huhtanen 2010*, s. 55–68 sekä *Posio 2008*, erityisesti 295–314. Ks. terveydentilatietojen luovuttamisesta *Lehtonen 2001*, s. 274–288. Ks. myös *KKO 2004:90*, jossa tapauksessa muun muassa vankila oli pyytänyt lupaa salassa pidettävän oikeudenkäyntiaineiston saamiseksi, mutta lupaa ei myönnetty. Ks. kuntalain mukaisesta luottamushenkilön tiedonsaantioikeudesta *Harjula – Prättälä 2012*, s. 386–389, *Heuru 2001*, s. 258, *Heuru – Mennola – Ryyänen 2011*, s. 305 ja *HE 268/2014 vp*, s. 199. Ks. myös *KHO 1995-A-23* jossa ratkaisussa korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei yksittäisellä lautakunnanjäsenellä ollut oikeutta saada salassa pidettäviä asiakirjoja kunnan seurannan ja valvonnan toteuttamiseksi.

Tapauksessa *EIT T. K. v. Suomi* EIT katsoi, ettei sosiaaliviranomainen ollut rikkonut salassapitovelvollisuuttaan luovuttaessaan salassa pidettävää aineistoa lääkärille lausunnon antamista varten. Ks. myös *HE 30/1998 vp*, s. 15: kyseisen hallituksen esityksen mukaan laissa oli tuolloin noin 100 viranomaisen tiedonsaantioikeutta koskevaa säännöstä.

¹⁹¹ Hallintolain 11 §:n nojalla asianosainen hallintoasiassa on se taho, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n 4 momentin (30.3.2007/385) nojalla

muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee, on pääsääntöisesti oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.¹⁹² Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n 2 momentissa on puolestaan säännelty asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoitusperusteista.¹⁹³ Vaikkei tietoja olisi oikeutta saada asianosaisuusjulkisuuden nojalla, voi tiedonsaantiin olla oikeus viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 12 §:n nojalla.¹⁹⁴

Hallintolain 12 §:ssä on puolestaan säännelty asiamiehestä ja avustajasta. Hallintolain 12 §:n 1 momentin nojalla hallintoasiassa saa käyttää asiamiestä tai avustajaa. Kyseisen säännöksen nojalla asiamiehen on esitettävä valtakirja tai muulla luotettavalla tavalla osoitettava olevansa oikeutettu edustamaan päämiestä. Valtakirja on viranomaisen määräyksestä yksilöitävä, jos toimivallasta tai toimivallan laajuudesta on epäselvyyttä. Säännöksen nojalla asianajajan ja julkisen oikeusavustajan tulee sen sijaan esittää valtakirja vain silloin, kun viranomaisen niin määrää.¹⁹⁵ Salassa pidettävien tietojen antamisen oikeuttamisperusteen asianmukaisen turvaamisen vuoksi viranomaisella voitaneen kuitenkin katsoa olevan syytä vaatia

viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n mukaisena asianosaisena ei sen sijaan pidetä sitä, jonka muutoksenhakuoikeus perustuu yksinomaan kunnan tai muun yhteisön jäsenyyteen. Ks. asianosaiseman rajoittamisesta myös *KHO 2015:15*, jossa katsottiin, ettei henkilöllä ollut oikeutta saada tietoa häneen kohdistuneista viranomaistallenteista, koska hän ei ollut asian varsinaisena osapuolena. Ks. myös *Helsingin HO 28.11.2014, R 13/2841*: Poliisi X oli katsonut poliisin tietojärjestelmistä itseään koskevaa esitutkintaa koskevan tiedon. Tuomioistuimien painotti tiedon saamisen ajankohdan merkitystä: vaikka X:ää oli informoitu myöhemmin kyseisestä tiedosta, ei hänellä ollut ollut oikeutta tietoon sillä hetkellä, kun hän oli saanut sen tietojärjestelmästä.

¹⁹² Ks. *Pesonen* 2011, s. 40: *Pesosen* mukaan yleinen tiedontarve tai uteliaisuus eivät ole perusteita saada salassa pidettäviä tietoja, vaan tietojen pyytäjän tulee perustaa tietopyyntönsä sille, että hän katsoo tarvitsevansa tietoja etujensa ja oikeuksiensa puolustamiseen. Ks. *KHO 2007:61*: Tapauksessa oli kyse X:n oikeudesta saada tieto perukirjasta, sillä hän tarvitsi perukirjaa etujensa ja oikeuksiensa hoitamiseksi. Ks. myös *KHO 2014:69*: Ratkaisussa korostettiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n mukaisen asianosaisen tiedonsaantioikeuden voivan perustua vain sellaisiin tilanteisiin, jossa tiedot vaikuttivat tai olivat voineet vaikuttaa asian käsittelyyn. Sen sijaan asianosaisen tiedonsaantioikeus ei ulottunut tilanteisiin, joissa asianosainen ainoastaan epäili häntä koskeneiden tietojen käyttämisen asianmukaisuutta. Ks. asianosaisuuden ja salassapidon suhteesta lisäksi esim. *KKO 2007:46*, *AOA 5.12.2012, 2902/4/10* ja *EOA 23.3.2001, 1348/4/98*.

¹⁹³ Ks. esim. *KHO 2010:60*: X ja Y olivat hakeneet virkaa, ja X oli pyytänyt saada Y:n soveltuvuustestitulokset. Koska tiedon antaminen asianosaiselle X:lle oli ollut vastoin erittäin tärkeää yksityistä etua, ei tietoa voitu antaa.

¹⁹⁴ Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 12 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto hänestä itsestään viranomaisen asiakirjaan sisältyvistä tiedoista 11 §:n 2 ja 3 momentissa säädetyin rajoituksin, jollei laissa toisin säädetä. Ks. esim. *KHO 28.1.2011/193*.

¹⁹⁵ Hallintolain 13 §:ssä on säännelty asiamiehen ja avustajan salassapitovelvollisuudesta. Hallintolain 69 §:ssä puolestaan on säännelty asiamiehen ja avustajan salassapitovelvollisuuden rikkomisesta: kyseisen säännöksen nojalla Rangaistus 13 §:ssä säädetyin salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain (39/1889) 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

valtakirja, kun salassa pidettäviä tietoja luovutetaan asianajajalle tai julkiselle oikeusavustajalle.¹⁹⁶ Viranomaisen on muutoinkin syytä olla tarkkana sen suhteen, että salassa pidettävien tietojen luovutuksen kohteella on asianmukainen oikeuttamisperuste saada tiedot. Käytännössä tämä tarkoittaa mahdollisimman yksilöityä, kirjallista valtakirjaa.¹⁹⁷

Salassa pidettävien seikkojen paljastaminen voi tapahtua oikeutetusti myös holhousoikeudellisella perusteella. Holhoustoimeen kytkeytyviä puhevaltaseikkoja punnittaessa huomioon tulee ottaa jutun laatu, päämiehen rooli prosessissa, päämiehen holhousoikeudellinen asema sekä edunvalvojan kompetenssi. Päämiehen puhevallan käyttäminen vaihtelee eri prosessilaeittain.¹⁹⁸ Hallintolain 15 §:ssä on säännelty edunvalvojan oikeudesta käyttää puhevaltaa.¹⁹⁹ Puolestaan edunvalvontavaltuutetun oikeus salassa pidettävien tietojen saamiseen riippuu edunvalvontavaltuutuksesta annetussa laissa (25.5.2007/648) tarkoitetun edunvalvontavaltuutuksen sisällöstä.²⁰⁰ Mikäli edunvalvojan tai edunvalvontavaltuutetun toimivalta käsittää salassa pidettäviä seikkoja koskevat asiat, ei virkamies syyllisty virkasalaisuusrikokseen paljastaessaan edunvalvojalle tai edunvalvontavaltuutetulle edunvalvottavaa koskevia salassa pidettäviä seikkoja.

Hallintolain 14 §:ssä on puolestaan säännelty vajaavaltaisen puhevallan käyttämisestä.²⁰¹ Lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain (8.4.1983/361) 4 §:n 3 momentin no-

¹⁹⁶ Tapauksessa *OKV/735/1/2011* katsottiin, ettei julkisella oikeusavustajalla ollut automaattista ja asemaansa perustuvaa parempaa oikeutta saada salassa pidettäviä tietoja kuin muilla sivullisilla.

¹⁹⁷ *KKO 1989:6*. Lääninveroviraston tarkastajalla X:llä oli ollut hallussaan salassa pidettävä yrityksen kirjanpitoaineisto veron perimistä varten. X oli syyllistynyt virkasalaisuuden ilmaisemiseen, kun hän oli antanut kirjanpitoaineiston osakkeenomistajana esiintyneen B:n käyttöön. B ei ollut ollut yhtiön laillinen edustaja eikä hänellä ollut ollut valtuutusta esiintyä yhtiön puolesta.

¹⁹⁸ *Välimäki 2013*, s. 246.

¹⁹⁹ Hallintolain 15 §:n 1 momentin mukaan täysivaltaiselle määrätty edunvalvoja käyttää päämiehensä ohella itsenäisesti puhevaltaa asioissa, jotka kuuluvat hänen tehtäviinsä. Mikäli edunvalvoja ja hänen päämiehensä ovat puhevaltaa käyttäessään eri mieltä, päämiehen kanta on ratkaiseva, mikäli hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen. Mikäli päämiehen toimintakelpoisuutta on sen sijaan rajoitettu muulla tavoin kuin vajaavaltaiseksi julistamalla, hallintolain 15 §:n 2 momentin nojalla edunvalvoja käyttää yksin päämiehen puhevaltaa asiassa, josta päämiehellä ei ole oikeutta päättää. Edunvalvoja ja hänen päämiehensä käyttävät kuitenkin kyseisen säännöksen nojalla yhdessä puhevaltaa asiassa, josta heidän tulee yhdessä päättää.

²⁰⁰ Edunvalvontavaltuutuksesta annetun lain 2 §:n 1 momentin nojalla edunvalvontavaltuutuksella valtuutettu voidaan oikeuttaa edustamaan valtuuttajaa tämän taloudellisissa asioissa. Valtuutettu voidaan oikeuttaa edustamaan valtuuttajaa myös sellaisissa tämän henkilöä koskevissa asioissa, joiden merkitystä valtuuttaja ei kykene ymmärtämään sillä hetkellä, jolloin valtuutusta olisi käytettävä. Kyseisen lain 2 §:n 2 momentin mukaan edunvalvontavaltuutus voidaan rajoittaa koskemaan määrättyä oikeustointia, asiaa tai omaisuutta.

²⁰¹ Hallintolain 14 §:n 1 momentin nojalla vajaavaltaisen puhevaltaa käyttää hänen puolestaan vajaavaltaisen edunvalvoja, huoltaja tai muu laillinen edustaja. Säännöksen mukaan vajaavaltaisella on kuitenkin oikeus käyttää yksinään puhevaltaa asiassa, joka koskee hänen vallitsemaansa tuloa tai varallisuutta. Hallintolain 14 §:n 2 momentin nojalla 18 vuotta täyttänyt vajaavaltainen käyttää itse yksin puhevaltaansa henkilöään koskevassa

jalla huoltaja edustaa lasta tämän henkilöä koskevissa asioissa, jollei laissa ole toisin säädetty. Huoltajalla on siis lasta koskeva salassa pidettäviä tietoja koskeva tiedonsaantioikeus. Sen sijaan lapsen vanhempi, joka ei kuitenkaan ole lapsen huoltaja, tarvitsee suostumuksen salassa pidettävien tietojen saamiseksi.²⁰² Myös huoltajan tiedonsaantioikeus saattaa olla joissakin asioissa rajoitettu, kuten esimerkiksi potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain (17.8.1992/785) 9 §:ssä säännellyssä tilanteessa²⁰³: myös tällöin salassa pidettävien tietojen paljastaminen saattaa toteuttaa virkasalaisuusrikoksen tunnusmerkistön.

Myöskään vainajan tiedoista ei ole pääsääntöisesti tiedonsaantioikeutta, mistä poikkeuksena on esimerkiksi potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 13 §.²⁰⁴ Aviopuolisotkin saavat tutustua toisiaan koskeviin salassa pidettäviin tietoihin vain toisen suostumuksen nojalla,²⁰⁵ sillä puoliset ovat avioliittolain (13.6.1929/234) 2 §:n mukaisesti (16.4.1987/411) toisiinsa nähden yhdenvertaisia. Avioliittolain 33 §:n nojalla puoliset ovat oikeudellisesti itsenäisiä myös suhteissaan ylöspäin.²⁰⁶ Aviopuolisot voivat kuitenkin saada toistensa salassa pidettäviä tietoja yleisten varallisuus oikeudellisten oikeustoimien nojalla, eli käytännössä valtuutuksen nojalla.

asiassa silloin, kun hän kykenee ymmärtämään asian merkityksen. Hallintolain 14 §:n 3 momentissa on puolestaan säännelty 15 vuotta täyttäneen puhevallan käyttämisestä: 15 vuotta täyttäneellä alaikäisellä ja hänen huoltajallaan tai muulla laillisella edustajallaan on kummallakin oikeus erikseen käyttää puhevaltaa asiassa, joka koskee alaikäisen henkilöä taikka henkilökohtaista etua tai oikeutta. On huomattava, että myös lapseen sovelletaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n mukaista asianosaisen tiedonsaantioikeutta, joskin kyseisen lain 11 §:n 2 momentin 1 kohdan mukainen asianosaisen tiedonsaantioikeuden rajoittaminen lapsen edun perusteella rajoittaa kyseistä lapsen omaa tiedonsaantioikeutta. Ks. lisää lapsen yleisestä osallisuudesta *Pajulampi* 2014, s. 340 – 374.

²⁰² Myös tuomioistuin voi antaa luvan tietojen saamiseksi, kuten tapauksessa *Helsingin HaO* 07/0556/2/9.5.2007.

²⁰³ Potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain 9 §:n 2 momentin nojalla alaikäisellä on oikeus kieltää terveydentilaansa ja hoitoansa koskevien tietojen antaminen huoltajalleen tai muulle lailliselle edustajalleen, mikäli alaikäinen potilas ikäänsä ja kehitystasoonsa nähden kykenee päättämään hoidostaan. Ks. tästä *Pollari – Lohiniva-Kerkelä* 2013, s. 293: *Pollarin ja Lohiniva-Kerkelän* mukaan potilaslain 9 §:n 2 momentin sanamuoto on ehdoton, eli säännös ei mahdollista terveydenhuollon erityisharkintaa. Sen sijaan sosiaalihuollon asemasta ja oikeuksista annetun lain 11 § mahdollistaa heidän mukaansa tietojen luovuttamista koskevan harkinnan. Sen sijaan *Pahlman* 2006, s. 236: *Pahlmanin* mukaan alaikäisen tekemää tietojenantokieltä saattaa kuitenkin rajoittaa se, millainen vaikutus tietojen antamatta jättämisellä olisi lapsen etuun. Mikäli asiaan liittyisi painava huoltajaa koskeva lapsen huolenpitovelvollisuus, ei lapsella välttämättä olisi oikeutta kieltää huoltajaansa koskevaa tiedonsaantioikeutta. Ks. asiaan vaikuttavan lapsen edun käsitteestä esim. *Pajulampi* 2014, erityisesti s. 181–203. Ks. myös esim. *Hakalehto-Wainio* 2013. Ks. potilastietoja koskevasta tiedonsaantioikeuden rajoittamisesta myös *Paaso* 2001, erityisesti s. 289–333.

²⁰⁴ Ks. lisää *Mahkonen* 1995, s. 133–134. Kuitenkin tapauksen *Högsta Domstolen* 14.10.1987, dnro T524-85, mukaan lääkärin vaitiolovelvollisuus ei ollut enää yhtä laaja potilaan kuoleman jälkeen kuin potilaan eläessä.

²⁰⁵ *Mahkonen* 1995, s. 120.

²⁰⁶ *Aarnio – Helin* 1992, s. 29.

Valtuutus voi oikeuttaa viranomaisen antamaan salassa pidettäviä tietoja valtuutetulle. Valtuutuksesta on säännelty varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain (13.6.1929/228) 2 luvussa.²⁰⁷ Kyseisen lain 10 §:n 1 momentin nojalla valtuuttaja tulee suhteessaan kolmanteen henkilöön välittömästi oikeutetuksi ja velvoitetuksi oikeustoimen perusteella, jonka valtuutettu valtuutuksen rajoissa tekee valtuuttajan nimessä.²⁰⁸ Mikäli valtuuttajan antama valtuutus on siis pätevä, ei virkamies syyllisty virkasalaisuuden rikkomiseen antaessaan salassa pidettäviä tietoja valtuutetulle. Sen sijaan mikäli valtuutettu on toiminut vastoin valtuuttajan hänelle antamia ohjeita, ei oikeustoimi varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain 11 §:n 1 momentin nojalla sido valtuuttajaa, jos kolmas henkilö tiesi tai hänen olisi pitänyt tietää, että valtuutettu ylitti toimivaltansa. Mikäli virkamies tiesi siis salassa pidettäviä tietoja valtuutetulle antaessaan, että valtuutettu ylitti toimivaltansa, syyllistyy virkamies virkasalaisuuden rikkomiseen antaessaan valtuutetulle salassa pidettäviä tietoja.

3.4 Paljastamisen käsitteestä

3.4.1 Yleistä paljastamisen käsitteestä

Rikoslain 40 luvun 5 §:n 1 momentin 1 kohdassa on säännelty tiedon paljastamisesta²⁰⁹. Kyseisen lainkohdan mukaan paljastaminen koskee sellaisen asiakirjan tai tiedon ilmaiseamista, joka on salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain tai muun lain mukaan, tai jota ei lain mukaan saa ilmaista. Paljastamisesta on kyse silloin, mikäli paljastaminen koskee suoraan tai välillisesti sellaista tietoa, joka voidaan yhdistää tiettyyn asiaan.²¹⁰ Termi ”paljastaminen” viittaa kielellisesti siihen, että seikka tulee sivullisen tietoon.

²⁰⁷ Ks. eri valtuuttamismuodoista esim. *Hoppu – Hoppu* 2011, s. 162–164 ja *Kaisto – Lohi* 2013, s. 106–107.

²⁰⁸ Varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain 10 §:n 2 momentin nojalla: ”Milloin jollakin toisen toimessa ollen tai muuten toisen kanssa tekemänsä sopimuksen johdosta on sellainen asema, että siihen lain tai yleisen tavan mukaan liittyy määrätynlainen kelpoisuus toimia tämän puolesta, katsotaan hänet valtuutetuksi tämän kelpoisuuden rajoissa tekemään oikeustoimia.”

²⁰⁹ *HE 58/1988 vp*, s. 60: Ennen vuoden 1990 virkarikossäännösten uudistusta tiedon julkituonnista käytettiin termiä ”ilmaiseminen”. Termin ”paljastaa” tarkoitettiin kattavan sekä asiakirjasalaisuuden että vaitiolovelvollisuuden rikkomisen., kun taas termi ”ilmaista” saattoi tarkoittaa vain vaitiolovelvollisuuden rikkomista. Ks. lisää *Viljanen* 1990, s. 235 ja s. 246. Ks. myös *Viljanen* 2014a, s. 685: *Viljasen* mukaan rikoslain 40 luvun mukaisten virkasalaisuuden rikkomisen ja tuottamuksellisen virkasalaisuuden rikkomisen sekä rikoslain 38 luvun salassapitorikoksen tunnusmerkistöissä käytetty termi ’paljastaminen’ tarkoittaa tosiasiaa samaa kuin rikoslain 30 luvussa säännellyn yrityssalaisuuden rikkomisen tunnusmerkistöissä käytetty termi ’ilmaiseminen’.

²¹⁰ *Aer* 2012, s. 212–213. *Aer* käsittelee teoksessaan lastensuojeluun liittyvää salassapitoa, mutta tämä hänen kantansa on yleistettävissä myös muihin salassapitoa koskeviin asioihin. Ks. myös *EIT P. ja S. v. Puola*, jossa EIT katsoi EIS 8 artiklaa rikotun, kun julkisen vallan alaisesta sairaalasta oli annettu lehdistölle tietoja erästä potilasta koskevista salassa pidettävistä seikoista. Vaikka lehdistötiedotteessa ei ollut ollut tapaukseen liittyvien henkilöiden nimiä tai muita yksityiskohtia, oli heille silti alkanut tulla yhteydenottoja asiaan liittyen, ja he olivat näin ollen olleet tunnistettavissa lehdistötiedotteesta. Sen sijaan samankaltaisessa tapauksessa *EIT Varapnickaite-Mazyliene v. Liettua* EIT katsoi, ettei EIS 8 artiklaa ollut rikottu, kun valittajan nimeä ei ollut mainittu lehdessä ja kun hän oli itse antanut aikaisemmin kyseisiä itseään koskevia tietoja julkisuuteen. Ks. myös Tapaus *KKO 2009:3*, jossa A oli paljastanut omalla nimellään ja muutoinkin selvästi tunnistettavana

Mikäli sivullinen ei siis ota selkoa esimerkiksi hänelle joutuneesta asiakirjasta, ei kyseessä ole tiukasti ottaen virkasalaisuuden rikkominen.²¹¹ Mikäli kyse on näin ollen sellaisesta tiedosta, jota ei voida yhdistää tiettyyn asiaan, ei kyse välttämättä ole paljastamisesta. Tällaista näkökantaa tulee kuitenkin tulkita melko suppeasti salassa pidettävän tiedon suojaamiseen liittyvän intressin vuoksi, ja kyseisenkaltaista näkökantaa voidaan pitää ainoastaan rajattuna poikkeuksena siihen, ettei paljastaminen tulisi kyseeseen.

Paljastamisen käsite sisältää lähtökohtaisesti sen, ettei tiedon vastaanottaja tunne paljastettavaa tietoa entuudestaan²¹². Tästä voi kuitenkin poikkeuksena olla esimerkiksi tilanne, jossa tiedon vastaanottaja on aikaisemmin kuullut salaisuudesta ja jossa salassa pidettävän tiedon paljastaminen vahvistaa hänen luottamustaan tiedon oikeellisuuteen. *Raution* mukaan olisi näin ollen perusteltua ulottaa paljastamisen rangaistavuus myös tämän kaltaisiin tilanteisiin.²¹³ Kyseistä kantaa voitaneen kuitenkin kritisoida paradoksaalisuudesta, sillä tiedon vastaanottaja tosiasiallisesti tuntee kyseisenkaltaisessa tapauksessa jo tiedon. Kuinka sitten olisi arvioitava samantyyppistä tilannetta, jossa tiedon vastaanottaja ei tunne tietoa, mutta paljastettu tieto ei ole totuus pohjaltaan varma? Oikeuskäytännössä on katsottu, ettei tiedon kerto-

salassa pidettäviä tietoja, jotka olivat koskeneet B:n, C:n ja D:n yksityiselämää. A ja toisaalta B, C ja D olivat olleet aiemmin saman oikeudenkäynnin vastapuolia, ja A:n puheiden oli selkeästi katsottava koskeneen B:tä, C:tä ja D:tä, vaikkei A paljastanutkaan henkilöiden nimiä. Vaikka tapauksessa olikin kyse rikoslain 38 luvun 1 §:n mukaisesta salassapitorikoksesta, on tapauksen kanta yleistettävissä myös virkasalaisuusrikoksiin.

²¹¹ *Viljanen* 1990, s. 248. Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta *Viljanen* mainitsee vieraskielisen asiakirjan joutumisen sellaisen sivullisen haltuun, joka ei osaa kyseistä kieltä. *Viljanen* kuitenkin katsoo mainitunlaisen tulokinnan aiheuttavan todennäköisesti käytännössä näyttöongelmia. *Viljasen* kannanottoa voidaan pitää ainakin osittain vanhentuneena, koska vieraskielisyydestä huolimatta asiakirjasta voidaan helposti ottaa selko esimerkiksi Internetin käännöspalveluiden avulla. Näin ollen myös vieraskielisen asiakirjan joutuminen sellaisen tahon haltuun, joka ei osaa kyseistä kieltä, lienee yleensä katsottavissa virkasalaisuuden rikkomiseksi.

²¹² Ks. esim. *KKO 1981-II-148*. Virkamies X oli ilmaissut sanomalehdessä salassa pidettäviä tietoja. Koska kyseiset tiedot olivat sisältyneet myös jo aikaisemmin kunnan ilmoitustaululla nähtävänä olleisiin pöytäkirjoihin, ei X ollut syyllistynyt silloisen rikoslain 40 luvun 19 a §:n 1 momentin mukaiseen virkasalaisuuden ilmaisemiseen. Ks. toisensuuntaisesti *Itä-Suomen HO 24.9.2009, R 08/1069* ja *Vantaan KäO 20.3.2012, R 12/258*, joissa tapauksissa merkitystä ei annettu sille, että samankaltaisia tietoja oli annettu jo aiemminkin. Ks. myös *Pesonen* 2011, s. 39: *Pesosen* mukaan virkamies ei voi arvioida ehdotonta salassapitomääräystä toisin eikä esimerkiksi tietovuodon vuoksi julkisuuteen tullut salassa pidettävä asiakirja muutu julkiseksi. *Pesonen* viittaa tekstissään esimerkkinä *Anneli Jätteenmäen* tapaukseen. Kyseisenkaltaisesta esim. *Helsingin HO 27.6.2000, R 99/1199*: kyseisessä tapauksessa ei tuomioistuimen mukaan asiassa ollut merkitystä sillä seikalla, että X:n ilmaisemat tiedot olivat tulleet jo ennen X:n tietojen ilmaisemista esille lehdistössä, sillä tuomioistuimen mukaan lääkärin vaitiolovelvollisuutta oli pidettävä ehdottomana. Ks. vastaavanlaisesti myös *Justitiekanlern* 3.8.1999, dnro 1986-98-30, jossa tapauksessa lääkäri oli rikkonut salassapitovelvollisuuttaan antamalla salassa pidettäviä tietoja medialle. Ks. myös *Voutilainen* 2012, s. 149: *Voutilaisen* mukaan lainsäädäntö ei tunne selaista menettelyä, että asianosaisen itsensä julkisuuteen antamat tiedot vaikuttaisivat julkisuuden sisältöön. Ks. myös esim. *Turun HO 21.12.2012, R 12/176*: Tapauksessa sairaanhoitajana toimineen X:n oli väitetty paljastaneen oikeudettomasti sivulliselle Z salassa pidettävän tiedon Y:n sairaalassaolosta. Hovioikeus hylkäsi syytteen virkasalaisuuden rikkomisesta, sillä oli jäänyt epäselväksi oliko sivullinen Z tiennyt Y:n sairaalassaolosta jo ennen kuin X kertoi hänelle asiasta.

²¹³ *Rautio* 2013b, s. 1125.

mista ilman varmaa totuus pohjaa ole välttämättä pidettävä paljastamisena ja näin ollen rangaistavana.²¹⁴ Kyseisenkaltaisesta tulkinnasta saattaa kuitenkin aiheutua haastavia rajanvetotilanteita: entäpä, jos kyseisenkaltainen tieto sattuu olemaan totta, vaikkei tiedon varmuudesta olekaan ollut varmuutta tiedon kertomisen hetkellä? Tällöin lienee arvioitava, millä todennäköisyydellä tiedon paljastanut taho arvioi tiedon olevan totuudenmukainen. Mitä todennäköisempänä hän on pitänyt tiedon totuus pohjaisuutta, sitä painavammin perusteina lienee katsottavissa kyseessä olleen paljastamisen ja näin ollen virkasalaisuusrikoksen tunnusmerkistön täyttymisen.

3.4.2 *Paljastamisen tavoista*

Tiedon paljastamisen tavat on mahdollista ryhmitellä ensinnäkin asiakirjasalaisuutta ja vaitiolovelvollisuutta rikkomalla tapahtuvaan tiedon paljastamiseen, ja toisaalta passiiviseen ja aktiiviseen tiedon paljastamiseen. Asiakirjasalaisuuden rikkominen voi tapahtua esimerkiksi antamalla jäljennös salassa pidettävästä asiakirjasta, näyttämällä asiakirja ulkopuoliselle tai sallimalla muutoin sivullisen nähdä asiakirja tai päästä asiakirjaan käsiksi. Sen sijaan vaitiolovelvollisuuden rikkominen voi tarkoittaa tiedon nimenomaista kertomista tai muunlaista kertomista.²¹⁵ Asiakirjasalaisuuden rikkomisen kautta toteutettu paljastaminen liittyy siis aina, nimensä mukaisesti, nimenomaan asiakirjan avulla toteutettuun paljastamiseen. Vaitiolovelvollisuuden rikkomisen kautta toteutettu paljastaminen puolestaan käsittää kaikki muut paljastamisen mahdolliset toteuttamismuodot. Tiedon paljastamisen tavat on mahdollista ryhmitellä toisaalta myös passiiviseen ja aktiiviseen tiedon paljastamiseen. Passiivinen paljastaminen voi toteutua esimerkiksi siten, että virkamies sallii sivullisen ottaa selon salassa pidettävistä tiedoista. Aktiivinen paljastaminen sen sijaan edellyttää nimensä mukaisesti aktiivisia toimia salassa pidettävien seikkojen paljastamiseksi, esimerkiksi tarkoitushakuista salassa pidettävien seikkojen julkaisemista Internetin sosiaalisessa mediassa.

²¹⁴ *Turun HO 4.9.2014, R 13/1137*. Vankilanjohtaja X:n oli väitetty ilmaisseen salassa pidettäviä seikkoja, kun hän oli kertonut työterveyslaitoksen edustajille sekä osalle vankilan henkilöstöä arveluita Y:n, Z:n ja A:n terveydentilasta. Hovioikeus kuitenkin katsoi, että koska asiat olivat vain arveluita eivätkä totuus pohjaista tietoa eikä X:llä ollut lääketieteellistä koulutusta, eikä näin ollen kykyä diagnoosien tekemiseen, ei teko ollut rangaistava virkasalaisuuden rikkomisena.

²¹⁵ *Rautio 2013b*, s. 1125. Hallituksen esityksessä *HE 58/1988 vp*, s. 59 – 60, on pohdittu sitä, ettei vuonna 1940 annetulla lailla säädetty rikoslain 40 luvun 19 a § koskenut täysin yksiselitteisesti virkasalaisuuden lisäksi myös asiakirjasalaisuutta. Sen sijaan vuoden 1990 rikoslain 40 luvun 5 §:n uudistuksen tarkoitettiin kyseisen hallituksen esityksen mukaan kattavan nimenomaan asiakirjasalaisuuden sekä vaitiolovelvollisuuden alaiset teot.

Edellä mainitusta paljastamisen käsitteen ryhmittelystä huolimatta paljastamisen käsitettä ei ole kuitenkaan määritelty tyhjentävästi²¹⁶. Paljastamisen käsite on laajempi kuin usein luullaan, sillä se ei käsitä pelkästään nimenomaista salassa pidettävän tiedon kertomista: virkasalaisuuden paljastaminen on kielletty millä tahansa tavalla²¹⁷. Tiedon paljastaminen voi tyypillisesti tapahtua esimerkiksi suullisesti tai kirjallisesti. Paljastaminen voi olla edellä mainittujen paljastamistapojen lisäksi esimerkiksi salaisuuden kertomista, salaisuuden sisältävän tallenteen luovuttamista tai tällaisen tallenteen sähköistä siirtämistä²¹⁸, tai sallivaa asennetta sille, että toinen katselee tai kuuntelee salaisuuden sisältävää tallennetta tai kopioi kyseisen tallenteen.²¹⁹ Paljastamisen ei tarvitse olla edes näin konkreettista, vaan tiedon ilmaiseminen voi tapahtua jopa eleillä tai ilmeillä²²⁰. Myös vihjailu voitaneen joskus katsoa tiedon paljastamiseksi.²²¹ *Silenti* on ilmaissut myös konkludenttisen paljastamisen olevan kiellettyä.²²² Tämän vuoksi salaisuuden ilmaisemista esimerkiksi ilmeillä tai eleillä on varottava, eivätkä myöskään vihjailut asian arkaluontoisuudesta ole sallittuja.²²³ Myös asian ilmaiseminen kiertoteitse on kiellettyä.²²⁴ Jopa yksittäisen sanan paljastaminen voi joissain tilanteissa olla katsottavissa virkasalaisuuden rikkomiseksi²²⁵, joten paljastamisella loukatun intressin kannalta on arvioitava paljastetun tiedon määrää yksittäistapauksittain.²²⁶ Salaisuus katsotaankin ilmaistuksi silloin, kun kolmas on saanut siitä tiedon:²²⁷ merkitystä ei näin ollen ole sillä, kuinka salaisuus on sivulliselle paljastettu. Vaikka paljastamisen käsitteen määrittely näyttääkin näin ollen selvältä sen laajan ulottuvuuden vuoksi, voi paljastamisen käsite

²¹⁶ *Ylipartanen* 2010, s. 71: Salassa pidettävien tietojen paljastaminen voi tapahtua myös esimerkiksi hallinnon asiakkaiden kanssa käytävässä kirjeenvaihdossa, laskutuksessa ja muussa yhteydenpidossa: tästä *Ylipartanen* on käyttänyt esimerkkinä tilannetta, jossa kirjeeseen on merkitty salassa pidettävä tieto, esimerkiksi ”terveydenhuollon toimintayksikkö X, psykiatrinen klinikka”.

²¹⁷ *Silenti* 1983, s. 20 ja *Viljanen* 1990, s. 247.

²¹⁸ Tapauksessa *KHO 2015:41* oli punnittu teknisen käyttöyhteyden avaamista tietojen luovutustapana.

²¹⁹ *Viljanen* 2014a, s. 685. Tapauksessa *KHO 2012:88* viranomaisen asiakirjat olivat olleet saatavilla valtioneuvoston internetsivuilla, missä ne olivat olleet kaikkien nähtävänä ja kopioitavina.

²²⁰ *Lohiniva-Kerkelä* 2007, s. 168.

²²¹ Eräänlaisesta vihjailun avulla paljastamisesta lienee yleensä kyse silloin, mikäli virkamies kertoo tiedon, jonka kohde on tunnistettavissa, vaikkei virkamies sinänsä paljastaisikaan tietoa suoranaisesti. Tämän kaltainen salassa pidettävän tiedon paljastaminen lienee melko yleistä: vihjailua ei välttämättä mielletä kriminalisoiduksi salassa pidettävän tiedon paljastamiseksi.

²²² *Silenti* 1989, s. 259.

²²³ *Anttila* 1950, s. 23.

²²⁴ *Mahkonen* 1995, s. 121: *Mahkonen* on käyttänyt esimerkkinä tällaisesta tilanteesta sitä, että vangin sijoituspaikkaa tiedusteleva vaimo on soittanut vankilaan ja pyytänyt kyseistä vankia puhelimeen. Soittajalle on ilmoitettu useista eri vankiloista, ettei vanki ole kyseisissä vankiloissa, kunnes oikeasta vankilasta on ilmoitettu vangin halukkuus jutella vaimolle. Näin ollen vaimo on saanut vastauksen alkuperäiseen kysymykseen vangin olinpaikasta. Ks myös *Mäenpää* 2007, s. 79: *Mäenpään* mukaan oikeudenkäyntiasioissa huomiota on kiinnitetty siihen, että salassa pidettävät tiedot voivat paljastua siten, että julkiset tunnistetiedot yhdistetään muutoin salassa pidettävään tietoon.

²²⁵ *Viljanen* 1990, s. 248.

²²⁶ *Viljanen* 1990, s. 249.

²²⁷ *Lohiniva-Kerkelä* 2007, s. 168.

silti olla joskus käytännössä haastavaa: kuinka tulee arvioida esimerkiksi tilannetta, jossa sivullinen arvaa salassa pidettävän tiedon?²²⁸

3.4.3 Paljastamisen aiheuttamista seurauksista

Edellyttääkö paljastamisen käsitteen täytyminen seurausten aiheutumista? Ei, sillä paljastamisesta ei edellytetä aiheutuvan vahinkoa,²²⁹ eikä edes vahingon vaaraa ei edellytetä²³⁰. Paljastaminen on siis katsottu vahingolliseksi ja oikeushyviä loukkaavaksi jo sellaisenaan ja itsessään. Käytännössä salassa pidettävän tiedon paljastamisesta tosin kuitenkin aiheutuneen yleensä ainakin jonkinlaatuista vahinkoa.²³¹ Salassa pidettävät asiakirjat ja tiedot lienevät myös jo lähtökohtaisesti sellaisia, että ne on säädetty salassa pidettäväksi tietojen oikeudetomaan paljastamiseen liittyvän vahingollisuuden vuoksi, joten salassa pidettävän tiedon paljastamisen voitaisiin katsoa olevan aina tällä perusteella ainakin jossain määrin vahingollista.

3.4.4 Paljastamista koskevista erityistilanteista

3.4.4.1 Virkamiesten työympäristöstä ja paljastamisesta

Ainoastaan tietojen lähettämiseen tai vastaanottamiseen oikeutettu henkilö saa käsitellä tietoja,²³² mikä koskee myös virkamiehiä. Erityisesti tulee kiinnittää huomiota sivullisasemassa oleviin virkamiehiin, jotka voivat siis työskennellä myös samassa työpaikassa kuin salassa pidettäviä tietoja käsittelemään oikeutettu virkamies: sivullisasemassa olevilla virkamiehillä ei ole oikeutta saada tällöin tietoa salassa pidettävistä seikoista²³³. Tämän vuoksi esimerkiksi

²²⁸ Käytännössä kyseisenkaltaista tilannetta tosin arvioitaneen tiedon paljastamista koskevan näytön riittävyyskannalta.

²²⁹ *Viljanen* 2014, s. 837. Ks. esim. *Helsingin HO 30.6.2008, R 07/2913*. Tuomioistuimien piti rangaistusta alentavina perusteina muun muassa sitä seikkaa, että paljastettu tieto oli ollut sinänsä positiivinen eikä tiedon paljastaminen ollut aiheuttanut vahinkoa. Katson kuitenkin, että paljastaminen aiheuttaa usein käytännössä vähintään mielipahan muodossa ilmenevää vahinkoa. Myös viranomaistoimintaan liittyvän luottamuksen horjuminen lienee sellainen vahinko, jonka paljastaminen yleensä aiheuttaa jossakin määrin jokaisen teon yhteydessä, ks. esim. *Helsingin HO 2.4.2003, SO 02/1953*.

²³⁰ *Viljanen* 1990, s. 248.

²³¹ Ks. esim. *OKV1585/4/03 Alpo Rusiin* kohdistuneen esitutkimateriaalin salassapitovelvollisuuden rikkomiseen liittyneestä paheksuttavuudesta.

²³² *Ylipartanen* 2010, s. 83.

²³³ Esimerkiksi viranomaisen mahdolliset avokonttorit voivat olla ongelmallisia salassapidon kannalta. Myös esimerkiksi virkamiesten kahvipöytäkeskustelut tai virkamiesten väliset keskustelut vapaa-ajalla voivat sisältää virkasalaisuusrikoksen toteuttavaa salassa pidettävien tietojen paljastamista. Ks. *EOA 30.10.2008, 278/2/05*: Eduskunnan oikeusasiamies kiinnitti ratkaisussaan huomiota siihen, että poliisihallinnossa tapahtuu runsaasti tietovuotoja. Hänen saamansa selvityksen mukaan kyse on lähinnä huolimattomuudesta, joka ilmenee esimerkiksi varomattomana keskusteluna salassa pidettävistä asioista esimerkiksi vapaa-ajalla.

salassa pidettäviä tietoja sisältäviin tiedostoihin pääsyn tulisi olla rajattua myös teknisesti viranomaisen sisällä. Myös työtilojen tulee olla lukitut ja erilaisten teknisten laitteiden tulee olla asianmukaisesti suojattu turvallisilla salasanoin. Myös esimerkiksi äänieristykseen tulisi kiinnittää huomiota, sillä paikkojen huono äänieristys voi mahdollistaa sen, että muut virkamiehet tai asiakkaat voivat saada selkoa salassa pidettävästä tiedosta.

Lisäksi asiakirjojen huolelliseen säilyttämiseen tulee kiinnittää huomiota.²³⁴ Myös tietojen hävittämistavan tulee olla sellainen, etteivät salassa pidettävät tiedot paljastu ulkopuolisille: salassa pidettävien tietojen hävittäminen voi tapahtua esimerkiksi silppuroimalla tai polttamalla.²³⁵ Myös kaikki salassa pidettävää tietoa sisältävät laitteet tulee hävittää siten, ettei niistä ole enää saatavissa salassa pidettävää tietoa.

Työpaikan suhtautuminen tietosuojaan vaikuttanee käytännössä paljon siihen, mikä koetaan tiedon paljastamiseksi ja kuka mielletään asiassa sivulliseksi. Myös viranomaisen ohjeet²³⁶ lienevät tässä käytännössä suuressa roolissa. Tämän vuoksi viranomaisten tulisi järjestää sisäistä koulutusta salassa pidettävien tietojen paljastamisen mahdollisista tavoista sekä sivullisen käsitteen ulottuvuudesta: erityisesti tulisi korostaa myös esimerkiksi sitä, ettei samassa viranomaisessa työskenteleville muille virkamiehille, jotka ovat asiaan nähden sivullisen asemassa, ole lain mukaan sallittua paljastaa salassa pidettäviä tietoja. Myöskään esimerkiksi kiertoteitse tapahtuva salassa pidettävien tietojen paljastaminen ei ole lainmukaista. Entä kuinka sitten tulisi suhtautua asiaa viranomaisen ohjeisiin? Lienee katsottavissa, että vaikeivat viranomaisen ohjeet voi koskaan olla velvoittavampia kuin laki, on kyseisenlaisten ohjeiden tunteminen ja noudattaminen hallinnon asiakkaiden sekä muiden salassa pidettävien tietojen intressien kannalta toivottavampaa kuin se, että salassa pidettävien tietojen mahdollisia paljastamistapoja mielletäisi näinkään kattavasti.²³⁷

²³⁴ Ylipartanen 2010, s. 63. Salassa pidettävät asiakirjat tulisi säilyttää esimerkiksi holvissa, kassakaapissa tai muussa suojatussa paikassa. Myös arkistolain (23.9.1994/831) 4 luvun 12 §:ssä on säännelty asiakirjojen turvallisesta säilyttämisestä.

²³⁵ Ylipartanen 2010, s. 64.

²³⁶ Ks. esim. Oikeusministeriön ohje julkisuuslain soveltajille 2013 ja Vehkamäki – Lahtinen – Tamminen-Dahlman 2013: *Julkisuudesta ja tietosuojasta opetustoimessa annettu ohje*. Ks. lisää viranomaisten ohjeista esim. Kulla 2013b, s. 179–180.

²³⁷ Viranomaisten asenteet, koulutus sekä ohjeet ovat merkityksellisiä myös muiden virkasalaisuusrikosten osatekijöiden hahmottamisessa kuin paljastamisen käsitteen laajuuden hahmottamisessa. Paljastamisen ja sivullisen käsitteiden laajuus lienevät kuitenkin yksi heikoiten tunnetuimpia virkasalaisuusrikosten osatekijöistä, sillä niitä tulkittaneen yleensä liian suppeasti.

3.4.4.2 Yhteiskunnan teknisestä kehityksestä ja paljastamisesta

Tekninen kehitys lienee lisännyt mahdollisia tiedon paljastamistapoja ja tehnyt paljastamisen ulottuvuudesta aiempaa laajempaa²³⁸. Esimerkiksi sosiaalisen median syntyminen ja laajentuminen lienee lisännyt tietojen paljastamisen yleisyyttä tietoverkoissa, esimerkiksi Facebookissa ja muissa sosiaalisen median yhteisöissä. Toisaalta tekniikan kehittyminen ja tekniikan käyttämisen lisääntyminen on aikaansaanut myös toisenlaisen haasteen, tietoturvan merkityksen korostumisen.

Toisaalta myös yhteiskunnan laajamuotoisempi kehitys ja muutos lienee jossain määrin lisännyt sellaisia uusia tilanteita²³⁹, joissa virkasalaisuus saattaa helposti vaarantua ja paljastaminen käydä todennäköisemmäksi kuin aikaisemmin. Kyseiset kehityssuuntaukset ovat yleistyneet luonnollisesti myös viranomaistoiminnassa²⁴⁰, ja tällöin viranomaisessa onkin otettava huomioon salassa pidettävien tietojen paljastamista koskevat uhat.

Paljastamisen käsitteeseen läheisessä yhteydessä on myös yleistynyt viranomaistoimintaa koskeva sähköinen hallinto ja asiointi, joiden lähtökohtana on viranomaisten palveluiden sekä tietovarantojen järjestely ja luokittelu luotettavuuden takaavalla tavalla²⁴¹. Myös tietojen asianmukainen suojaaminen on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 §:n nojalla turvattava hyvän tiedonhallintatavan mukaisesti.²⁴² Salassa pidettäviä tietoja ei

²³⁸ Esimerkiksi tietokoneiden ja avainkorttien lukitus on tärkeä tekninen seikka salassa pidettävien tietojen paljastamisen ehkäisemiseksi. Onko silloin itseasiassa kyse asiakirjan tai tiedon paljastamisesta, jos tietoverkoihin liittyvää tietoturvaa ei ole hoidettu asianmukaisesti viranomaisessa kuntoon ja salassa pidettäviä tietoja paljastuu tämän seurauksena esimerkiksi tietomurron kautta? Kyseisenkaltainen tietoturvan asianmukaisen tason ylläpitämisen laiminlyönti voitaneen katsoa salassa pidettävän tiedon paljastamisen tavaksi, sillä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 22 §:n 2 momentin mukaan salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa ei saa antaa teknisen käyttöyhteyden avulla sivullisen nähtäväksi tai käytettäväksi.

²³⁹ Esimerkiksi nykyään suosituimmaksi käyvä etätöskentely tai työmatkoilla tapahtuva työskentely esimerkiksi junassa tai linja-autossa saattavat lisätä asiakirjojen tai tietojen paljastamisen riskiä. Toisaalta myös työpaikalla tapahtuneet työympäristön muutokset saattavat aiheuttaa riskin asiakirjojen tai tietojen paljastamiselle: tästä esimerkkinä voidaan mainita esimerkiksi työpaikoilla yleistyneet avokonttorit tai erilaiset työyhteisön sisäiset chat-ohjelmat. Molempien kaltaiset työympäristön muutokset korottanevat huolellisuusvelvollisuutta ja muuttanevat paljastamisen käsitettä salassa pidettäviä tietoja ja asiakirjoja käsiteltäessä: virkamiehen tulisi kiinnittää erityistä huomiota esimerkiksi puhelimesta, tietokoneella tai muutoin käsitellessään salassa pidettäviä tietoja, joiden paljastamisen riski on kohonnut esimerkiksi edellä mainituista syistä.

²⁴⁰ Esimerkiksi verohallinnon Internetsivuilla (www.vero.fi) on otettu käyttöön verohallinnon asiakkaille suunnattu chat-palvelu.

²⁴¹ *Voutilainen* 2009, s. 232.

²⁴² Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 18 §:ssä on säännelty hyvästä tiedonhallintatavasta. Viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen (12.11.1999/1030) 1 §:ssä on säännelty hyvän tiedonhallintavan toteuttamiseksi tehtävistä selvityksistä, ja kyseisen säädöksen 1 §:n 4 kohdan perusteella erityistä huomiota on kiinnitettävä salassa pidettäviksi säädettyjen tietojen suojaamiseen. Erityisesti on huomattava kyseisen lain 18 §:n 1 momentin 5 kohdassa viranomaiselle asetettu velvollisuus huolehtia siitä, että sen palveluksessa olevilla on tarvittava tieto käsiteltävien asiakirjojen julkisuudesta

saa esimerkiksi lähettää telekopiona tai sähköpostina yleisessä verkossa tai kokonaan salaamattomana²⁴³. Sähköinen asiointi on siis pyritty järjestämään viranomaistoiminnassa siten, että salassa pidettävien tietojen paljastaminen on pyritty minimoimaan. Siitä huolimatta sähköinen asiointi aiheuttaa kohonneen riskin salassa pidettävien tietojen paljastamiselle: kyseinen riski voi koskea joko viranomaista tai yksittäistä virkamiestä²⁴⁴.

3.5 Asiakirjan tai tiedon käyttämisestä omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi

3.5.1 Yleistä asiakirjan tai tiedon käyttämisestä omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi

Salassa pidettävän asiakirjan tai tiedon käyttämistä omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi pyritään torjumaan esimerkiksi perustuslain 6 §:n mukaisen yhdenvertaisuusperiaatteen²⁴⁵, hallintolain 6 §:n mukaisen tarkoitussidonnaisuuden periaatteen²⁴⁶, hallintolain 6 §:n mukaisen objektiivisuusperiaatteen²⁴⁷, sekä hallintolain 27 §:n esteellisyysäännösten²⁴⁸

sekä tietojen antamisessa ja käsittelyssä sekä niiden ja asiakirjojen ja tietojärjestelmien suojaamisessa noudattavista menettelyistä, tietoturvallisuusjärjestelyistä ja tehtävänjaosta, samoin kuin siitä, että hyvän tiedonhallintatavan toteuttamiseksi annettujen säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamista valvotaan. Ks. myös *Pesonen* 2011, s. 38: *Pesosen* mukaan tietojärjestelmien käsittelyn tulee täyttää kunkin hallintoalueen erityisvaatimukset. Näin ollen eri hallinnonaloja saattavat koskea erilaiset salassa pidettävien tietojen käsittelyä koskevat vaatimukset.

²⁴³ *Ylipartanen* 2010, s. 83. *Wuolijoki – Hemmo* 2013, s. 52, kuitenkin katsovat ainakin pankkitoiminnassa olevan sallittua lähettää asiakkaalle suojaamaton sähköposti silloin, jos asiakas on itse lähettänyt pankille ensin sähköpostia. *Wuolijoki* ja *Hemmo* kuitenkin painottavat, että tietoturvariskit tulee huomioida myös tällöin. Kyseisenkaltaista näkökantaa suojaamattoman sähköpostin mahdollisesta sallittavuudesta voitaneen kritisoida viranomaistoiminnan alalla, sillä viranomaiselle on asetettu yksityistä oikeussubjektia tiukemmat toimintavelvoitteet esimerkiksi hallintolain 7 §:n (9.5.2014/368) takaaman viranomaisten asianmukaisten palvelujen takaamisen kautta sekä erityisesti sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (24.1.2003/13) 2 luvun 5 §:n 3 momentin nojalla.

²⁴⁴ Sähköistä asiointia koskeva, salassa pidettävien tietojen paljastamista koskeva riski voi koskea lähinnä viranomaista silloin, kun on kyse esimerkiksi salassa pidettäviä tietoja sisältävien sähköisten tiedostojen suojaustasosta. Sen sijaan riski voi koskea lähinnä yksittäistä virkamiestä silloin, kun hän esimerkiksi paljastaa virkatoimissa saamiaan salassa pidettäviä tietoja sosiaalisessa mediassa.

²⁴⁵ Ks. *Mäenpää* 2011b, s. 330: Myös salassapitonormistojen soveltamisen tulee *Mäenpään* mukaan olla tasa-
puolista.

²⁴⁶ *Mäenpää* 2011b, s. 74: *Mäenpään* mukaan tarkoitussidonnaisuuden periaatteen mukaan viranomaisella on velvollisuus käyttää toimivaltaa ainoastaan lain mukaan perusteltuihin ratkaisuihin, ja periaate käsittää myös kiellon käyttää harkintavaltaa väärin. Ks. tarkoitussidonnaisuuden periaatteen sisältämän väärinkäyttökiellon sisällöstä *Mäenpää* 2011b, s. 82.

²⁴⁷ *Mäenpää* 2011b, s. 74: *Mäenpään* mukaan viranomaisen toimien tulee olla perusteltavissa objektiivisten seikkojen nojalla, ja lisäksi näiden toimien tulee olla puolueettomia. Ks. myös *Mäenpää* 2011b, s. 84: *Mäenpää* on lisäksi katsonut, ettei hallintotoiminta saa perustua hallintotoiminnalle epäasiallisiin tai vieraisiin perusteisiin, joita ovat esimerkiksi ystävien suosinta, henkilökohtaisen hyödyn tavoittelu, tai julkisyhteisön erityisten taloudellisten etujen tavoittelu. Ks. objektiivisuusperiaatteen ja salassapitonormistojen soveltamisesta *Mäenpää* 2011b, s. 330: *Mäenpään* mukaan salassapitonormistojen soveltamisesta tulee objektiivisuusperiaatteen nojalla soveltaa asiallisesti ja hallintotoimintaan kohdistettua luottamusta suojaavalla tavalla.

²⁴⁸ Hallintolain 27 §:ssä on säännelty esteellisyydestä. Hallintolain 27 §:n 1 momentin nojalla virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. Hallintolain 28 §:ssä on puolestaan säännelty esteellisyysperusteista ja 29 §:ssä esteellisyyden ratkaisemisesta.

avulla. Virkamiehen tulee kyseisten säännösten nojalla käsitellä kaikkia asioita samojen perusteiden mukaan, eikä hän saa pyrkiä toimillaan mihinkään hallintotoiminnalle vieraaseen päämäärään, eli esimerkiksi aikaansaamaan perusteetonta hyötyä tai vahinkoa jollekulle taholle. Hyväksikäyttökielto korostaa virkamiehen puolueettomuutta ja ulkopuolisuutta asiaa kohtaan²⁴⁹. Rikoslain 40 luvun 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa on kriminalisoitu se, että virkamies käyttää oikeudettomasti omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi 1 kohdassa tarkoitettua asiakirjaa tai tietoa.²⁵⁰ Hyväksikäyttökiellosta on säännelty viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 23 §:n 3 momentissa,²⁵¹ sekä lisäksi suoranaisena säännöksenä noin 30 eri laissa.²⁵² Tietojen hyväksikäyttö on rangaistava teko myös silloin, kun virkamiehen palvelussuhde tai tehtävä on jo päättynyt.²⁵³

Sekä asiakirjasalaisuuden että vaitiolovelvollisuuden alainen tieto voi olla oikeudettoman tietojen hyväksikäyttämisen kohteena.²⁵⁴ Hyväksikäyttökielto koskee siis sekä asiakirjoja että tietoja. Hyväksikäyttökiellon laaja-alainen ulottuvuus korostaa tietojen ja asiakirjojen salassapidon tärkeyttä. On huomattava, että hyväksikäyttökielto ulottuu myös sellaisiin asiakirjoihin, jotka eivät ole vielä julkisia²⁵⁵. Sen sijaan hyväksikäyttökielto ei koske tietoja tai asiakirjoja, jotka ovat esimerkiksi tulleet julkisiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 31 §:n mukaisen salassapitoajan lakkaamisen vuoksi.

Entä kenen voidaan katsoa voivan syyllistyä hyväksikäyttökiellon vastaiseen tekoon? Hyväksikäyttökielto koskee henkilöllistä tasoa, eli käytännössä luonnollisia henkilöitä. Sen sijaan viranomaisen voi käyttää salassa pidettävää tietoa julkisen hallintotehtävän suorittamiseksi siitä huolimatta, että tiedon käyttö aiheuttaisi jollekin taholle vahinkoa tai hyötyä.²⁵⁶

²⁴⁹ Sorvari 2001, s. 54. Ks. Ahvenainen – Rätty 1999, s. 129: Heidän mukaansa on huomattava, että myös viranomaisen voi olla asianosaisen asemassa, jolloin virkamies voi käyttää viranomaisasemastaan huolimatta niitä tietoja, joiden käyttämiseen hänellä olisi asianosaisena oikeus.

²⁵⁰ Vrt. rikoslain 30 luvun 6 § (24.8.1990/769), jossa on säännelty yrityssalaisuuden väärinkäytöstä. Kyseisen säännöksen nojalla yrityssalaisuuden väärinkäytöstä voidaan tuomita se, joka oikeudettomasti käyttää rikoslaissa rangaistavaksi säädetyllä teolla tietoon saatua tai ilmaistua toiselle kuuluvaa yrityssalaisuutta elinkeinotoiminnassa tai hankkiakseen itselleen tai toiselle taloudellista hyötyä ilmaisee tällaisen salaisuuden. Esimerkiksi virkasalaisuuden rikkominen voi siis soveltua yrityssalaisuuden väärinkäytön esirikokseksi. Ks. yrityssalaisuuden väärinkäytöstä esim. Viljanen 2014a, s. 696–703.

²⁵¹ HE 30/1998 vp, s. 85: Ennen viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain säätämistä hyväksikäyttökiellosta ei ollut säännelty yleislaintasoisessa asiakirjajulkisuutta koskevassa laissa.

²⁵² Voutilainen 2012, s. 155.

²⁵³ Rautio 2013b, s. 1125.

²⁵⁴ Kulla 2013b, s. 193.

²⁵⁵ Kulla 2013b, s. 193.

²⁵⁶ Voutilainen 2012, s. 155.

Tällöin tietoja ei käytetä omaksi hyödyksi ja omassa intressissä,²⁵⁷ eikä kyse ole hallintotoiminnalle vieraasta vaikuttimesta tai toimintamuodosta.

Entä kenen hyödyksi tai vahingoksi asiakirjaa tai tietoa voidaan käyttää? Rikoslain 40 luvun 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettu ”toinen”, jonka hyväksi tai vahingoksi asiakirjan tai tiedon käyttäminen on myös rangaistavaa, voi olla kuka tai mikä tahansa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö.²⁵⁸ Kyseessä tarkoitettu ”toinen” on siis sivullinen, jonka määritelmää on tarkasteltu jo edellä. On mahdollista, että kyseinen taho on jopa esimerkiksi virkamiehen oma työnantaja,²⁵⁹ mikäli toiminta tapahtuu hallintotoiminnalle vieraiden toimintatapojen ja päämäärien kautta: sen sijaan salassa pidettävän tiedon käyttäminen lainmukaisen hallintotoiminnan puitteissa viranomaista vastaankin on luonnollisesti sallittua, eikä tämä ole rangaistava teko.²⁶⁰

Teolla tavoiteltavan hyödyn tai vahingon laatua ei ole säännelty laissa,²⁶¹ joten se voi olla periaatteessa minkäläistä vain. Asiakirjan tai tiedon käyttämisen ei tarvitse *Viljasen* mukaan aiheuttaa hyötymistä tai vahinkoa, jotta teko voi tulla rangaistavaksi²⁶². Säännöksellä lienee *Viljasen* mukaan viitattu vain hyödyn tai vahingon aikaansaamisen tarkoitukseen, vaikka säännös näyttäisikin muotoilunsa puolesta viittaavan toiseen suuntaan. Toisaalta tällaisen tulkinnan ongelmana voidaan pitää sitä, ettei virkasalaisuuden rikkomisen yritystä ole säädetty rangaistavaksi: mikäli virkasalaisuuden rikkomisella tavoitellaan tietyn hyödyn tai vahingon aikaansaamista siinä kuitenkaan onnistumatta, mutta teolla ei kuitenkaan samalla paljasteta salassa pidettäviä tietoja sivulliselle, ei virkasalaisuuden rikkomisen rangaistavuus tällöin näyttäisi olevan sopusoinnussa legaliteettiperiaatteen ja analogiakiellon kanssa.

On huomattava, että tiedon käyttäminen sekä hyödyksi että haitaksi voivat ilmetä myös samassa teossa, kuten esimerkiksi tapauksessa *Rovaniemen HO 6.11.2009, R 08/785*. Tapauksessa X:n katsottiin käyttäneen Y:n terveydentilasta Z:lle paljastamia tietoja omaksi eduk-

²⁵⁷ *Lohiniva-Kerkelä* 2003, s. 131.

²⁵⁸ *Viljanen* 2014, s. 383.

²⁵⁹ *Viljanen* 2014, s. 383.

²⁶⁰ Virkamies saa siis käyttää salassa pidettävää tietoa niin sanotusti, tiettyssä mielessä, viranomaista vastaan, jos hän esimerkiksi myöntää salassa pidettävien sosiaalista asemaa koskevaa tietojen perusteella oikeutetusti henkilölle X jonkin sosiaaliavustuksen esimerkiksi X:n subjektiivisen oikeuden nojalla, vaikka viranomaisen tähän varatut määrärahat ovat ylittyneet.

²⁶¹ *Viljanen* 2014, s. 837.

²⁶² Ks. vahingon käsitteestä *Voutilainen* 2012, s. 155: *Voutilaisen* mukaan vahingon käsitettä tulee tulkita laajasti ja objektiivisin perustein, eikä salassa pidettävän tiedon haltija näin ollen voi harkita vahingon ulottuvuutta.

seen ja Y:n haitaksi, kun X ja Z olivat entisiä avopuolisoita ja kun Y oli Z:n nykyinen seurustelukumppani. Myös esimerkiksi viihteenomainen juoruilu voi sisältää elementtejä salassa pidettävien seikkojen käyttämisestä sekä hyödyksi että haitaksi. Viihteenomaisella juoruilulla ei sinänsä yleensä tavoiteltane varsinaista suoranaista hyötyä²⁶³, ainoastaan viihdykettä. Viihteenomainen juoruilu ei toisaalta välttämättä aiheuta myöskään välitöntä haittaa salassapidolla suojattavalle taholle.²⁶⁴ *Mahkosen* mukaan viihteenomainen juoruilukin on kuitenkin ehdottomasti kielletty – esimerkiksi taukojen yhteydessä ei ole sallittua juoruilla salassa pidettävistä seikoista.²⁶⁵

3.5.2 Asiakirjan tai tiedon käyttämisestä omaksi tai toisen hyödyksi

Salassa pidettävän tiedon oikeudettomasta käyttämisestä saatavaa hyötyä ei ole tarkemmin määritelty rikoslain 40 luvun 5 §:n 1 momentin 2 kohdassa. Hyötymisen käsitteen täyttyminen merkitsee usein itseasiassa myös tiedon tai asiakirjan käyttämistä samalla toisen tahon vahingoksi, joten kyseisten käsitteiden erottaminen ei ole välttämättä aina täysin selvää.²⁶⁶ Hyötyminen saattaa olla muun muassa taloudellista: esimerkiksi maata hankittaessa voidaan käyttää hyväksi tietoa suunniteltavista tiehankkeista tai kaavoitusasioista. Hyötyminen voi kuitenkin olla muunkinlaista, esimerkiksi terveydentilaa koskevia tietoja voisi olla mahdollista käyttää hyödyksi muutoinkin kuin taloudellisesti.²⁶⁷ On huomattava, että asiakirjan tai tiedon hyväksikäyttäminen voi toteutua myös siten, että jokin taho saa esimerkiksi tiedon, *ettei* viranomaisen rekisteristä ei löydy jotakin tietoa tai tällainen tieto on negatiivisluonteinen.²⁶⁸ Asiakirjan tai tiedon hyödyksi käyttäminen ei siis koske ainoastaan positiivisluonteista tietoa.

²⁶³ Viihteenomaisella juoruilulla voidaan kuitenkin pyrkiä saamaan hyötyä viihdekokemuksen kautta, ja tämäkin voitaneen joskus laskea tietyn tyypiksi hyötymiseksi.

²⁶⁴ Mahdollinen viihteenomaisen juoruilun aiheuttama mielipaha salassapidolla suojattavalle taholle ja esimerkiksi halveksunta tätä kohtaan voivat kuitenkin olla seikkoja, joiden perusteella viihteenomainen juoruilu voidaan katsoa haitalliseksi teoksi muutoinkin kuin epäsuoranaisesti.

²⁶⁵ *Mahkonen* 2003, s. 151. *Mahkosen* mukaan kyseisenkaltainen juoruilu on kuitenkin käytännössä yleistä vaihtolovelvollisten tahojen keskuudessa. Viihteenomainen juoruilu salassa pidettävistä seikoista lieneekin yleensä virkasalaisuuden rikkomista joko salassa pidettävien seikkojen paljastamisen käsitteen täyttymisen vuoksi tai siksi, että salassa pidettäviä seikkoja käytetään salassapidolla suojattavan kohteen haitaksi.

²⁶⁶ Käytännössä käsitteiden täyttymisen tarkkarajainen erottaminen ei tosin liene yleensä merkityksellistä teon rangaistavuuden kannalta.

²⁶⁷ *Rautio* 2013b, s. 1125.

²⁶⁸ Ks. kuitenkin *Kouvolan HO 13.7.2004, R 03/1355*: X oli käynyt tekemässä ilmoituksen itseensä kohdistuvasta häirinnästä poliisituttavansa Y:n kotona. Y oli paljastanut X:lle tietoja X:n tekemän ilmoituksen kohteesta poliisin rekistereistä, ja X:n ja Y:n väitettiin käyttäneen kyseisiä tietoja ainakin Y:n hyödyksi. Hovioikeus katsoi, ettei tapauksessa ollut kyse salassa pidettävän tiedon paljastamisesta, sillä Y:n katsottiin vain ilmoittaneen X:lle, ettei X:llä ollut poliisin rekisteritietojen perusteella syytä pelätä häntä häirintää henkilöä. Kyseistä

Virkamies voi käyttää salassa pidettävää asiakirjaa tai tietoa omaksi hyödykseen periaatteessa millä tahansa tavalla. Virkamies voi käyttää tietoa esimerkiksi liiketoimintaansa siten, että hän perustaa oman yrityksen ja käyttää tietoja tämän yrityksen toiminnassa.²⁶⁹ Hyväksikäyttökielto ei kuitenkaan ole sidottu ainoastaan liike- tai ammattisalaisuuksien hyväksikäyttämiseen, vaan kyse voi olla tietojen käyttämisestä myös muulla omaa asemaa parantavalla tavalla.²⁷⁰ Esimerkkinä tällaisesta tilanteesta voisi olla esimerkiksi se, että virkamies käyttää viran puolesta tietoon saamiaan rikosrekisteritietoja painostuskeinona jotakuta tahoa vastaan yksityisessä riidassa.²⁷¹ Virkamies voi käyttää salassa pidettäviä tietoja myös toisen tahon hyödyksi. Tyypillinen tilanne lienee esimerkiksi se, että virkamies selvittää salassa pidettävän tiedon jostakin viranomaisen rekisteristä ja paljastaa tiedon sivulliselle siten, että sivullinen hyötyy kyseisestä tiedosta.²⁷² Mikäli tietoa käytetään toisen hyödyksi, ei toisen kuitenkaan välttämättä tarvitse edes olla tietoinen tästä.²⁷³ Myöskään salassapidolla suojatavan tahon ei tarvitse välttämättä olla tietoinen siitä, että kyseistä tahoa koskevia tietoja käytetään hyödyksi.

Virkamies voi käyttää tietoa myös *sekä itsensä että toisen tahon hyödyksi*: hän voi esimerkiksi hankkia viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 22

hövioikeuden kannanottoa voitaneen kuitenkin kritisoida, sillä eikö kyseessä ollut nimenomaan salassa pidettävän tiedon käyttäminen Y:n hyödyksi? Y:n voidaan katsoa hyötyneen siitä tiedosta, ettei hänellä ollut poliisin rekisteritietojen perusteella syytä pelätä X:ää.

²⁶⁹ *Viljanen* 1990, s. 259. Yrityssalaisuuden rikkomista koskevassa ratkaisussa *KKO 2015:42* X:n syyksi ei voitu lukea yrityssalaisuuden rikkomista, sillä X ei ollut käyttänyt kopioimiaan työnantajansa yrityssalaisuuksia sisältäneitä tietokantoja oman uuden yhtiönsä toiminnassa. Vrt. samankaltaiseen tapaukseen *KKO 2013:20*, jossa Y ja Z tuomittiin yrityssalaisuuden rikkomisen yrityksestä, kun he olivat ennen kilpailevan yhtiön palvelukseen siirtymistään kopioineet yrityssalaisuuksia sisältäviä tietoja. He eivät olleet kuitenkaan käyttäneet tietoja. On kuitenkin huomattava, että yrityssalaisuuden rikkomisen yritys on rangaistava, kun taas virkasalaisuuden rikkomisen yritys ei ole rangaistava teko. Virkasalaisuuden rikkomisen yritys voinee tulla rangaistavaksi virkavelvollisuuden rikkomisena. *Viljanen* 2014a, s. 687, on kuitenkin painottanut, ettei yrityksestä ole kyse silloin, mikäli salassa pidettävää tietoa on alettu käyttää mutta tiedon käyttötarkoitus ei johda toivottuun lopputulokseen, vaan tällöin on kyse tiedon käyttämisestä. Ks. myös *Laitinen* 1989: *Laitinen* on tutkinut julkisen vallan rikoksia sekä muun muassa virkamiesten toimintaa yritysten päättävissä elimissä oikeussosiologisesta näkökulmasta.

²⁷⁰ *Lohiniva-Kerkelä* 2003, s. 131.

²⁷¹ *Viljanen* 1990, s. 259.

²⁷² Ks. *Helsingin HO 28.8.2007, R 06/2109*: Y oli pyytänyt tullitarkastaja X:ää selvittämään tullin rekistereistä salassa pidettävän tiedon. X oli paljastanut kyseisen tiedon ja käyttänyt tietoa näin ollen toisen hyödyksi.

²⁷³ *Viljanen* 2014a, s. 686. *Viljanen* on käyttänyt yrityssalaisuuden rikkomisesta esimerkkinä tilannetta, jossa työntekijä käyttää aiemman työnantajansa yrityssalaisuutta uuden työnantajansa hyväksi tämän tietämättä. Kyseisenkaltainen tilanne on sovellettavissa myös virkamiehiin esimerkiksi siten, että virkamies käyttää virkatöiminnassään tietoon saamaansa salassa pidettävää seikkaa jonkin toisen tahon hyväksi tämän tietämättä.

kohdan mukaisen pääsykoekysymyksiä koskevan salassa pidettävän tiedon lapselleen pääsykokeesta.²⁷⁴ Tällainen saavutettu hyöty voi olla sekä välitöntä että välillistä hyötyä: esimerkiksi edellä mainittu pääsykoetta koskevan salassa pidettävän tiedon hyödyksi käyttäminen lienee katsottavissa virkamiehen kannalta lähinnä välilliseksi hyötymiseksi, kun taas lapselleen hän saavuttaa teolla välitöntä hyötyä. Hyöty voi olla siis monenlaista, eikä se välttämättä ole taloudellista; joskin monilla hyötymisen muodoilla saattaa olla jollain tasolla olevia kytkentöjä taloudelliseen hyötymiseen.

3.5.3 Asiakirjan tai tiedon käyttämisestä toisen vahingoksi

Virkasalaisuuksia ei ole yleensä mahdollista käyttää toiselle vahingollisesti ilman samanaikaista hyötymistarkoitusta tai ilman syyllistymistä samalla myös rikoslain 40 luvun 5 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiseen tiedon paljastamiseen.²⁷⁵ Tietoja toisen vahingoksi käyttämisestä koskeva lainkohta otettiin kuitenkin lakiin, koska sillä ajateltiin saatettavan rangaistavaksi esimerkiksi sellaiset teot, joilla hakijaa koskevia salassa pidettäviä tietoja käytettäisiin esimerkiksi nimitysasioissa hakijan vahingoksi kuitenkin tietoja ulkopuoliselle paljastamatta. Myös esimerkiksi liikesalaisuusasioita sekä toisen yksityiselämää koskevia tietoja on mahdollista käyttää toisen vahingoksi, ja hyötymistarkoitusta voi olla tällöin vaikeaa näyttää toteen.²⁷⁶

Asiakirjan tai tiedon käyttäminen vahingollisesti on rangaistavaa vain silloin, kun asiakirjaa tai tietoa käytetään *toisen* vahingoksi. Asiakirjan tai tiedon käyttäminen omaksi vahingoksi ei siis ole kriminalisoitu teko: asiakirjan tai tiedon käyttäminen virkamiehen itsensä vahingoksi voi tapahtua esimerkiksi silloin, jos asiakirjaa tai tietoa halutaan itsensä vahingoksi siten, että toinen taho tosiasiallisesti hyötyy tästä.²⁷⁷ Asiakirjan tai tietojen käyttäminen on

²⁷⁴ Ks. tämän suuntaisesti *Vehkamäki – Lahtinen – Tamminen-Dahlman* 2013, s. 21. On huomattava, että myös erilaisiin soveltuvuuskokeisiin ja valintakokeisiin saattaa nykyään käytännössä kytkeytyä huomattavakin taloudellinen intressi muun muassa koeprosessien kaupallistumisen vuoksi.

²⁷⁵ *HE 77/2001 vp*, s. 48.

²⁷⁶ *HE 77/2001 vp*, s. 48. Ks. näyttökynnyksen ylittymättä jäämisestä myös esim. *Turun HO 19.10.2004, R 04/576*: Tapauksessa X oli kunnan virkasuhteisena terveydenhoitajana käynyt lukemassa ATK-järjestelmästä varattuja lääkäarinaikoja eri henkilöille. Tuomioistuimien hylkäsi syytteen virkasalaisuuden rikkomisesta, sillä X:n ei ollut näytetty käyttäneen saamiaan salassa pidettäviä tietoja jonkin edun saamiseksi.

²⁷⁷ Tällöin rangaistavaksi ei siis tulisi asiakirjan tai tiedon käyttäminen omaksi vahingoksi, mutta sen sijaan tällainen teko voisi olla rangaistava siksi, että asiakirjaa tai tietoa on tällöin käytetty tosiasiallisesti toisen tahon hyödyksi.

kiellettyä toisen vahingoksi toisaalta myös silloin, vaikka tietojen käyttämiseen ei liittyisi-
kään omaa hyötymistarkoitusta.²⁷⁸ Asiakirjan tai tietojen²⁷⁹ käyttäminen toisen vahingoksi
ei edellytä sitä, että todellisuudessa pystyttäisiin vahingoittamaan jotakuta.²⁸⁰ Rangaistavaa
on siis jo *pyrkimys* käyttää asiakirjaa tai tietoja toisen vahingoksi.²⁸¹

3.6 Tahallisuudesta ja tuottamuksellisuudesta virkasalaisuusrikoksen osatekijänä

3.6.1 Yleistä tahallisuudesta ja tuottamuksellisuudesta virkasalaisuusrikoksissa

Rikoslain 3 luvun (13.6.2003/515) 5 §:n 1 momentin nojalla rangaistusvastuun edellytyk-
senä on tahallisuus tai tuottamus, joilla tarkoitetaan teon syyksiluettavuutta²⁸². Kyse on siis
teon moitittavuudesta²⁸³. Rikoslain 3 luvun 6 §:ssä on säännelty teon tahallisuudesta ja 7
§:ssä tuottamuksellisuudesta²⁸⁴. Tahallisesta virkarikoksesta on kyse silloin, kun virkamies
tiesi toimivansa virheellisesti. Tuottamuksellisesta virkarikoksesta on puolestaan kyse, kun
virkamiehen olisi pitänyt tietää tai hän olisi voinut tietää toimivansa virheellisesti.²⁸⁵ Rikos-
lain 3 luvun (13.6.2003/515) 7 §:n 3 momentin nojalla tapaturmaiseksi katsottavasta teosta
ei sen sijaan rangaista. Myöskään ankara vastuu ei muodosta pohjoismaissa perustaa min-
kään rikosten rangaistavuudelle²⁸⁶. Virkasalaisuusrikoskaan ei näin ollen ole rangaistava ta-
paturmaisena eikä ankaran vastuun nojalla.

Rikoslain 40 luvun 5 §:n 1 momentissa on säännelty rangaistavaksi virkamiehen tahallinen
virkasalaisuuden rikkominen. Tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen on puoles-
taan kriminalisoitu rikoslain 40 luvun 5 §:n 3 momentissa, jonka mukaan virkamies voidaan

²⁷⁸ *Lohiniva-Kerkelä* 2003, s. 131.

²⁷⁹ Ks. *KKO 2000:70*, jossa virkamies oli luovuttanut Euroopan unionissa valmisteltuja asiakirjoja kolmannen
valtion virkamiehelle. Ratkaisussa punnittiin muun muassa sitä, ettei Suomelle asiasta mahdollisesti johtunut
vahinko johtunut asiakirjojen sisältämien salassa pidettävien tietojen paljastamisesta vaan virkamiehen menet-
telystä.

²⁸⁰ *Sorvari* 2001, s. 54.

²⁸¹ Tämä on luonnollisesti yleistettävissä myös asiakirjan tai tiedon käyttämiseen virkamiehen omaksi hyödyksi
tai toisen tahon hyödyksi.

²⁸² *Koskinen* 2013, s. 171–172. Ks. syyksiluettavuudesta myös *Koskinen* 2013, s. 173–174. Ks. virkarikosten
erityisistä syyksiluettavuutta koskevista ongelmista *Viljanen* 1984, s. 311–389.

²⁸³ Tapauksessa *KKO 2000:40* katsottiin, että päällikkötuomari X:n menettelyn moitittavuutta korosti hänen
korkea asemansa.

²⁸⁴ Rikoslain 3 luvun (13.6.2003/515) 5 §:n 2 momentin nojalla rikoslaissa säädetyt teot ovat rangaistavia ai-
noastaan tahallisina, mikäli toisin ei ole säädetty. Ks. *Tapani* 2013b, s. 197: *Tapanin* mukaan tuottamuksellinen
teko on rangaistava vain silloin, kun siitä on nimenomaisesti mainittu rikossäännöksessä. Koska rikoslain 40
luvun 5 §:ssä on mainittu tuottamuksellisen virkasalaisuusrikoksen olevan rangaistava, on virkasalaisuusrikos
rangaistava myös tuottamuksellisena.

²⁸⁵ *Viljanen* 1984, s. 335. Ks. lisää virkarikoksia koskevasta rikosoikeudellisesta tahallisuudesta sekä tuotta-
muksesta *Mansikka* 2014, s. 6–9.

²⁸⁶ *Tolvanen* 2013, s. 267.

tuomita tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta, mikäli virkamies syyllistyy huolimattomuudesta rikoslain 40 luvun 5 §:n 1 momentin mukaiseen tekoon ja teko ei ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen ottaen huomioon teon haitallisuus, vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat.²⁸⁷

Viljanen on kiinnittänyt huomiota siihen, että virkasalaisuusrikosta koskevan tuottamuksen ja tahallisuuden välinen rajanveto ei ole aina täysin selvää. Hän on käyttänyt esimerkkinä tilannetta, jossa virkamies ei ole havainnut asiakirjan olevan salassa pidettävä ja toimittaa tällaisen salassa pidettäviä tietoja sisältävän asiakirjan ulkopuoliselle tahallisesti.²⁸⁸ Tuottamukselliseen tekoon saattaakin *Viljasen* mukaan sisältyä vaihteleva määrä sellaisia relevantteja seikkoja, joiden nojalla tekijän katsotaan toimineen tahallisesti.²⁸⁹ Onko tällöin kuitenkaan alkujaankaan kyse tuottamuksellisesta teosta, mikäli teko sisältää tahallisuutta ilmentäviä seikkoja? Selvää ainakin on, että mitä enemmän teko ilmentää tahallisuutta osoittavia seikkoja, sitä painavammin perustein se on katsottavissa tuottamuksellisen sijasta tahalliseksi.

3.6.2 Tahallisuudesta virkasalaisuusrikosten osatekijänä

3.6.2.1 Virkasalaisuusrikokseen sovellettavista tahallisuustyypeistä

Tahallisuudesta on säännelty rikoslain 3 luvun 6 §:ssä, jonka nojalla tekijä on aiheuttanut tunnusmerkistön mukaisen seurauksen tahallaan, mikäli hän on tarkoittanut aiheuttaa seurauksen taikka pitänyt seurauksen aiheutumista varmana tai tekoon varmasti liittyvänä.²⁹⁰

²⁸⁷ HE 58/1988 vp, s. 62: Hallituksen esityksessä on kiinnitetty huomiota siihen, ettei lukuisista eri salassapitosäännöksistä ja –asetuksista aina selviä, onko salassapitovelvollisuuden rikkominen rangaistavaa vain tahallisenä vaiko myös tuottamuksellisena. Vaikka teko olisikin rangaistava myös tuottamuksellisena, ei tuottamuksellisen ja tahallisen toiminnan välisen eron hahmottaminen ole aina helppoa: Ks. esim. KKO 2007:46 (ään.). Virkasuhteessa oleva työterveyslääkäri X oli laatinut kaksi lääkärintodistusta opettaja-Y:n työkyvyttömyydestä ja toimittanut kyseiset lääkärintodistukset Y:n työnantajalle. Korkein oikeus kiinnitti huomiota siihen, että X:n oli tullut tietää ammattinsa ja siihen kuuluvan koulutuksen perusteella tietojen antamisen olevan kyseisellä tavalla kiellettyä, joten tekoa ei voitu pitää tuottamuksellisena vaan tahallisenä.

²⁸⁸ *Viljanen* 1984, s. 311. Tällainen teko lienee kuitenkin katsottava nykyisen oikeusjärjestyksen ja perustuslain 2 §:n 3 momentin nojalla tahalliseksi, sillä julkisen vallan tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisen vallan käytössä on noudatettava tarkoin lakia. Virkamiehen tulee tuntea laki.

²⁸⁹ *Viljanen* 1984, s. 312.

²⁹⁰ HE 44/2001 vp, s. 16: Säännöksessä on säännelty tarkoitustahallisuudesta, varmuustahallisuudesta sekä todennäköisyystahallisuudesta. Ks. myös *Vihriälä* 2012, s. 165: *Vihriälän* mukaan tahallisuuden paikan rikoksen rakenteessa on katsottu olevan hieman epäselvä: Suomessa tahallisuus on aiemmin sijoitettu syyllisyyteen, kun taas nykyään se sijoitetaan myös tunnusmerkistön mukaisuuteen.

Virkasalaisuusrikoksiin voidaan soveltaa varmuustahallisuutta (*dolus directus*)²⁹¹ ja todennäköisyystahallisuutta (*dolus eventualis*)²⁹². Koska virkasalaisuusrikosten kohteena ei ole seuraustunnusmerkki, ei niihin sen sijaan voida soveltaa tarkoitustahallisuutta (*dolus determinatus*).²⁹³ Kyseeseen voi tulla myös olosuhdetahallisuus, jonka mukaan tekijän tahallisuus kattaa tunnusmerkistössä mainitut olosuhteet tai muut vastuun perustavat seikat²⁹⁴. Mikäli virkasalaisuuden rikkomisen katsotaan toteuttavan jonkin edellä luetelluista tahallisuustyypeistä, on se silloin katsottava tahalliseksi.

Virkasalaisuuden rikkomiseen liittyvä *varmuustahallisuus* voi ilmetä silloin, kun virkamies on pitänyt seurauksen aiheutumista varmana tai tekoon varmasti liittyvänä: hän voi esimerkiksi paljastaa salassa pidettävät tiedot julkaisemalla ne suositulla Internet –sivustolla²⁹⁵.

Entä kuinka *todennäköisyystahallisuutta* ilmentävä virkasalaisuuden rikkominen voi ilmetä? Virkamiehen on tällöin pidettävä asiakirjan tai tiedon lainmukaista salassapidettävyyttä vähintään varsin todennäköisenä, ja myös itse paljastamisteon tai oikeudettoman tiedonkäyttämisteon on oltava tahallinen. Virkamies voi myös esimerkiksi jättää tällaisen asiakirjan työpöydälleen, vaikka arvioi sen päätyvän varsin todennäköisesti sivullisten käsiin.²⁹⁶

Jotta virkasalaisuusrikos voidaan puolestaan arvioida tahalliseksi *olosuhdetahallisuuden* kannalta, tulee teon tekijän olla tietoinen siitä, että hänen ilmaisemansa seikka on ollut salassa pidettävä ja että seikan ilmaiseminen on ollut oikeudetonta. Mikäli kyse taas on tiedon käyttämisestä hyötymistarkoituksessa joko omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi,

²⁹¹ Ks. lisää varmuustahallisuudesta esim. *Tapani* 2013b, s. 207–209.

²⁹² Ks. lisää todennäköisyystahallisuudesta esim. *Tapani* 2013b, s. 209–219. Ks. myös *Koskinen* 2013, s. 174: *Koskinen* mukaan todennäköisyystahallisuuden käsilläoloa koskevat tapaukset voivat tulla helposti arvioitaviksi joko tahallisina tai tuottamuksellisina. Rajanvedossa tahallisuuden tai tuottamuksellisuuden välillä voidaan ratkaiseva merkitys antaa joko mieltämisen todennäköisyyteen tai tekijän tahdon suuntautumiseen.

²⁹³ *Tapani* 2013b, s. 199.

²⁹⁴ *Tapani* 2013b, s. 219. Ks. lisää olosuhdetahallisuudesta *Tapani* 2013b, s. 219–228. Ks. myös *HE 58/1988 vp*, s. 61. Olosuhdetahallisuuden tulkintaan heijastuu myös rikoslain 4 luvun (13.6.2003/515) 1 §, jonka mukaan teko ei ole tahallinen, mikäli tekijä ei ole teon toteuttamisen hetkellä selvillä kaikkien niiden seikkojen käsillä olost, joita rikoksen tunnusmerkistön täyttyminen edellyttää. Kyseisen säännöksen mukaan teko voi kuitenkin tulla tällöin rangaistavaksi tuottamuksellisena.

²⁹⁵ Esimerkiksi *WikiLeaks*-sivustolla tapahtuva salassa pidettävien tietojen julkaiseminen voisi olla luonnehdittavissa varmuustahallisuuden toteuttavaksi virkasalaisuuden rikkomiseksi. Ks. lisää *WikiLeaks*-sivustolla julkaistavista tietovuodoista esim. *Bellia* 2012.

²⁹⁶ *Viljanen* 2014, s. 840.

tulee tekijän ymmärtää myös tämä.²⁹⁷ Virkamiehen tulee siis olla tietoinen tekoon liittyvistä olosuhteista ja toimia silti virkasalaisuuden rikkomisen toteuttavalla tavalla.

3.6.2.2 Virkasalaisuusrikoksen tahallisuutta ilmentävistä seikoista

Virkasalaisuusrikoksen tahallisuutta voivat ilmentää esimerkiksi teon pitkä kesto²⁹⁸, teon estämättömyys²⁹⁹, aktiivinen tietämättömyys kyseisestä teosta³⁰⁰, tekoon liittyvien etujen ja haittojen välinen punninta³⁰¹ sekä teon ennalta-arvattavuus³⁰². Myös virkavallan rikoksia koskevalla tietoisuudella³⁰³ saattaa olla vaikutusta teon tahallisuuden arvioinnissa. Mitä enemmän teko sisältää tahallisuutta ilmentäviä seikkoja ja mitä vakavamman laatuista ne ovat, sitä helpommin teko voidaan katsoa virkasalaisuuden rikkomiseksi tuottamuksellisen virkasalaisuuden rikkomisen sijaan.

Myös koulutus, kokemus sekä ammattiala³⁰⁴ vaikuttavat tahallisuuden arviointiin.³⁰⁵ Laaja koulutus ja kokemus voivat vaikuttaa ainakin siihen, että teko katsotaan helpommin tahal-

²⁹⁷ Rautio 2013b, s. 1126, Pitkänen – Tiilikka – Warmo 2013, s. 307 ja Neuvonen 2014, s. 184. Ks. *Pohjois-Savon KäO 28.10.2013, R 13/988*: Verohallinnon virkamies X oli lähettänyt entiselle vaimolleen sähköpostiviestin, jossa X oli kertonut saaneensa työnsä puolesta tietää, ettei X:n entisen vaimon nykyinen mies Z ilmoita elinkeinotoimintaansa koskevista asioista verottajalle. Tuomioistuimen mukaan X:n oli täytynyt käsittää, että sähköpostissa ilmaistu tieto välittyy X:n entisen vaimon kautta Z:lle ja siten vaarantaa mahdollisen rikoksen tehokkaan selvittämisen.

²⁹⁸ Tapauksessa *KKO 2012:98* katsottiin tahallisuutta osoittavan teon pitkä kesto, jolloin tekijällä olisi ollut mahdollisuus arvioida tekonsa seurauksia. Ks. samansuuntaisesti *KKO 2004:120*.

²⁹⁹ *KKO 2003:42 (ään)*. Kun X ei ollut estänyt 14-vuotiaan poikansa rikosta vaikka oli tiennyt niistä, katsottiin X:n toiminta tahalliseksi. Ks. myös tapaus *KKO 2014:6*, jossa korkein oikeus katsoi teon tahalliseksi, koska X:llä oli ollut mahdollisuus välttää ensimmäisen yhteydenoton jälkeen se teko, että hän hakeutui toiseen yhteydenottoon Y:n kanssa.

³⁰⁰ Tapauksessa *KKO 2001:13* korkein oikeus katsoi tahallisuutta osoittavaksi seikoiksi muun muassa sen, että X:n oli katsottu olleen selvillä hänen lähipiirinsä rikollisesta toiminnasta ja arvanneen sen luonteen, ja kun X oli pyrkinyt aktiivisesti olemaan tietämättä yksityiskohtia toiminnasta.

³⁰¹ Korkeimman oikeuden ratkaisussa *KKO 2006:26* katsottiin tahallisuuteen voivan kuulua esimerkiksi tekijän suorittama punninta, joka koski toimintaan liittyviä etuja ja riskejä.

³⁰² Tapauksessa *KKO 1997:108* teon ei katsottu olleen tahallinen, sillä tapahtuneen seurauksen aiheutuminen ei ollut ollut ennalta-arvattavaa. Ks. samoin *KKO 1998:2* ja *KKO 1993:5*.

³⁰³ Tapauksessa *KKO 2006:64* vastaajat olivat vedonneet virkavallan tienneen heidän rikoksistaan, ja ettei vastaajien mukaan tekoa ollut tällöin pidettävä tahallisenä. Korkein oikeus katsoi, ettei ollut näytetty virkavallan tienneen vastaajien rikoksista. Korkein oikeus ei kuitenkaan lausunut ratkaisunsa perusteluissa, olisiko tällä ollut vaikutusta teon tahallisuuteen.

³⁰⁴ Esimerkiksi lakimiehen tekemä teko katsottaneen helpommin tahalliseksi virkasalaisuuden rikkomiseksi, sillä lakimiehellä voidaan katsoa olevan korostunut velvollisuus tuntea oikeusjärjestelmä ja myös virkasalaisuusnormistot sen osana.

³⁰⁵ Ks. esimerkiksi tapaus *Itä-Suomen HO 28.1.2003, R 01/1352*, jossa X oli paljastanut sivulliselle Y:lle, että Z:llä on avioliiton ulkopuolinen lapsi ja ilmaissut samalla lapsen ja tämän äidin nimen. Tapauksessa katsottiin, ettei X ollut tarvinnut tietoja virkatehtäviensä hoitamiseen eikä minkään oikeutensa tai velvollisuutensa hoitamiseen. X:n oli tullut poliisimiehenä tietää, ettei väestötietojärjestelmän tietoja saanut katsoa eikä paljastaa kuin virkatehtävien hoitamiseksi, ja X:n toiminta katsottiin näin ollen tahalliseksi. Ks. myös *Turun HO*

liseksi kuin tuottamukselliseksi. Sen sijaan koulutuksen ja kokemuksen *puute* eivät välttämättä voi johtaa siihen, että teko katsotaan pelkästään näiden seikkojen vuoksi tuottamukselliseksi: tähän johtaa esimerkiksi perustuslain 2 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan käyttäjän tulee noudattaa tiukasti lakia.³⁰⁶ Virkamiehellä on siis perustuslaintasoinen velvollisuus tuntea laki. *Kuitenkin toisaalta* esimerkiksi *Vihriälän* kannan mukaan kukaan tuomari ei voi olla ratkaisua tehdessään varma, ettei hän tee ratkaisutoiminnassaan virheitä. Silti tuomarilla on ratkaisupakko.³⁰⁷ Ylempien tuomioistuinten tehtävänä on myös korjata alempien tuomioistuinten tekemiä virheitä.³⁰⁸ Kyseinen kannanotto voitaneen ulottaa analogisella tulkinnalla myös muihin virkamiehiin kuin tuomareihin. Tämä voinee puolestaan korottaa virkamiehen teon tahalliseksi tai tuottamukselliseksi katsomisen kynnystä – muutoinhan muutoksenhakuelinten tekemät ratkaisun muutokset osoittaisivat usein virkamiehen syyllistyneen joko tahalliseen tai tuottamukselliseen rikokseen³⁰⁹. Muodollista estettä sille, että virheellinen laintulkinta johtaisi rikosoikeudelliseen virkavastuuseen, ei kuitenkaan sinänsä ole.³¹⁰ Toisaalta virkasalaisuusrikokset muodostavat ongelmallisen poikkeuksen kyseiseen *Vihriälän* kannanottoon, sillä mikäli virkamies paljastaa salassa pidettävän tiedon esimerkiksi jonkin tekemänsä hallintopäätöksen yhteydessä, ei muutoksenhausta kyseiseen päätökseen ole juurikaan asiallisesti hyötyä.³¹¹ Siten virkamiehen teon tahallisuuskynnys (tai tuottamuskynnys) saattaa olla virkasalaisuusrikoksissa tosiasiallisesti matalampi kuin esimerkiksi tuomareilla heidän ”yleisessä” ratkaisutoiminnassaan.

19.11.2013, R 12/1824, jossa hovioikeus kiinnitti huomiota siihen, että vankilanjohtajan tulee yleisesti ottaen tuntea salassapitosäännökset korostuneen hyvin.

³⁰⁶ Ks. esim. OKV/735/1/2011, jossa katsottiin, ettei asiassa ollut merkitystä sillä seikalla, että salassa pidettävän perukirjan oikeudettomasti luovuttanut henkilö oli toiminut ainoastaan veroviraston kiireapulaisena.

³⁰⁷ *Vihriälä* 2012, s. 282. Tapauksessa *KKO 2008:90* oli arvioitu tahallisuuden täyttymistä virkavelvollisuuden rikkomista koskevassa asiassa. Korkeimman oikeuden kannan mukaan se seikka, että tuomari oli toiminut yksittäisessä asiassa virheellisesti, ei sinänsä osoita tahallista rikosoikeudellista tekoa. Tahallisuus edellytti korkeimman oikeuden mukaan sitä, että tuomari olisi tarkoittanut menetellä lain vastaisesti tai että hänen on ainakin täytynyt mieltää tekevänsä niin. Korkeimman oikeuden kannan mukaan tuomarin olisi tullut tuntea virheellisesti soveltamansa säännökset, mutta hänen ei katsottu menetelleen tarkoituksellisesti tai tietoisesti rikkoosaa lakia. Ratkaisussa *KKO 2009:38* katsottiin, ettei virkamiehen teko ollut tuottamuksellinen ottaen huomioon sovellettujen säännösten tulkinnanvaraisuus.

³⁰⁸ *Vihriälä* 2012, s. 283.

³⁰⁹ Samansuuntaisesti *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1988, s. 186. Ks. *KKO 2000:14*, jossa katsottiin, ettei pelkästään se seikka, että ylempi viranomaisena oli muuttanut alemman viranomaisen ratkaisua, oikeuttanut päättelemään alemman viranomaisen toimineen huolimattomasti.

³¹⁰ *Bruun – Mäenpää – Tuori* 1988, s. 186.

³¹¹ Myöskään hallintolain 50 §:n (11.6.2010/581) asiavirheen korjaamisesta ei yleensä liene asiallisesti hyötyä virkasalaisuudenrikkomistapauksessa.

3.6.3 Tuottamuksellisuudesta virkasalaisuusrikoksen osatekijänä

3.6.3.1 Virkasalaisuusrikoksen tuottamuksellisen tekemuodon kriminalisoinnista

Rikoslain 3 luvun 7 §:ssä on säännelty tuottamuksesta. Rikoslain 7 §:n 1 momentin nojalla tekijän menettely on huolimaton, jos hän rikkoo olosuhteiden edellyttämää ja häneltä vaadittavaa huolellisuusvelvollisuutta, vaikka hän olisi kyennyt sitä noudattamaan. Perusrikosta lievempien rikosten arvioinnissa tuomioistuimille on jätetty enemmän harkintavaltaa kuin esimerkiksi törkeiden tekemuotojen arvioinnissa:³¹² näin ollen myös tuottamuksellisten virkasalaisuusrikosten arviointi tapahtuu laajemman harkintavallan kautta kuin perusmuotoisen virkasalaisuusrikoksen arviointi. Tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen on ollut rangaistavaa vuonna 1990 voimaantulleen lakimuutoksen jälkeen, lukuun ottamatta vähäisiä tekoja.³¹³ Tuottamuksellisen virkasalaisuusrikoksen kriminalisointia perusteltiin salaisuuden säilymisen tärkeydellä riippumatta siitä, oliko salassapitorikos tahallinen vai tuottamuksellinen.³¹⁴ Salaisuuden säilyminen koettiin siis tärkeämmäksi kuin se, että virkasalaisuuden rikkominen olisi rangaistava vain tahallisena tekona.³¹⁵ Tuottamuksellisen virkasalaisuusrikoksen rangaistavuutta perusteltiin myös sillä, että oli selkeämpää rangaista teosta tuottamuksellisena virkasalaisuusrikoksena kuin tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena.³¹⁶ Tämän puolestaan voitiin nähdä lisäävän oikeusvarmuutta sekä olevan positiivinen askel kohti legaliteettiperiaatteen kattavampaa toteutettavuutta.

3.6.3.2 Virkasalaisuusrikoksia koskevan tuottamussyllisyyden perustasta

Tuottamussyllisyydessä voidaan erottaa se, kuinka tekijä olisi voinut toimia (objektiivinen puoli)³¹⁷ ja se, kuinka tekijän olisi pitänyt toimia (subjektiivinen puoli).³¹⁸ Usein myös tie-

³¹² Koskinen 2013, s. 166.

³¹³ Ks. Rautio 2013b, s. 1127. Raution mukaan virkasalaisuuden rikkomisen ja tuottamuksellisen virkasalaisuuden tunnusmerkistöt vastaavat toisiaan lukuun ottamatta sitä, ettei vähäinen tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen ole rangaistava teko.

³¹⁴ HE 58/1988 vp, s. 61. Hallituksen esityksessä perusteltiin teon tuottamuksellisena rankaisemista myös sillä, että korkein oikeus oli ehdottanut jo vuonna 24.2.1939 lainvalmistelukunnan ehdotuksen johdosta antamassaan lausunnossa, että virkasalaisuusrikos pitäisi säätää tuottamuksellisena rangaistavaksi.

³¹⁵ Nykyisen oikeustilan valossa tämä korostaa myös perustuslain 12 §:n mukaisten salassa pidettävien seikkojen säilymisen tärkeyttä.

³¹⁶ HE 58/1988 vp, s. 61.

³¹⁷ Ks. objektiivisista perusteista tuottamuksen arvioinnissa Nuutila 1996, s. 541. Ks. myös KKO 2015:126: X:n oli katsottu erehtyneen kertausharjoituksen ajankohdasta. Teko katsottiin tuottamukselliseksi, koska tekijä ei ollut ollut riittävän huolellinen ajankohdan varmistamisessa.

³¹⁸ HE 44/2001 vp, s. 16. Ks. myös Tolvanen 2013, s. 248 ja Koskinen 2013, s. 175.

toinen (*luxuria/culpa luxuria*) tuottamus ja tiedostamaton (*negligentia/culpa*) tuottamus erotetaan toisistaan,³¹⁹ mutta tunnusmerkistön täyttymiseen riittää kumpi tahansa³²⁰. Virkamies ei siis voi tiedostamattoman tuottamuksensa perusteella vapautua rangaistusvastuusta, vaikkei hän esimerkiksi havainnut paljastavansa salassa pidettävää seikkaa jollakin toimellaan. Tuottamuksen objektiivisen puolen nojalla merkitystä on sillä, kuinka virkamies olisi voinut toimia, ja tuottamuksen subjektiivisen puolen nojalla puolestaan arvioidaan sitä, kuinka virkamiehen olisi tullut toimia.

Huolellisen toimijan mallin nojalla henkilön toimintaa verrataan yksittäisessä tapauksessa siihen, kuinka huolellinen ja ymmärtäväinen ihminen olisi toiminut vastaavassa tilanteessa.³²¹ Myös erityistietämys joko yksittäisestä tilanteesta tai yleisemmän tason erityistietämys vaikuttaa tuottamuksen arviointiin. Sen sijaan erityisosaamisen tai erityistaitojen vaikutus tuottamuksellisuuden arviointiin ei ole yhtä selkeä.³²² Henkilö ei kuitenkaan voi vedota yksilökohtaiseen taidon tai tiedon puutteeseen, mikäli hän on ryhtynyt jonkin sellaiseen, mihin hänellä ei ole edellytyksiä.³²³ Virkamies ei siis voi vedota salassapitonormistoja koskevaan tietämättömyyteensä tuottamuksellisuuden poistavana tekijänä ainakaan silloin, mikäli hän on esimerkiksi ottanut vastaan sellaisen viran, jossa käsitellään runsaasti salassapitonormistojen soveltamista vaativia hallintoasioita. Lisäksi luottamuksensuojalla voi olla vaikutusta tuottamuksellisuuden arviointiin³²⁴: koska viranomaistoimintaan kohdistuva luottamuksensuojaperiaate on turvattu hyvän hallinnon osana hallintolain 6 §:ssä, lienee virkasalaisuusrikoksia koskevaa tuottamusta arvioitava melko tiukin kriteerein. Tätä tukevat myös perustuslain 21 §, jossa turvataan hyvän hallinnon toteutuminen, sekä perustuslain 2 §:n 3 momentin mukainen oikeusvaltioperiaate, jonka nojalla kaikessa julkisen vallan käytössä on noudatettava tarkoin lakia.

³¹⁹ Nuutila 1996, s. 563, samoin myös Koskinen 2013, s. 176 ja Tolvanen 2013, s. 258.

³²⁰ Tolvanen 2013, s. 260, samoin Nuutila 1996, s. 565.

³²¹ Tolvanen 2013, s. 252.. Tolvasen mukaan huolellisen toimijan malliksi ei kelpaa kuka tahansa keskivertoihminen, vaan tarkastelu pohjautuu nimenomaan siihen, kuinka vastaavan ammatin, koulutuksen, kokemuksen ja yleisen elämäntilanteen omaava ihminen olisi toiminut kyseisessä tilanteessa.

³²² Tolvanen 2013, s. 263–264. Erityisosaamisen ja erityistaitojen osalta Tolvanen on punninnut sitä, voidaanko jonkin alan erityisasiantuntijalta vaatia aina maksimaalista suoritusta. Hän on päätenyt siihen, että erityisen taitavan osaajan mittapuuksi muodostuu huolellisen toimijan mallin mukaisesti erityisen taitavan henkilön normaalin suorituksen mittapuulla arvioitava taso. Tolvanen 2013, s. 271: Rangaistusvastuu perustuu kyseisen toimijan yksilöllisiin ominaisuuksiin.

³²³ Tolvanen 2013, s. 271. Ks. kuitenkin EOA 6.5.2010, 172/04/09, jossa eduskunnan oikeusasiamiehen kannan mukaan hovioikeudenneuvos oli saattanut syyllistyä korkeintaan tuottamukselliseen virkasalaisuuden rikkomiseen, kun hän oli ollut tietoinen siitä riskistä, että asiakirja saattoi sisältää salassa pidettävää materiaalia.

³²⁴ Tolvanen 2013, s. 257.

Virkasalaisuusrikoksen tuottamuksellisuutta eli huolimattomuutta saattaa ilmentää myös esimerkiksi asiakirjojen huolimaton säilyttäminen tai varomaton virkasalaisuuksista keskusteleminen siten, että salassa pidettävä tieto paljastuu sivulliselle.³²⁵ Myös asiakirjojen huolimaton hävittäminen voi ilmentää tuottamuksellista virkasalaisuuden rikkomista³²⁶, kuten myös esimerkiksi näppäilyvirhe, jonka seurauksena salassa pidettäviä tietoja sisältäviä faksi tai sähköposti lähtee väärälle vastaanottajalle.

Lisäksi esimerkiksi sellainen virkamiehen huolimaton menettely, että hän paljastaa tiedon ilman sen selvittämistä onko tieto julkinen vai salassa pidettävä, voi täyttää tuottamuksellisen virkasalaisuuden rikkomisen tunnusmerkistön.³²⁷ Kuinka sitten olisi arvioitava tilannetta, jossa virkamies pyrkii selvittämään lain sisältöä salassa pidettävistä seikoista esimerkiksi virheellistä tai epätäydellistä tietoa antavista viranomaisohjeista³²⁸? Onko virkamies toiminut tällöin tuottamuksellisesti? *Viljasen* mukaan virheelliselle tavalle annettu merkitys on vaihdellut: virheellinen tapa on voitu katsoa rangaistuksen lieventämisperusteeksi tai se on toisaalta voinut johtaa teon katsomiseen tahallisen sijasta tuottamukselliseksi.³²⁹ Teon tuottamukselliseksi katsomista puoltaisi perustuslain 2 §:n 3 momentin mukainen oikeusvaltioperiaate ja se seikka, että esimerkiksi viranomaisten ohjeet eivät ole oikeudellisesti sitovia. Toisaalta kaikilta virkamiehiltä ei voida edellyttää samantasoista juridista tiedonetsintätaitoa ja tulkintataitoa kuin lakimiehiltä³³⁰. Joka tapauksessa soft law³³¹ ja muun muassa sen

³²⁵ *Rautio* 2013b, s. 1127. Ks. *Turun HO 19.11.2013, R 12/1824*. Vankilanjohtaja X oli paljastanut tiedon, joka oli salassa pidettävä. X oli kertonut kahdelle työntekijälle työntekijä Y:n jääneen sairauslomalle psyykkisten syiden takia. Hovioikeus tuomitsi X:n tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta, sillä hovioikeus katsoi teon johtuneen varomattomuudesta.

³²⁶ Ks. *Itä-Suomen HO 31.12.2009, R 09276*. Kaupungin lautakunnan varajäsen X oli toimittanut asiakirjoja hävittämistarkoituksessa avoimessa kirjekuoressa ja luettavassa muodossa yleiseen jätekeräyspisteeseen sellaiseen jätepaperin keräysastiaan, joka ei ollut lukittu. Tekoa oli pidettävä huolimattomana, sillä asiakirjojen jokaisella sivulla oli leima ”Salassa pidettävä” ja X:n olisi näin ollen pitänyt ymmärtää toimia huolellisemmin.

³²⁷ *Brottsbalk* 20 luvun 3 §.

³²⁸ Ks. *AOA 30.9.2011, 1354/2/11*. Apulaisoikeusasiamies kiinnitti ratkaisussaan huomiota siihen, että poliisin ylijohdon käsikirjan *Julkisuusksymysten käsittelystä poliisissa* vaikutti olevan ristiriidassa apulaisoikeusasiamiehen kannan kanssa siitä, oliko asunto-osakeyhtiötä tai vuokranantajaa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaisena asianosaisena ja siten oikeutettuna saamaan salassa pidettäviä tietoja. Apulaisoikeusasiamiehen kannan mukaan näin ei ollut, ja hän kiinnittikin huomiota ohjeiden korjaustarpeeseen.

³²⁹ *Viljanen* 1984, s. 337.

³³⁰ Ks. *EOA 31.12.2001, 2830/4/00*. Eduskunnan oikeusasiamies katsoi ratkaisussaan, että virkamiehen täytyi olla erityisen hyvin selvillä lainsäädännöstä ja myös vaitiolovelvollisuuden sisällöstä. Toisaalta hän kuitenkin katsoi julkisuuslainsäädännön olevan tulkinnanvaraista. Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan virkamiehen salassa pidettävän tiedon paljastamista oli pidettävä varomattomana, kun tämä oli ottanut riskin kyseisten tietojen kuulumisesta salassapidon alaan.

³³¹ Ks. Soft law’sta yleisesti sekä erityisesti hallinnollisista ohjeista, suosituksista, oppaista ja muistioista *Määttä* 2005, s. 361–370. Vaikka kyseinen artikkeli käsitteleeekin soft law:n merkitystä lähinnä ympäristöoikeudessa, on se soveltuvin osin sovellettavissa myös muille oikeudenoille ja hallinnonaloille.

kattamat ohjeet ovat vakiintuneita oikeuslähteitä hallinnossa, joten kysymys on periaatteellisesti tärkeä.³³² Ainakin sellaisissa tilanteissa, joissa toimija uskoo toimivansa mahdollisimman huolellisesti mutta huolellinen toimija havaitsisi kyseiseen toimintaan liittyvät riskit, voi olla syytä katsoa teko tuottamukselliseksi.³³³

3.7 Virkasalaisuusrikosten vähäisyydestä

3.7.1 Teon vähäisyydestä rangaistavuuden poistavana tekijänä

Vaikka teko olisikin oikeudenvastainen, ei teosta välttämättä rangaista.³³⁴ Rikoslain 40 luvun 5 §:n 3 momentissa on säännelty vähäisyysperusteen vaikutuksesta tuottamuksellisen virkasalaisuusrikoksen tunnusmerkistön täyttymiseen: kyseisen säännöksen nojalla virkamies on tuomittava tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta, mikäli hän syyllistyy huolimattomuudesta rikoslain 40 luvun 5 §:n 1 momentin mukaiseen tekoon, eikä³³⁵ teko³³⁶ huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus sekä muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Mikäli teko on siis vähäinen, ei teosta rangaista. Jotta virkasalaisuusrikos voidaan katsoa vähäiseksi, tulee tekijän ollut syyllistynyt tekoon huolimattomuudesta. Vähäisyysperustetta ei voida siis soveltaa tahallisiin virkasalaisuuden rikkomistekoihin. Vähäisyydestä on säännelty lakiteknisesti siten, että oletusarvona on pidetty myös tuottamuksellisen virkasalaisuuden rikkomisen rangaistavuutta: tuottamuksellisen virkasalaisuusrikoksen rangaistavuudesta voidaan kuitenkin luopua, mikäli teko on kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Vähäisyyden poistavina osatekijöitä ovat teon *haitallisuus*, *vahingollisuus* sekä *muut tekoon liittyvät tekijät*. Kyseinen rikoslain 40 luvun 5 §:n 2 momentin

³³² Ks. Nuutila 1996, s. 320: Nuutilan mukaan sellaisissa tapauksissa, joissa toimintaa ei voida määritellä yksityiskohtaisesti lain tai lain nojalla annettujen säännösten ja määräysten tasolla, määräytyvät toiminnan vaatimukset käytännössä esimerkiksi ohjesääntöjen sekä alalla vakiintuneen tavan mukaisesti. Ks. kuitenkin *Turun HO 30.1.2009, R 08/489*. Vanhempi rikoskonstaapeli X tuomittiin virkasalaisuuden rikkomisesta, sillä X oli paljastanut sivulliselle henkilölle salassa pidettäviä etsintäkuulutustietoja poliisin tietojärjestelmästä. Tapausta aiemmin käsiteltyt käräjäoikeus lausui ratkaisunsa *Turun KäO 10.1.2008, R 07/4042* perusteluissa, että X:n oli tullut tietää jo virkansa puolesta, ettei salassa pidettävää tietoa saanut ilmaista sivulliselle. Käräjäoikeus lausui myös, ettei vastaaja X:n teon syyksiluettavuutta arvioitaessa ollut merkitystä sillä, että X oli tarkoittanut itse toimia hyvän hallintotavan mukaisesti ja luottaen siihen, että kyseisenlainen toiminta oli hyväksyttävää.

³³³ Nuutila 1996, s. 577.

³³⁴ Tuori 2005, s. 328. Ks. tästä *HE 44/2001 vp*, s. 97.

³³⁵ *HE 58/1988 vp*, s. 66: Vähäisten tekojen jättämisellä rangaistavuuden ulkopuolelle on pyritty selkeyttämään kurinpitomenettelyn ja tuomioistuinmenettelyn välistä rajaa. Hallituksen esityksessä on kuitenkin kiinnitetty huomiota siihen, että käytännössä saattaa edelleen esiintyä tilanteita, joihin voitaisiin perustellusti soveltaa sekä kurinpitomenettelyä että tuomioistuinmenettelyä.

³³⁶ Viitanen 2007, s. 170: Lain sanamuodon mukaan vähäisyysarvio perustuu tekoon eikä tekijään.

sisältämä varauma ei ole tuomitsemattajättämisperuste vaan kyseisen varauman soveltuessa kyseessä ei ole lainkaan rikos³³⁷.

Virkasalaisuusrikoksen vähäisyyttä voidaan arvioida samojen perusteiden mukaan kuin rikoslain 40 luvun 9 §:n sekä 10 §:n mukaista vähäisyysperustetta.³³⁸ Rikoslain 40 luvun 9 §:n ja 10 §:n mukaista teon vähäisyyteen perustuvaa rankaisemattomuutta perusteltiin muun muassa sillä, ettei asianmukaisen viranhoidon kannalta ole tarpeen eikä edes suotavaa, että vähäisetkin teot saatettaisiin tuomioistuimen ratkaistaviksi. Toisaalta katsottiin, ettei ole tarkoituksenmukaista säätää sellaisia tekoja rangaistaviksi, joiden johdosta ei kuitenkaan ryhdyttäisi käytännössä hyväksyttävin syin syytetoimenpiteisiin.³³⁹ Vähäisten tekojen rankaisemattomuuden tausta-arvoina voidaan nähdä prosessiekonomialliset sekä toisaalta oikeudenmukaisuutta turvaavat tavoitteet. Myös *desuetudo derogatoria*-ilmiön torjuminen näyttäisi olevan vähäisten rikosten rankaisemattomuuden taustalla, sillä tällaisten tekojen rangaistavaksi säätäminen saattaisi johtaa oikeussääntelyn tosiasialliseen tehottomuuteen vähäisiksi katsottavien tekojen osalta.

3.7.2 Teon vähäisyyden määrittelemisestä

Teon vähäisyys on katsottu vaikeaksi määritellä täsmällisesti.³⁴⁰ Syyttäjäviranomainen ja viime kädessä tuomioistuin arvioivat teon vähäisyyttä, ja näiden tahojen suorittamaa teon vähäisyyttä koskevaa punnintaa on pyritty ohjaamaan teon kokonaisarvostelua koskevalla säännöksellä.³⁴¹ On huomattava, etteivät oikeusturvasytyt edellytä vähäisyyteen vaikuttavien seikkojen tyhjentävää määrittelyä.³⁴² Teko on siis katsottavissa vähäiseksi ilman täysin täsmällistä vähäisyyskäsitteen määrittelyäkin, mitä tukee esimerkiksi puolustuksen suosimista koskeva *favor defensionis*-periaate.

³³⁷ Viljanen 2014, s. 840 ja Bruun – Mäenpää – Tuori 1995, s. 224. Vrt. rikoslain 6 luvun 12 §:n 1 momentti, jonka nojalla tuomioistuin voi jättää rangaistuksen tuomitsematta vähäisyysperusteella: Tuori 2005, s. 330, on katsonut, että kyseinen säännös soveltuu tapauksiin, joissa katsotaan teon olevan rikos, mutta rikoksenteikijää ei tuomita rangaistukseen teon vähäisyyden perusteella. Kyseessä on siis erisuuntainen vähäistä rikosta koskeva säännös kuin rikoslain 40 luvun 5 §:n 2 momentti. Tuori 2005, s. 342, on kiinnittänyt huomiota siihen, että voi olla käytännössä usein haasteellista määrittää se, onko teko ylipäätään rikos silloin, jos se on vähäinen joko tunnusmerkistönsä, oikeudenvastaisuutensa tai tekijän syyllisyyden vuoksi.

³³⁸ HE 58/1988 vp, s. 62.

³³⁹ HE 58/1988 vp, s. 65. Osa tapauksista jäänee jo esitutkinta-asteelle vähäinen rikos -perusteella. Onko tuomioistuimen soveltama vähäisyyskynnys tosiasiaa kuin syyttäjän soveltama? Syyttäjän soveltama vähäisyyskäsite määräytyy pääasiassa prosessiekonomisten syiden mukaan, kun taas tuomioistuin painottanee enemmän esimerkiksi oikeudenmukaisuusperustetta määritellössään vähäisyyskynnyksen ylittymistä.

³⁴⁰ Ks. vähäisyyden arvioinnista esim. KKO 1992:144.

³⁴¹ HE 58/1988 vp, s. 65.

³⁴² Viitanen 2007, s. 170.

Käytännössä hallinnonalojen erilaisuus saattaa saada merkitystä arvioitaessa teon vähäisyyttä: esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 30 kohdan nojalla salassa pidettävien alakoulun koetulosten paljastaminen lienee katsottavissa herkemmin vähäiseksi teoksi kuin esimerkiksi kyseisen säädöksen 24 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettujen valtion ulkopoliittisiin ja kansainvälisoikeudellisiin suhteisiin liittyvien seikkojen paljastaminen, vaikka paljastamisteot olisi toteutettu samoin. Painavan salassapitointressin nojalla salassa pidettävien seikkojen paljastaminen tai käyttäminen lienee harvemmin katsottavissa haitallisuuden, vahingollisuuden sekä muiden tekoon liittyvien seikkojen nojalla vähäiseksi kuin lievemmän salassapitointressin nojalla salassa pidettävän seikan paljastaminen tai käyttäminen.

3.7.3 Teon haitallisuudesta teon vähäisyyden poistavana tekijänä

Teon haitallisuutta teon vähäisyyden poistavana tekijänä arvioitaessa huomiota voidaan kiinnittää siihen, aiheuttaako teko esimerkiksi konkreettista tai abstraktia haittaa jollekulle taholle.³⁴³ Konkreettista haittaa saattaa aiheutua esimerkiksi silloin, jos virkamies paljastaa tietyn yrityksen yrityssalaisuuden kilpailevalle yritykselle, ja kilpaileva yritys saa tämän seurauksena käyttöönsä uusia tietoja.³⁴⁴ Abstraktia haittaa sen sijaan saattaa aiheutua heikommien konkretisoitavista seikoista: esimerkiksi kyseisenkaltainen yrityssalaisuuden paljastaminen voi saada markkinoilla aikaan sen, etteivät kuluttajat enää suhtaudu kyseiseen yritykseen yhtä suopeasti kuin ennen yrityssalaisuuden paljastamista, mikä saattaa heijastua myös yrityksen suosioon markkinoilla. Teon abstraktia haitallisuutta punnittaessa voidaan arvioida myös esimerkiksi oikeusturvaa, viranomaistoimintaan kohdistuvaa luottamusta³⁴⁵ tai

³⁴³ Viitanen 2007, s. 171.

³⁴⁴ Ks tästä Viitanen 2007, s. 171: Viitanen mukaan konkreettisen haitan käsilläoloa arvioitaessa merkitystä saattaa olla sillä, onko konkreettinen haitta korjattavissa tai poistettavissa, ja onko näitä kyseisenkaltaisia korjaavia toimia jo ryhdytty suorittamaan.

³⁴⁵ Tällainen tulkinta korostaa perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaista oikeusvaltioperiaatetta, perustuslain 21 §:n mukaista oikeusturvaperusoikeutta, perustuslain 22 §:n mukaista säännöstä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta sekä hallintolain 2 luvun mukaisia hyvän hallinnon vaatimuksia. Ks. viranomaistoimintaan kohdistetun luottamuksen heikkenemisestä teon haitallisuutta osoittavana tekijänä myös Rautio 2013b, s. 1141. Ks. myös Helsingin HO 2.4.2003, SO 02/1953. X:lle, joka oli toiminut teon toteuttamisen aikana Suomen puolustusvoimien upseerina, oli vaadittu rangaistusta tuottamuksellisesta virkasalaisuuden rikkomisesta. Syyttäjä katsoi, että X oli paljastanut huolimattomuudesta oikeudettomasti ainakin osan maanpuolustuskorkeakouluopin-tojensa vuoksi puolustusvoimilta haltuunsa saamastaan asiakirjasta, joka on ollut Suomen valtion ja Naton välisiä suhteita käsittelevänä salassa pidettävä ja luokiteltu pääesikunnan kansainvälisen osaston toimenpitein ETS-merkinnällä (ei tietoa sivullisille). X oli paljastanut tiedon siten, että hän oli jättänyt salassa pidettävän aineiston entiseen asuntoonsa, josta hän oli sitemmin muuttanut pois. Aineistoa oli löytynyt myöhemmin hiekkakuopilta sekä sanomalehtitoimittajan hallusta, ja asiakirjojen löytymisestä oli uutisoitu laajalevikkisessä sanomalehdessä. Hovioikeus katsoi näytetyksi, ettei asiakirjojen paljastamisesta ollut aiheutunut Suomelle tai puolustusvoimille sinänsä muuta vahinkoa kuin hetkellisesti alentunut turvallisuusjärjestelyjen uskottavuuskuvan alentuminen.

vaaraa tämän luottamuksen menettämisestä, tai muuta julkista etua.³⁴⁶ Myös teon aiheuttamaan välittömään tai välilliseen haittaan voidaan kiinnittää huomiota³⁴⁷: nämä voivat olla esimerkiksi samankaltaisia häirtatekijöitä kuin edellä mainitut konkreettinen ja abstrakti häirta. Välitön häirta aiheuttaa nimensä mukaisesti välitöntä häirttaa tietylle taholle, kun taas välillinen häirta aiheuttaa epäsuorempia häirttavaikutuksia.³⁴⁸

Asian aiemmalla tuntemisella ei ole sinänsä vaikutusta teon moitittavuuteen, mutta se saattaa tosiasiallisesti vaikuttaa teon arvioimiseen häirtattomaksi ja siten vähäiseksi.³⁴⁹ Myös teon hyvä tarkoitus voi johtaa teon arvioimiseen vähäiseksi.³⁵⁰ Lisäksi se seikka, ettei tietoja ole käytetty epäasianmukaisiin tarkoituksiin, voi johtaa teon vähäiseksi katsomiseen. Mikäli virkamies on paljastanut salassa pidettäviä tietoja toiselle salassapitovelvolliselle viranomaiselle, saattaa teko olla myös tällöin mahdollisesti katsottavissa vähäiseksi.³⁵¹ Virkasalaisuusrikoksia koskevaa teon vähäisyyttä arvioitaessa voidaan lisäksi kiinnittää huomiota myös rikoslain 38 luvun 2 §:n mukaisen salassapitorikkomuksen ilmaisemaan säännökseen, jonka mukaan teon vähäisyyttä arvioitaessa voidaan punnita teon merkitystä yksityisyyden tai luottamuksensuojan kannalta.³⁵² Mikäli virkasalaisuusrikoksella on siis aiheutettu häirttaa esimerkiksi yksityisyydensuojalle tai luottamuksensuojalle, ei teko liene yleensä katsottavissa matalan häirtallisuutensa vuoksi vähäiseksi ja siten virkasalaisuuden rikkomisena rankaisemattomaksi.

³⁴⁶ Viitanen 2007, s. 171.

³⁴⁷ Viitanen 2007, s. 171.

³⁴⁸ Ks. häirtan aiheutumisesta teon vähäisyysperusteena *KKO 1992:78*.

³⁴⁹ Ks. *AOA 20.8.2001, 1241/4/00*: Apulaisoikeusasiamies lausui, ettei asian tunteminen ennalta vaikuta sinänsä teon moitittavuuteen, mutta sillä saattaa sitä vastoin olla vaikutusta tiedon paljastamisen seurausten mitätöinnin kautta.

³⁵⁰ *Rautio 2013a*, s. 1032. *Rautio* on käyttänyt tästä esimerkkinä sitä, että merkittävän epäkohdan julkisuuteen tuonutta tekoa voi olla mahdollista arvostella tavanomaista lievemmin. Ks. myös *AOA 20.8.2001, 1241/4/00*: Lääkäri C oli paljastanut A:n terveystietoja A:n tyttärelle B:lle ilman A:n lupaa. Teon määrittelemistä tuottamuksellisenä virkasalaisuuden rikkomisena vähäiseksi puolsi apulaisoikeusasiamiehen mukaan se seikka, että C:n tarkoituserät olivat hyvät ja että B:lle paljastetut seikat olivat jo ennestään ainakin osittain B:n tiedossa.

³⁵¹ Ks. näistä *OKA 25.1.2006, 12/31/05*. Salassa pidettävän seikan paljastamisen katsomista vähäiseksi silloin, kun se paljastetaan toiselle virkamiehelle, voidaan kuitenkin kritisoida aiemmin tässä tutkimuksessa mainitun perusteella. Myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 29 §:ssä säädetyn mukaisesti salassa pidettävien tietojen antaminen toiselle viranomaiselle on rajoitettua, eikä salassa pidettävien tietojen antamista toiselle viranomaiselle tulisikaan lähtökohtaisesti pitää täten vähäisenä.

³⁵² *Rautio 2013b*, s. 1141. Ks. myös *Rautio 2013b*, s. 1032: *Raution* mukaan merkittävimpinä tietoina voidaan pitää esimerkiksi tärkeitä henkilöön liittyviä tietoja, kuten tietoja vakavista sairauksista tai rikoksista.

3.7.4 Teon vahingollisuudesta teon vähäisyyden poistavana tekijänä

Virkasalaisuuden rikkominen saattaa aiheuttaa esimerkiksi taloudellista, henkistä ja kärsimyksellistä vahinkoa.³⁵³ Esinevahinko tulee sen sijaan harvoin kyseeseen. Millainen virkasalaisuuden rikkomista ilmentävä teko voisi olla katsottavissa vahingollisuutensa vuoksi vähäiseksi ja siten rankaisemattomaksi? Ainakin mikäli teko ei ole aiheuttanut ollenkaan vahinkoa, saattaa tämä olla peruste pitää tekoa vähäisenä. Sen sijaan täysin selvää on, ettei ainakaan tuntuva vahingon aiheuttamista voitane katsoa vähäiseksi.³⁵⁴ Toisaalta teon katsominen vähäiseksi ei kuitenkaan edellytä välttämättä sitä, ettei teosta ole aiheutunut ollenkaan haittaa tai vahinkoa. Vahingon tai haitan vähäisyys vaikuttaa kuitenkin kokonaisarvosteluun keskeisesti.³⁵⁵ Mitä suurempaa vahinkoa teko on aiheuttanut, sitä harvemmin se voidaan katsoa vähäiseksi vahingollisuutensa perusteella. Entä kuinka olisi arvioitava esimerkiksi sellaista tekoa, joka on aiheutunut vain lievistä huolimattomuudesta mutta aiheuttanut kuitenkin huomattavan vahingon? Tällaista tekoa ei olisi katsottava vähäiseksi teon vahingollisuuden perusteella, riippumatta tekoon kohdistuvasta vähäisestä moitittavuudesta.

3.7.5 Muista tekoon liittyvistä seikoista teon vähäisyyden poistavana tekijänä

Teon vähäisyyden voivat poistaa teon haitallisuuden ja vahingollisuuden lisäksi useat muut tekijät, jotka voivat olla myös varsin erilaatuisia: merkitystä voidaan antaa esimerkiksi teon olennaisuudelle, salassapitoa määrittävän normin tasolle ja täsmällisyydelle, teon ajalliselle kestolle³⁵⁶, teon laadulle³⁵⁷, teon toistuvuudelle sekä teon sijoittumiselle osaamisen tai ammattitaidon keskiöön.³⁵⁸ Mikäli siis esimerkiksi vain pientä huolimattomuutta osoittavat teot toistuvat pidemmällä aikavälillä, tai mikäli tällaisia pientä huolimattomuutta osoittavia tekoja sattuu samalla kerralla monta, voinee tämä osoittaa vähäisyyskynnyksen ylittymistä.

³⁵³ Teon vahingollisuutta määritettäessä suuntaa-antavia argumentteja voidaan hakea vahingonkorvauslaista, jonka 5 luvussa on säännelty korvattavista vahingoista. Ks. vahingonkorvauslain 5 luvun 1 §:ssä (16.6.2004/509) on säännelty varallisuusvahingosta, 2 §:ssä (16.6.2004/509) henkilövahingosta ja 6 §:ssä (16.6.2004/509) kärsimyskorvauksesta.

³⁵⁴ Viitanen 2007, s. 171. Esimerkkinä vahinkoa aiheuttamattomasta virkasalaisuuden rikkomisesta voisi olla tilanne, jossa virkamies paljastaa tietyn henkilön, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 23 kohdan nojalla salassa pidettävät vuositulot, eikä tästä aiheudu ollenkaan vahinkoa. Mikäli virkamies taas paljastaa esimerkiksi kyseisen lain 24 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisia ulkoasiainhallinnon alaan kuuluvia salakirjoitettuja viestejä, saattaa teosta aiheutua huomattavakin vahinko.

³⁵⁵ Viljanen 2014, s. 840–841.

³⁵⁶ Korkein oikeus katsoi ratkaisussaan *KKO 1992:126*, ettei tekoa ollut pidettävä vähäisenä ottaen huomioon, että kyseessä oli saman rikoksen jatkaminen.

³⁵⁷ Ks. Tuori 2005, s. 332: *Tuori* mukaan tekoa ei voitane yleensä pitää vähäisenä, mikäli tekijällä on ollut erityinen syy olla tekemättä tekoa.

³⁵⁸ Viitanen 2007, s. 171, osittain samoin myös *Rautio* 2013b, s. 1140.

Myöskään esimerkiksi virkasalaisuusrikosasioihin perehtyneen, virkamiehenä toimivan lakimiehen tekemää oikeudetonta salassa pidettävän seikan paljastamista tai käyttämistä ei olisi katsottavissa vähäiseksi teoksi.

Muiden teon vähäisyyden poistavien seikkojen määrittelyssä merkitystä voidaan antaa myös esimerkiksi virkatoiminnan laadulle, teon kontrolloitavuudelle, tietoisuudelle virkavelvollisuuden sisällöstä ja sen vastaisesta menettelystä, virkamiehen asemalle ja koulutukselle, päätöksentekovaltuuksille sekä käytössä oleville menettelytavoille, teon suunnitelmallisuudelle³⁵⁹ sekä piittaamattomuudelle.³⁶⁰ Myös määräysten ja käytäntöjen selkeydellä voi olla merkitystä arvioitaessa teon vähäisyyttä.³⁶¹ Lisäksi esimerkiksi olosuhteet voivat olla merkityksellisiä arvioitaessa teon vähäisyyttä.³⁶² Esimerkiksi aloittelevan virkamiehen tuottamuksellinen virkasalaisuuden rikkominen, joka koskee pienen salassapitointressin omaavaa asiaa, saattaa olla katsottavissa vähäiseksi ja siten rankaisemattomaksi teoksi.

Teon vähäisyyttä arvioitaessa voidaan kiinnittää huomiota sekä huolimattomuuden määrään että salassapitoperusteen merkitykseen sille, ketä salassapidolla on tarkoitus suojata. Esimerkiksi yksityishenkilöä koskevat, muut kuin taloudelliset, salaisuudet lienevät lähtökohtaisesti painavia arvioitaessa teon vähäisyyskynnyksen ylittymistä.³⁶³ Toisaalta myös ainakin huomattavat yksityishenkilön sekä yrityksen taloudelliset salaisuudet voivat olla merkinä siitä, ettei tekoa ole pidettävä vähäisenä. Myöskään esimerkiksi valtion turvallisuuteen liittyvien seikkojen paljastamista tai käyttämistä ei liene lähtökohtaisesti pidettävä vähäisenä.

³⁵⁹ Ks. *Justitiekanslern* 31.8.2007, dnro 6788-06-31: Tv-ryhmä oli seurannut poliisien toimintaa ja virkamies oli tällöin paljastanut salassa pidettäviä tietoja. Teko katsottiin vähäiseksi, sillä virkamies ei ollut tarkoittanut paljastaa kyseisiä tietoja.

³⁶⁰ *Viitanen* 2007, s. 171, osittain samoin myös *Rautio* 2013b, s. 1140. Ks. myös *Itä-Suomen HO* 24.9.2009, R 08/1069: Vastaaja X, joka oli virassa lääkärinä, oli toimituttanut potilastaan Y:tä koskevia salassa pidettäviä potilastietoja Y:n työnantajalle ilman Y:n suostumusta. Tekoa ei ollut pidettävä vähäisenä, sillä X olisi voinut helposti hankkia Y:n suostumuksen tietojen luovuttamiseen.

³⁶¹ *Parviainen* 2010, s. 58.

³⁶² Tapauksessa *KKO 2004:132* oli teon vähäisyysperustetta arvioitaessa annettu painoarvoa virkamiesten muiden tehtävien sekä olosuhteiden asettamille rajoituksille. Ks. myös *Turun HO* 6.7.2006, R 05/1567: Kaupungin edunvalvoja X oli paljastanut salassa pidettäviä terveystietoja henkilöstä Y laaditusta lääkärintodistuksesta kolmelle toimiston työntekijälle. Tuomioistuimen mukaan teko oli kuitenkin kokonaisuutena arvostellen vähäinen, sillä tiedon saaneet henkilöt olivat salassapitovelvollisia ja tiedon saaneita henkilöitä oli vain kolme. Teon vähäisyyttä ilmensi tuomioistuimen mukaan myös se, että saatu tieto Y:n sairauslomasta oli ollut tarpeellinen toimiston asioiden järjestelemiseksi muun muassa sijaisten saamiseksi. Kyseisen ratkaisun lopputulosta voidaan myös kritisoida, sillä ratkaisu ilmentää pikemminkin seikkoja, joiden perusteella tekoa ei olisi ollut katsottava vähäiseksi: kyse oli yksityishenkilön sairautta koskevasta salaisuudesta ja tieto oli paljastettu kolmelle eri taholle.

³⁶³ *Rautio* 2013b, s. 1127.

4 LOPUKSI

4.1 Virkasalaisuusrikoksista *de lege lata*

Virkasalaisuusrikokset koostuvat useista osa-alueista, kuten tässä tutkimuksessa on tullut ilmi. Virkasalaisuusrikoksen käsillä oloa voidaan arvioida asiakirjan tai tiedon salassapidon, sivullisen käsitteen, oikeudettomuuden käsitteen, paljastamisen käsitteen, asiakirjan tai tiedon hyödyksi tai haitaksi käyttämisen, sekä tahallisuuden ja tuottamuksellisuuden ja mahdollisesti virkasalaisuusrikoksen vähäisyyden kautta. Virkasalaisuusrikosten eri osa-alueiden välisiä rajoja saattaa myös joskus olla käytännössä vaikea täysin täsmällisesti määritellä. *Myös virkasalaisuusrikosten eri osa-alueiden sisältöä lienee mahdotonta määritellä täysin täsmällisesti erilaisten tilanteiden vuoksi.* Katson tämän tutkimuksen tarjoavan pikemminkin esimerkkejä siitä, millaisia elementtejä virkasalaisuusrikosten eri osa-alueisiin voisi mahdollisesti sisältyä.

Tällä hetkellä perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeussäännös asettaa korostettuja vaatimuksia virkasalaisuusrikoksen täyttymistä koskevalle perusteluvelvollisuudelle, mikä johdetaan virkasalaisuusrikossäännöksen väljästä muotoilusta. Tutkimus on osoittanut legaliteettiperiaatteen ja blankorangaistuksen ongelmallisuuden virkasalaisuusrikossäännöksen kannalta: ovatko virkasalaisuusrikoksena rangaistavan teon perustana olevat seikat liian väljästi muotoiltuja? Mikäli ovat, olisiko niitä *de lege ferenda* mahdollista määritellä täsmällisemmin?

4.2 Virkasalaisuusrikoksista *de lege ferenda*

De lege ferenda salassapitonormistoja tulisi pyrkiä edelleen keskittämään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin ja salassa pidettäviä seikkoja koskevaa erityissääntelyä tulisi vastaavasti vähentää. Tämä voisi parantaa hallinnon asiakkaiden ja muiden oikeussubjektien oikeusturvaa, ja toisaalta myös viranomaiset voisivat luultavasti nykyistä helpommin löytää tiedon siitä, mitkä seikat kuuluvat salassapitovelvollisuuden alaan. On kuitenkin toisaalta tosiasia, että tällainen lainsäädäntötyö vaatisi runsaasti resursseja ja se voi olla haasteellista ja hidasta toteuttaa. Salassapitosääntelyn keskittäminen yleislakiin vaatisi myös virkamiesten kouluttamista, ja kyseisenlainen yleislaissa säätäminen pitäisikin saada yhtä kattavasti virkamiesten tietoon siten, että he kokisivat tällaisen sääntelyn yhtä sitovaksi itseään kohtaan kuin erityissääntelyinkin. Vaikka salassapitosääntelyn keskittämisyrittämisellä

voisi siis olla myös haittapuolensa, voisi kuitenkin olla syytä pohtia tulisiko oikeusministeriössä kuitenkin pyrkiä lähitulevaisuudessa käynnistämään salassapitosääntelyn keskittämistä koskeva selvitystyö.

Tulisiko toisaalta myös virkasalaisuusnormistoihin ja salassapitoasioihin yleensäkin liittyvää koulutusta lisätä, jotta lainsäädäntö ja oikeustila sisäistettäisiin paremmin?³⁶⁴ Esimerkiksi hallintovaliokunta on painottanut mietinnössään *HaVM 6/2004 vp*, että salassapitosäännösten soveltamisen laatu paranee yleensä koulutuksen myötä.³⁶⁵ Julkisuuteen ja salassapitoon liittyvät seikat koetaan vaikeasti hallittaviksi, mikä korostaa koulutuksen sekä mahdollisesti viranomaisohjeistuksen³⁶⁶ tarvetta. Viranomaisten tulisi hallita tarkasti vähintään omaa hallinnonalaansa koskevat salassapitonormistot sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki kokonaisuutena sen yleislain aseman vuoksi.

De lege ferenda saattaisi mahdollisesti myös olla syytä harkita pidemmällä aikavälillä virkamiesten kelpoisuusvaatimusten korottamista siten, että virkamiesten tulisi suorittaa tietty määrä ainakin oman hallinnonalansa oikeudellisia opintoja – siis myös salassapitonormistoja koskevia opintoja. Tämän voitaisiin nähdä edistävän perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisen oikeusvaltioperiaatteen toteutumista, ja myös lisäävän tietämystä virkasalaisuuksia koskevista seikoista. Osa virkasalaisuusrikoksista johtunee salassapitonormistojen puutteellisesta tuntemuksesta, ei sinänsä tarkoituksellisesta toimimisesta kyseisiä normistoja vastaan.

Tulisiko myös virkasalaisuusrikoksiin liittyviä eettisiä kysymyksiä tulisi painottaa nykyistä enemmän³⁶⁷? Tulisiko esimerkiksi pyrkiä muuttamaan virkamiesten asenteita salassapitosääntelyä kohtaan? Tulisiko myös virkamiesten etiikkaan pyrkiä vaikuttamaan? Lienee katsottavissa, että mahdollinen ”*ethän kerro tätä seikkaa eteenpäin, mutta...*”-asenne tulisi

³⁶⁴ Salassa pidettävien tietojen alaa, laajuutta ja osa-alueita tulisi pyrkiä tuomaan virkamiesten tietoisuuteen, sillä virkamiehet eivät välttämättä tiedä viranomaisjulkisuuden alaisten sekä salassa pidettävien tietojen välistä rajaa. Asioita tulisi myös pyrkiä koulutuksessa konkretisoimaan: esimerkiksi asioiden oikeudeton kertominen ei ole ainoa virkasalaisuuden rikkomisen mahdollinen toteutusmuoto, vaan kyseinen teko on mahdollista toteuttaa myös lukemattomilla muillakin tavoilla.

³⁶⁵ *HaVm 6/2004 vp*, s. 7.

³⁶⁶ Toisaalta viranomaisille tulisi korostaa sitä, etteivät ohjeet ole sitovia vaan ainoastaan suuntaa-antavia. Mikäli resurssit riittävät, tulisi viranomaisille opettaa juridisia tiedonhakutaitoja sekä perusasioita oikeudellisesta tulkinnasta – joskin on myönnettävä, etteivät useimmat virkamiehet ole juristeja ja tulkintavirheet ovat täten sinänsä inhimillisiä. Koulutuksen, kokemuksen tai asiantuntevuuden puute eivät kuitenkaan ole perusteita virkasalaisuusrikosten tunnusmerkistön täytymisen soveltamattomuudelle, sillä perustuslain 2 §:n 3 momentin nojalla julkisen vallan toiminnan tulee perustua lakiin ja julkisen vallan käytössä on noudatettava tarkoin lakia.

³⁶⁷ Esimerkiksi *Mahkonen* 1995, erityisesti s. 196–199, on korostanut asenteiden ja jopa empatian merkitystä salassa pidettäviä tietoja käsiteltäessä.

saada kitkettä eri hallinnonaloilta kokonaan pois. Myös hyvän hallinnon asettamia vaatimuksia sekä virkamiehelle valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentissa ja kunnallisesta viranhaltijasta annetun lain 17 §:n 2 momentissa asetettuja käyttäytymisvaatimuksia tulisi pyrkiä korostamaan.

4.3 Virkasalaisuusrikoksia koskevista relevanteista jatkotutkimusteemoista

Tulevaisuudessa virkasalaisuusrikoksia voisi olla relevanttia tutkia esimerkiksi oikeussosio-
logisesta näkökulmasta. Relevantteja tutkimusteemoja voisi löytyä esimerkiksi empiirisen
oikeustutkimuksen kautta toteutettavasta, eri hallinnonalojen ja eri ammattialojen omasta
salassapitonormistojen tuntemuksesta, sekä toisaalta heidän asenteistaan salassapitonormis-
toja kohtaan ja kyseisten tutkimustulosten syiden selvittämisestä.

E erityisen mielenkiintoista ja relevanttia voisi olla esimerkiksi toteuttaa tutkimus havainnoi-
malla jonkin tietyn hallinnonalan virkamiehiä heidän käsitellessään salassa pidettäviä tie-
toja: virkasalaisuuden rikkomistapauksia tapahtunee tosiasiasa huomattavasti enemmän
kuin sen määrän verran, mitä virkasalaisuusrikoksia käsitellään vuosittain tuomioistui-
missa.³⁶⁸ Mitkä tekijät voisivat selittää tällaista suurta eroavaisuutta kyseisten lukumäärien
välillä?

³⁶⁸ Salassapitoon liittyviä asioita käsitellään eri viranomaisissa vuosittain lukematon määrä – mahdollisesti jopa miljoonia. Sen sijaan poliisin tietoon näistä tulee vain pieni murto-osa (ks. tämän tutkimuksen alaluku 2.1.1 *Virkarikossäännöksistä virkavastuun toteuttajina*, s. 10), ja virkasalaisuuden rikkomisesta tuomitaan rangaistukseen vuosittain korkeintaan muutama henkilö (ks. tämän tutkimuksen alaluku 1.1 *Tutkimuksen taustaa*, s. 1).