

JUHLAJULKAISU

LASSI KILPI

1920 • 4/2 • 1990

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1989 Vammalan Kirjapaino Oy

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-116-2

ISBN 978-951-855-868-5 (PDF)

Virkamiehen vaitiolovelvollisuutta koskevat uudet säännökset

1. Johdanto

Vaitiolovelvollisuus kuuluu virkamiehen yleisiin velvollisuuksiin. Se on alunperin johdettu virkamiehen kuuliaisuusvelvollisuudesta, oikeasta asiain käsittelyvelvollisuudesta ja yleisestä virantoimitusvelvollisuudesta. Sen on katsottu olevan voimassa ilman nimenomaista säännöstäkin.¹ Erityisiä virkamiehen vaitiolosäännöksiä on lainsäädäntöömme, muun muassa verotuslakiin, sisältynyt pitkään. Yleistä säännöstä virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta ei sitä vastoin ole laissa ollut ennen 1. 1. 1988 voimaan tulleen valtion virkamieslain säätämistä (24. 10. 1986/754; VirkamL). Tällainen säännös sisältyy nyt VirkamL 23 §:ään.

Ennen kuin virkamiehen vaitiolovelvollisuutta koskeva yleissäännös saatiin aikaan, oli rikoslakiin kuitenkin jo 28. 12. 1940 sisällytetty yleinen säännös vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta seuraavasta rangaistuksesta (RL 40: 19 a). RL 40: 19 a §:kään ei määritellyt virkamiehen vaitiolovelvollisuuden sisältöä vaan sääti ainoastaan sen rikkomisesta seuraavan rangaistuksen. Se sisälsi kuitenkin eräänlaisen vaitiolovelvollisuuden yleisluonnehdinnan. Virkamieslainsäädännön uudistaminen aiheutti tarpeen muuttaa myös virkarikoksia koskevaa lainsäädäntöä, muun muassa RL 40: 19 a §:ää, mikä on toteutettu 8. 9. 1989 annetulla ja 1. 1. 1990 voimaan tulleella lainsäädännöllä.

Seuraavassa tarkastellaan valtion virkamieslain ja rikoslain vaitiolovelvollisuutta koskevia uusia säännöksiä sekä niiden merkitystä osana voimassa olevaa julkisuuslainsäädäntöämme.

¹ Ks. K. J. Ståhlberg, Suomen hallinto-oikeus, Yleinen osa, Helsinki 1928 s. 174 ja Olavi Rytkölä, Virkamiesoikeus, Hämeenlinna 1978 s. 54.

2. Virkamiehen vaitiolovelvollisuuden sisältö

Vaikka virkamiehen vaitiolovelvollisuus on sinänsä vanha institutio, on tämän velvollisuuden sisältö ollut eri aikoina varsin erilainen. Tämä on helposti ymmärrettävissä, sillä vaitiolovelvollisuuden sisältö määräytyy sen mukaan, minkälainen viestintästrategia valtiossa on oikeusjärjestyksen mukaan voimassa ja minkälaista viestintäpolitiikkaa, avointa vai suljettua, valtio harjoittaa. Ennen kuin julkisuusperiaate ja yleinen asiakirjajulkisuus 1700-luvun lopulla alkoivat saada jalansijaa Suomessa, noudatettiin meillä viranomaistoiminnassa suljettua viestintää (salassapitoperiaatetta). Tämä merkitsi muun muassa sitä, että virkamies oli vaitiolovelvollinen kaikesta siitä, mitä hän virkansa puolesta sai tietää. Vaitiolovelvollisuudesta voitiin poiketa vain esimiehen, viime kädessä hallitsijan luvalla.

Uuden viestintästrategian, julkisuusperiaatteen, omaksuminen merkitsi totaalaisesta vaitiolovelvollisuudesta luopumista. Virkamies ei tietenkään voinut olla vaitiolovelvollinen sellaisesta asiakirjasta, josta jokaisella kansalaisella oli oikeus saada tieto. *K. J. Ståhlberg* kuvaa osuvasti tapahtunutta kehitystä vuonna 1913 ilmestyneessä teoksessaan Suomen hallinto-oikeus, jossa hän toteaa:

»Käytännön kautta on virastojen yleinen salassapitovelvollisuus suuresti supistunut, niin että se ei enää koske kaikkea, mitä virkamies virkansa puolesta saa tietää, vaan rajoittuu niihin asioihin, joiden luonne vaatii, että niitä ei julkaista taikka jotka on erityisesti säädetty tai määrätty salassa pidettäväksi.»²

Virkamiehen vaitiolovelvollisuus oli pitkään kokonaan sääntelemätön yleinen virkavelvollisuus. Vielä RL 40: 19 a §:n säätämisen jälkeenkin se sai sisältönsä muualta laista, erinäisistä määräyksistä ja viime kädessä asian laadusta. Nyt VirkamL 23 §:n säännös muodostaa lähtökohdan virkamiehen vaitiolovelvollisuuden sisällön määrittelyssä. Säännös on sen vuoksi syytä myös tässä siteerata:

VirkamL 23 §

Virkamies ei saa käyttää hyödykseen eikä luvatta muille ilmaista virkamiesasemassaan tietoon saamaansa seikkaa, joka erikseen on säädetty tai määrätty salassa pidettäväksi tai joka koskee toisen terveydentilaa taikka jota asian laadun vuoksi ei muutoin saa ilmaista.

Hallituksen esityksen (HE 238/1984 vp) perustelujen mukaan säännös vastaa pääosin RL 40: 19 a §:ssä omaksuttuja periaatteita ja sillä on tarkoitus pysyttää aikaisempi käytäntö. Uutena periaatteena pykä-

² Ks. Ståhlberg mt s. 172—173.

lässä kuitenkin kielletään nyt myös salassa pidettävän seikan hyväksikäyttäminen.

Tarkkaan lukien säännös on lakisystemaattisesti omalaatuinen. Se on toisaalta yleisluonteinen toimivaltasäännös mutta sisältää lisäksi yksityiskohtaisen maininnan terveydentilaa koskevista tiedoista. Hallituksen ehdottamassa muodossa VirkamL 23 §:ssä ei ollut erityistä mainintaa terveystiedoista. Säännös oli tarkoitettu pelkästään virkamiehen vaitiolovelvollisuutta koskevaksi toimivaltanormiksi, josta olisivat käyneet ilmi vain ne perusteet, joihin vaitiolovelvollisuus voi perustua eli laki, asetus, viranomaisen määräys ja viime kädessä asian laatu. Eduskunnassa pykälään kuitenkin tehtiin perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 13/1985 vp) pohjalta edellä mainittu lisäys. Näin pykälästä tuli vastoin alkuperäistä tarkoitusta eräänlainen »sekamuotoinen» säännös, joka on pääosaltaan toimivaltanormi mutta joka sisältää lisäksi materiaalisien normien erästä vaitiolovelvollisuuden yksityiskohdasta.³

VirkamL 23 §:n säännös, terveydentilatietoja koskevaa yksityiskohdtaa lukuun ottamatta, ei muuta virkamiehen vaitiolovelvollisuuden sisältöä. Säännöksen merkitys on lähinnä se, että positiiviseen oikeuteen sisältyy nimenomainen laintasoinen normi, josta käy ilmi virkamiehen vaitiolovelvollisuuden voivan perustua paitsi lakiin tai asetukseen myös viranomaisen määräykseen ja viime kädessä asian laatuun. Virkamiehen vaitiolovelvollisuus voi siten olla joko säädännäistä tai sääntelemätöntä vaitiolovelvollisuutta. Virkamiehen vaitiolovelvollisuuden konkreettinen sisältö muodostuu edelleen pääosin erityislainsäädännön, viranomaisten erinäisten määräysten ja viime kädessä asian laadun perusteella. Todettakoon, että erityisiä vaitiolosäännöksiä on yhteensä noin 400. Vaitiolomääräyksiä ei ole mahdollista selvittää tyhjentävästi. Asian laatu on epämääräinen ja ajan kuluessa muuttuva kriteeri. Virkamiehen vaitiolovelvollisuuden rajat jäävät näin ollen käytännössä edelleen melko hämäräksi.

Virkamiehen vaitiolovelvollisuuden sisältöä ei ole tarkoituksenmukaista ryhtyä yksityiskohtaisesti määrittelemään, sillä se on edellä olevan huomioon ottaen mahdoton tehtävä. Tarkoituksenmukaisempaa on pyrkiä ryhmittelemään erilaisia vaitiolotilanteita tarkastelemalla niihin liittyvien oikeusvaikutusten eroja. Tällöin on merkillepantavaa, että vaitiolovelvollisuus liittyy olennaisena osana asiakirjajulkaisuuteen mutta on toisaalta siitä irrallinen instituutio, jolla on osittain erilainen

³ Lakiteknisesti ja julkisuuslainsäädännön systematiikan kannalta olisi ollut onnistuneempaa säätää VirkamL 23 § puhtaaksi toimivaltanormiksi ja lisätä terveydentilaa koskevien tietojen salassapitämistä koskeva erityissäännös, mikäli se ylipäättään oli tarpeen, muualle lakiin.

funktio. Eri vaitiolotilanteet eroavat virkarikoslainsäädännön uudistamisen jälkeen toisistaan myös niihin liittyvän rangaistusuhan suhteen. Virkamiehen vaitiolovelvollisuutta koskevat tilanteet voidaan näistä lähtökohdista jakaa seuraaviin alaryhmiin:

1. Lakiin perustuvat vaitiolotilanteet
2. Asetukseen perustuvat vaitiolotilanteet
 - 2.1. AsiakJulkL 9 §:n 2 momentin mukainen asetus
 - 2.2. Muu asetus
3. Viranomaisen määräykseen perustuvat vaitiolotilanteet
 - 3.1. Lain nojalla annettu vaitiolomääräys (esim. AsiakJulkL 9 § 2 mom. ja OKJulkL 9 § sekä VJ 48 § 4 mom)
 - 3.2. Muu vaitiolomääräys (esim. virkakäsky)
4. Asian laatuun perustuvat vaitiolotilanteet

3. Vaitiolovelvollisuuden suhde asiakirjajulkisuuteen

Virkamiehen vaitiolovelvollisuuden juuret johtavat, niin kuin edellä on mainittu, aikaan, jolloin meillä noudatettiin lähtökohtaisesti suljettua viestintää ja salassapitoperiaatetta. Näistä syistä ja AsiakJulkL:ia aikanaan säädettäessä valituista lainsäädäntöteknisistä ratkaisuista johtuen virkamiehen vaitiolovelvollisuus ja asiakirjajulkisuus ovat lainsäädännössämme kietoutuneina toisiinsa tavalla, joka ei parhaalla tavalla edistä asiakirjajulkisuuden toiminnallista käyttökelpoisuutta. Asiakirjajulkisuudella säännellään kansalaisten ja viranomaisen välistä tietojenvaihdantaa ja sen poikkeukset on lailla säädetty. Vaikka vaitiolovelvollisuus liittyy säännönmukaisesti asiakirjasalaisuuteen sen eräänä oikeusvaikutuksena, on vaitiolovelvollisuuden funktio laajempi eikä vaitiolovelvollisuuden perustamiseen oikeuttava toimivaltanormisto ole identtinen asiakirjajulkisuuden poikkeusten kanssa. Vaitiolovelvollisuus kuuluu perimmältään virkamiesoikeuteen ja sääntelee virkamiehen oikeuksia ja velvollisuuksia suhteessa työnantajaansa eli viranomaiseen.

Käytännössä ongelman muodostaa erityisesti kysymys siitä, merkitseekö virkamiehen vaitiolovelvollisuus aina myös asiakirjasalaisuutta. Tältä osin voidaan todeta olevan voimassa seuraavat säännöt. AsiakJulkL 23 §:n mukaan salassa pidettävää asiakirjaa ei saa näyttää eikä jäljennöstä siitä antaa sivulliselle. Tällä tavalla on laissa ilmaistu asiakirjasalaisuuden käytännöllinen sisältö. Sama sääntö koskee AsiakJulkL 6 §:n 2 momentin mukaan ei-julkisia asiakirjoja. Molemmissa tapauksissa virkamies on automaattisesti myös vaitiolovelvollinen asia-

Virkamiehen vaitiolovelvollisuutta koskevat uudet säännökset

kirjaan sisältyvistä tiedoista. Salaisen tai ei-julkisen asiakirjan sisältöä ei siis saa ilmaista muullakaan tavalla (esim. suullisesti tai konkludenttisesti tms.) ulkopuoliselle. Virkamiehen vaitiolovelvollisuus ei sitä vastoin kaikissa tapauksissa merkitse samalla asiakirjasalaisuutta. Asiakirjasalaisuuden perusteet, jotka on säädetty AsiakJulkL 9 §:ssä, ovat näet suppeammat kuin vaitiolovelvollisuuden perustamista koskevat toimivaltanormit.

Jos vaitiolovelvollisuus perustuu muunlaiseen asetukseen kuin AsiakJulkL 9 §:n 2 momentissa tarkoitettuun (edellä kohta 2.2.) taikka muuhun kuin lain nojalla annettuun vaitiolomääräykseen (kohta 3.2.) tai asian laatuun (kohta 4.), vaitiolovelvollisuus ei perusta asiakirjasalaisuutta. Asiakirjat ovat tällöin julkiset vaitiolovelvollisuuden estämättä. Jos vaitiolovelvollisuus sitä vastoin perustuu lakiin (kohta 1.), AsiakJulkL 9 §:n 2 momentissa tarkoitettuun asetukseen (kohta 2.1.) taikka viranomaisen lain nojalla antamaan vaitiolomääräykseen (3.1.), myös ne asiakirjat, jotka sisältävät vaitiolovelvollisuuden piirissä olevia tietoja, ovat salassa pidettävät.⁴

Tältä osin uusi säännös ei ole tuonut muutosta aikaisemmin vallinneeseen oikeustilaan. Virkamiehen vaitiolovelvollisuuden ja asiakirjajulkisuuden välinen suhde on siten ennallaan ja muodostaa edelleen melko vaikeaselkoisen ja siten myös ongelmallisen alueen. Lainsäädäntömme ei ole tältä osin riittävän selkeä ja kaipaa edelleen kehittämistä.

4. Vaitiolovelvollisuuden rikkomisen sanktiot

Vaitiolovelvollisuuden ja asiakirjajulkisuuden kytkeytymisestä toisiinsa aiheutuu ongelmia myös seuraamusjärjestelmän kannalta. Asiakirjajulkisuuden ja virkamiehen vaitiolovelvollisuuden osaksi kokonaan erilaisesta tehtävästä johtuen on luonnollista, että myöskään sanktiojärjestelmä erilaisissa salassapito- ja vaitiolotilanteissa ei ole välttämättä sama.

Sekä asiakirjasalaisuuden että vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta rangaistiin alunperin RL 40: 20 ja 21 §:ien mukaan, jollei kysymys ollut teosta, joka toteutti jonkin erityisen rikoksen tunnusmerkistön (esim. RL 38: 3).⁵ Myös RL 40: 19 a §, jossa säädettiin rangaistus salassapito-velvollisuuden rikkomisesta, oli alunperin tarkoitettu kattamaan sekä asiakirjasalaisuuden että vaitiolovelvollisuuden rikkomista tarkoit-

⁴ Ks. tarkemmin Silenti, Virkamiehen vaitiolovelvollisuuden ja asiakirjajulkisuuden välisestä suhteesta, LM 5/1979 s. 455 ss.

⁵ Vrt. Pekka Viljanen, Virkarikoksista, Vammala 1984 s. 140 ss.

tavat teot. AsiakJulkL 27 §:ään, joka tuli voimaan 1. 1. 1952, otettiin lisäksi oma rangaistussäännös, joka on virkarikokseen nähden toissijainen. Sanktiojärjestelmä ennen virkarikoslainsäädännön uudistamista oli siten kaiken kaikkiaan melko moninkertainen ja sen soveltamisesta oli esitetty erilaisia käsityksiä.⁶ Jossain määrin epäselvää oli muun muassa se, rangaistiinko ilman lupaa tapahtunut tiedon antaminen ei-julkisesta asiakirjasta AsiakJulkL 27 §:n nojalla, jossa enimmäisrangaistus oli neljä vuotta vankeutta, vai RL 40: 19 a §:n nojalla, jossa rangaistus oli kaksi vuotta vankeutta ja pahimmassa tapauksessa lisäksi viraltapano, vaiko RL 40: 21 §:n nojalla, josta rangaistuksena oli sakko, virantoimituksesta erottaminen tai viraltapano. Kiistatonta kuitenkin oli, että myös ei-julkisten asiakirjojen luvaton ilmaiseminen oli jo ennen virkarikoslainsäädännön uudistamista rangaistava teko.⁷

VirkamL:n valmistelun ja sitä seuranneen virkarikoslainsäädännön tarkistamistyön yhteydessä kiinnitettiin huomiota paitsi edellä mainittuihin tulkintaerimielisyyksiin erityisesti virkamiehen vaitiolovelvollisuuden epämääräiseen sääntelyyn ja siitä julkisuusperiaatteen toteutumiselle aiheutuviin kielteisiin ilmiöihin.⁸ Kritiikkiä kohdistettiin erityisesti sääntelemättömään vaitiolovelvollisuuteen ja vaadittiin, että niin epämääräiseen kriteeriin kuin asian laatuun perustuvasta vaitiolovelvollisuudesta olisi luovuttava. VirkamL 23 §:ää säädettyäessä tämä kritiikki ei johtanut konkreettisiin tuloksiin.

Myös ensimmäiseen ehdotukseen RL 40 luvun muuttamisesta (Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 10/1986) sisältyi edelleen sääntelemättömän vaitiolovelvollisuuden kriminalisointi (ehdotuksen 40: 7 ja 8 §). Tämän mietinnön pohjalta laadittu tarkistettu ehdotus, josta pyydettiin muun muassa laintarkastuskunnan lausunto, rakentui kuitenkin jo toisenlaiselle pohjalle. Ehdotuksen perusteluissa todettiin, että oikeustieteessä käsitteelle »asian laadun vuoksi salassa pidettävä» ei ollut kyetty osoittamaan täsmällistä sisältöä. Yleisesti voitiin todeta, että julkisuusperiaatteesta poikkeaminen asian laadun perusteella rajoittui vain sellaisiin tapauksiin, joissa oli olemassa ilmeinen salaamistarve, vaikka asiasta ei ollut nimenomaista säännöstä. Koska asian laatuun perustuva salassapitovelvollisuus ja ilmaisukielto oli rajoiltaan näinkin epätarkasti määriteltävissä, ehdotuksessa lähdettiin

⁶ Ks. Viljanen mt. s. 142 ja Timo Konstari, Asiakirjajulkisuudesta hallinnossa, Vammala 1977 s. 9 alaviite 22 ja 235.

⁷ Vrt. lakivaliokunnan mietintö n:o 7/1988 vp hallituksen esityksen johdosta virkarikoslainsäädännön uudistamisesta s. 7. — Tämä kysymys aiheutti eduskuntakäsittelyn aikana vilkkaan julkisen keskustelun.

⁸ Ks. esim. Silenti LM 5/1979 s. 461 sekä Jukka-Pekka Takala ja Timo Konstari, Mikä Suomessa salaista, Juva 1982 s. 158 ss.

siitä, että pelkästään asian laatuun perustuvan salassapitovelvollisuuden rikkomista ei tullut säätää rangaistavaksi salassapitovelvollisuuden rikkomisena. Salassapitorikoksen tunnusmerkistöstä oli oikeusministeriön tarkistetussa ehdotuksessa poistettu myös viranomaisen muuhun kuin lain nojalla erikseen nimenomaan annettuun määräykseen perustuvan vaitiolovelvollisuuden rikkomisen.

Laintarkastuskunnan puollettua (LTK:n lausunto n:o 2/1987) ehdotusta hallituksen esitys (HE 58/1988 vp) annettiin eduskunnalle näiltä osin samassa muodossa ja sellaisena se aikanaan myös toteutui. Hallituksen esitys merkitsi ratkaisua julkisuusmyönteiseen suuntaan myös sikäli, että enimmäisrangaistukset ehdotettiin alennettaviksi kautta linjan kahteen vuoteen vankeutta aikaisemmasta neljästä vuodesta. Ankaroitumista esitys merkitsi sikäli, että salassapitorikos ehdotettiin nyt rangaistavaksi myös tuottamuksellisena tekona tosin edellä mainituin tavoin tunnusmerkistöltään täsmennettynä.

Muilta osin virkarikoslainsäädännön uudistamista koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvät säännökset salassapito- ja vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta tarkoitettiin pysyttää ennallaan. Siten esitys oli kokonaisilmeeltään julkisuusmyönteinen, vaikka se eduskuntakäsittelyn aikana saikin kokonaan toisenlaisen leiman. Tämä perustui osaksi väärinkäsityksiin. Käyty julkinen keskustelu johti kuitenkin julkisuusperiaatetta vahvistavaan ja ilmeisesti muutenkin käyttökelpoiseen lopputulokseen. Keskustelun kohteeksi nousi erityisesti kysymys Asiak-JulkL 5 §:ssä tarkoitettujen ei-julkisten asiakirjojen luvattoman paljastamisen sanktioista. Niin kuin edellä on todettu ei-julkisten asiakirjojen luvaton ilmaiseminen oli kiistattomasti jo aikaisempien säännösten mukaan rangaistavaa. Hallituksen esityksessä lähdettiin siitä, että RL 40: 19 a § koski myös ei-julkisia asiakirjoja, jotka epäilemättä ainakin laajasti ottaen ovat virkamiehen ilmaisukiellon piirissä. Onhan niiden ilmaiseminen lailla kielletty ilman viranomaisen lupaa. Tämä tulkinta vastasi myös laintarkastuskunnan käsitystä asiasta.⁹ Laintarkastuskunta esitti säännökseen tältä osin sanamuodollista muutosta ja hallituksen esityksen säädösteksti laadittiinkin laintarkastuskunnan esittämään muotoon siten, että laista kävivät selvästi ilmi ne eri vaitiolotilanteet, jotka säännös oli tarkoitettu kattamaan.¹⁰

Todettakoon vielä, että vaikka julkisuus on pääsääntö, aina on olemassa myös joukko yleiseen tai yksityiseen etuun perustuvia salaamistarpeita (esim. valtiosalaisuudet ja intymiteettisuoja), joita käytännön elämässä ei voida kokonaan sivuuttaa. Tärkeimmät julkisuuden poik-

⁹ Ks. LTK:n lausunto n:o 2/1987 s. 69 s.

¹⁰ Ks. LTK:n lausunto n:o 2/1987 s. 71 s.

keukset on meillä vahvistettu AsiakJulkL 9 §:n 2 momentissa. Laissa on pidetty tarpeellisena myös tietynasteista valmistelusalaisuutta, jota koskeva säännös sisältyy AsiakJulkL 5 §:ään. Miten laajaa valmistelusalaisuutta on pidettävä tarpeellisena, on harkittava ja ratkaistava erikseen julkisuuslainsäädännön tarkistamisen yhteydessä.¹¹ Jos valmistelusalaisuutta halutaan muodossa tai toisessa ylläpitää, täytyy kuitenkin sen rikkominen olla ainakin jollakin tavalla sanktioitu. Muussa tapauksessa valmistelusalaisuus jää kuolleeksi kirjaimeksi, ja siitä on syytä luopua kokonaan.

Kun valmistelusalaisuus ei kuitenkaan aina ole samanlaisen välttämättömän tarpeen vaatimaa kuin esim. valtiosalaisuuksien tai muiden selvästi tärkeämpien intressien suojaaminen, on perusteltua, ettei sen rikkominen kaikissa tapauksissa ole sanktioitu yhtä ankarasti kuin muiden salaisuuksien paljastaminen. Tälle kannalle ei-julkisten asiakirjojen luvattoman paljastamisen suhteen asettui siis myös eduskunnan lakivaliokunta ja laki sai tämän muodon valiokunnan mietinnön pohjalta eduskunnan täysistuntokäsittelyssä. Siten RL 40: 19 a §:n sijaan tuli kaksi uutta säännöstä, jotka kuuluvat seuraavasti:

— Rikoslaki

40 luku

5 §

Salassapitorikos ja tuottamuksellinen salassapitorikos

Jos virkamies tai julkisyhteisön työntekijä tahallaan palvelussuhteensa aikana tai sen päätyttyä oikeudettomasti

1) paljastaa sellaisen tiedon, joka on yleisten asiakirjain julkisuudesta annettujen säännösten mukaan salassa pidettävä, tai muun sellaisen palvelussuhteessaan tietoonsa saaman seikan, jota lain tai asetuksen nimenomaisen säännöksen tai viranomaisen lain nojalla erikseen antaman määräyksen mukaan ei saa ilmaista, tai

2) käyttää omaksi tai toisen hyödyksi sellaista tietoa, hänet on tuomittava, jollei teosta ole muualla säädetty ankarampaa rangaistusta, *salassapitorikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Virkamies voidaan tuomita myös viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtävänsä.

Jos virkamies tai julkisyhteisön työntekijä huolimattomuudesta tai varomattomuudesta 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 ole muualla säädetty ankarampaa rangaistusta, *tuottamuksellisesta salassapitorikoksesta* sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

¹¹ Ks. LaVM n:o 7/1988 vp s. 3.

6 §

Asiakirjan luvaton paljastaminen

Jos virkamies tai julkisyhteisön työntekijä tahallaan palvelussuhteensa aikana tai sen päätyttyä luvattomasti

1) paljastaa tiedon asiakirjasta, joka yleisten asiakirjain julkisuudesta annettujen säännösten mukaan ei ole julkinen, tai

2) käyttää omaksi tai toisen hyödyksi sellaista tietoa,

hänet on tuomittava, jollei teosta ole muualla säädetty ankarampaa rangaistusta, *asiakirjan luvattomasta paljastamisesta* sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Virkamies voidaan myös tuomita viralta pantavaksi, jos rikos osoittaa hänet ilmeisen sopimattomaksi tehtäväänsä.

Uuden virkarikoslainsäädännön mukaan vaitiolovelvollisuuden rikkomisen seuraamusjärjestelmä on siis tavallaan kolmiportainen. *RL 40: 5 §:n* mukaan rangaistaan asiakirjasalaisuuden rikkomisesta sekä sellaisesta vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta, joka perustuu lain tai asetuksen nimenomaiseen säännökseen tai viranomaisen lain nojalla erikseen antamaan määräykseen. Teko on rangaistava myös tuottamuksellisenä. Kun *RL 40: 5 §:ssä* ei ole rajattu asetukseen perustuvaa vaitiolovelvollisuutta samalla tavalla kuin *AsiakJulkL 9 §:n 2 momentissa*, rangaistussäännös kattaa osittain sellaisiakin vaitiolotilanteita, joissa vastaavat asiakirjat eivät ole salassa pidettäviä.¹²

RL 40: 5 § ei sitä vastoin koske *AsiakJulkL 5 §:ssä* tarkoitettuja ei-julkisia asiakirjoja ja tietoja. Niiden luvattomasti paljastamisesta on säädetty rangaistus *RL 40: 6 §:ssä*. Kun rangaistusmaksimi *RL 40: 5 §:n* mukaan on enintään kaksi vuotta vankeutta ja törkeissä tapauksissa lisäksi viraltapano, *RL 40: 6 §:n* mukaan rangaistus voi olla enintään yksi vuosi vankeutta. Teko on rangaistava vain tahallisenä. Tässäkin tekemuodossa, teon ollessa törkeä, voidaan kuitenkin tuomita myös viralta pantavaksi. *RL 40: 6 §* koskee vain sellaisia valmisteluun liittyviä tietoja, jotka sisältyvät asiakirjoihin. Muut valmistelua koskevat tiedot eivät ole tämän säännöksen piirissä. Toisaalta sellaista tietoa, joka sisältyy ei-julkiseen asiakirjaan, ei saa ilmaista myöskään suullisesti.

Sääntelemättömän eli esimerkiksi virkakäskyyn tai pelkästään asian laatuun perustuvan vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta voidaan edelleen tuomita *RL 40: 9 tai 10 §:n* mukaan virkavelvollisuuksien tahallisenä tai tuottamuksellisenä rikkomisena varoitukseen, sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi. Valmisteluun liittyvän muun kuin ei-julkiseen asiakirjaan sisältyvän tiedon paljastaminen voinee myös tulla rangaistavaksi *RL 40: 9 tai 10 §:n* mukaan. Tällöinkin voi erittäin törkeissä tapauksissa seuraamuksena olla myös viraltapano.

¹² Vrt. LTK:n lausunto 2/1987 s. 67.

Lisäksi on voimassa *AsiakJulk* 27 §:n rangaistussäännös, joka koskee muita henkilöitä kuin virkamiehiä ja julkisyhteisöjen työntekijöitä. Muun muassa kansanedustajien salassapito- ja vaitiolovelvollisuus määräytyy pääasiassa *AsiakJulk* 27 §:n mukaan. Kansanedustajien ilmaisuvapauden rajoituksia lieventää kuitenkin käytännössä niin sanottu parlamentaarisen koskemattomuuden suoja (VJ 11—15 §).¹³

¹³ Ks. tämän johdosta LTK:n lausunto 2/1987 s. 34—41.