

Jenna Laurikkala

VIRKASALAISSUUS- RIKOKSET

**Tutkimus rikoslain 40 luvun 5 §:n
virkasalaisuusrikostunnusmerkistöjen sisällöstä ja
muutostarpeista**

Akateeminen väitöskirja, joka Lapin yliopiston oikeustieteiden
tiedekunnan suostumuksella esitetään julkisesti tarkastettavaksi
perjantaina 24.4.2020 klo 12.

With an English Abstract

Copyright © 2020 Alma Talent Oy ja kirjoittaja
Yhteistyössä Lakimiesliiton Kustannus

Kansi: Sirpa Puntti
Taitto: Marja-Leena Saari

ISBN 978-952-14-4114-1
ISBN 978-952-14-4115-8 (verkkokirja)

BALTO Print
Liettua 2020

Anna palautetta kirjasta: kustannustoimitus@almatalent.fi

Tilaa Virkasalaisuusrikokset Alma Talent Shopista:
shop.almatalent.fi

Sisällys

SISÄLLYS	V
ESIPUHE	XIII
LYHENTEET	XV
TIIVISTELMÄ	XVII
ABSTRACT	XIX
1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimusongelma	1
1.2 Tutkimuksen rakenne ja rajaukset	8
1.3 Tutkimusmetodi ja lähteet	9
1.3.1 Tutkimusmetodi	9
1.3.2 Tutkimuksen lähteet	13
1.4 Tutkimus oikeustieteiden kentässä	15
2 VIRKASALAISSUUSRIKOKSET VIRKARIKOSTEN OSANA	19
2.1 Virkarikokset erityisenä rikoslajina	19
2.1.1 Valtion virkamiesten oikeuksien ja velvollisuuksien kehitys	19
2.1.2 Virkarikossäännökset virkavastuun toteuttajina	21
2.1.2.1 Virkavastuu virkatoiminnan lainmukaisuuden takeena	21
2.1.2.2 Rikosoikeudellinen virkavastuu	22
2.1.2.3 Muut virkavastuun muodot	24
2.1.2.4 Tietopyynnön ratkaisijan vaikutus sovellettavaksi tulevaan virkavastuuseen	30
2.1.2.5 Virkavastuun toteuttamisesta de lege ferenda ...	32
2.1.3 Virkamiesoikeudelliset peruskäsitteet sekä virkarikos- säännösten soveltamisala	33

2.1.3.1	Virkamiesoikeudelliset peruskäsitteet	33
2.1.3.2	Virkasalaisuusrikossääntelyn henkilöllinen soveltamisala	34
2.2	Virkasalaisuusrikosten tausta	38
2.2.1	Historiasta nykypäivään	38
2.2.1.1	Asiakirjasalaisuuden ja julkisuuden historia	38
2.2.1.2	Virkasalaisuusrikosten kriminalisointi	43
2.2.2	Virkasalaisuusrikosten taustalla olevat salassapito- velvoitteet	46
2.2.2.1	Asiakirjasalaisuus, vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto salassapitovelvoitteina	46
2.2.2.2	Asiakirjasalaisuus	47
2.2.2.3	Vaitiolovelvollisuus	48
2.2.2.3.1	Vaitiolovelvollisuuden ala ja kesto	48
2.2.2.3.2	Virkamiehen vaitiolovelvollisuuden ja sananvapauden kollisio	52
2.2.2.4	Hyväksikäyttökielto	57
2.2.3	Virkasalaisuusrikokset osana kansainvälistä ympäristöä	58
2.2.3.1	Virkasalaisuusrikokset muissa Pohjoismaissa	58
2.2.3.2	Virkatoiminnassa tapahtuvan salassapito- velvollisuuden rikkominen Ruotsissa	59
2.2.3.3	Eurooppaoikeuden vaikutus virkasalaisuus- rikoksiin	63
3	VIRKASALAIUUSRIKOSTUNNUSMERKISTÖJEN AVOIMUUS JA TELEOLOGINEN TULKINTAMALLI	67
3.1	Laillisuusperiaate, blankorangaistukset ja virkasalaisuus- rikokset	67
3.1.1	Virkasalaisuusrikostunnusmerkistöjen ongelmallisuus laillisuusperiaatteen kannalta	67
3.1.2	Blankorangaistussäännösten jaottelun vaikutus virkasalaisuusrikostunnusmerkistöihin	70
3.1.3	Blankorangaistussäännöksille asetetut laatuvaatimukset ja virkasalaisuusrikostunnusmerkistöt	71
3.2	Teleologinen tulkintamalli virkasalaisuusrikostunnusmerkistöjen tulkinnassa	73
3.2.1	Teleologinen tulkintamalli tavoite- ja periaate- suuntautuneen normiston tulkintamallina	73
3.2.2	Teleologinen tulkinta ja sääntelyn päämäärien selvittäminen	74

3.2.3	Teleologinen laintulkintamalli rikosoikeudessa ja virkasalaisuusrikostunnusmerkistöjen tulkinnessa	76
4	SALASSAPITO JULKISUUSPERIAATTEEN POIKKEUKSENA	79
4.1	Julkisuusperiaatteen ja salassapidon suhde	79
4.1.1	Julkisuusperiaatteen tausta	79
4.1.2	Julkisuusperiaatteen toteuttamistavat	83
4.1.3	Salassapitoperusteet julkisuusperiaatteen poikkeuksina	85
4.2	Salassa pidettävä tieto tai asiakirja taikka muu ilmaisukiellon alainen tieto	89
4.2.1	Virkasalaisuusrikosten rangaistavuuden perustana oleva salassapito	89
4.2.1.1	Julkisuuslaki ja erityissääntely salassapitoperusteiden määrittelijöinä	89
4.2.1.2	Asiakirjan, viranomaisen asiakirjan ja rikoslain 40 luvun 5 §:ssä tarkoitetun salassa pidettävän tiedon ala	91
4.2.1.3	Salassapitoperusteiden soveltaminen	94
4.2.1.4	Osajulkisuus	97
4.2.1.5	Julkisuusperiaatteen ja salassapidon välisen punninnan ongelmakohtia	99
4.2.2	Salassapidon taustalla olevat salassapitoperusteet	100
4.2.2.1	Julkisuuslain mukaiset salassapitoperusteet	100
4.2.2.2	Vahinkoedellytyslausekkeelliset ja ehdottoman salassapidon alaiset salassapitoperusteet	102
4.2.2.3	Vahinkoedellytyslausekkeiden arviointi ja punninta	105
4.2.2.4	Asiakirjojen tietoturvaluokitusluokat ja suojaustasot	106
4.2.3	Salassapidon päättyminen erityisesti salassapitoajan päätymisen kannalta	109
4.2.4	Salassapitonormistoista de lege ferenda	112
4.3	Tietosuojalainsäädännön suhde viranomaistoiminnan julkisuuteen ja salassapitoon	114
4.3.1	Uudistunut tietosuojalainsäädäntö	114
4.3.2	Tietosuoja sääntelyn periaatteet ja salassapito	117
4.3.3	Tietosuoja-asetuksen oikeussuojakeinot	118
4.3.4	Tietosuoja-asetuksen merkitys virkasalaisuusrikostunnusmerkistöjen kannalta	120

5	VIRKASALAIUUSRIKOSTUNNUSMERKISTÖJEN KÄSITTEET	121
5.1	Sivullisen käsite	121
5.1.1	Sivullisen määritelmä	121
5.1.2	Virkamiehen sivullisasema	122
5.2	Oikeudettoman ilmaisemisen käsite	127
5.2.1	Virkasalaisuusrikoksiin liittyvän oikeudettoman ilmaisemisen määritelmä	127
5.2.2	Oikeuttamisperusteiden ala	130
5.2.3	Oikeuttamisperusteen käsillä olon varmistaminen	131
5.2.4	Joitakin oikeuttamisperusteita salassa pidettävän asiakirjan tai tiedon paljastamiseksi tai käyttämiseksi	132
5.2.4.1	Lakiin perustuvat oikeuttamisperusteet salassa pidettävien asiakirjojen tai tietojen antamiseksi	132
5.2.4.1.1	Salassa pidettävien asiakirjojen tai tietojen antaminen viranomaisten kesken	132
5.2.4.1.2	Asianosaisen tiedonsaantioikeus oikeuttamisperusteena	134
5.2.4.1.3	Oikeus saada tieto itseään koskevasta tiedosta oikeuttamisperusteena	137
5.2.4.1.4	Asiamiehen ja avustajan oikeus salassa pidettävien tietojen saamiseksi	137
5.2.4.1.5	Edunvalvontaoikeudellinen peruste salassa pidettävän tiedon saamiseksi	139
5.2.4.1.6	Vajaavaltaisen laillisen edustajan oikeus salassa pidettävän tiedon saamiseen	140
5.2.4.1.7	Vainajan tietoja koskeva tiedonsaantioikeus	142
5.2.4.1.8	Eräitä muita salassa pidettävien tietojen antamista koskevia, lakiin perustuvia oikeuttamisperusteita	142
5.2.4.2	Suostumus salassa pidettävien tietojen antamiseen	143
5.2.4.3	Hätävarjelu ja pakkotila salassa pidettävän tiedon antamista koskevina oikeuttamisperusteina	147
5.3	Paljastamisen käsite	149
5.3.1	Paljastamisen määritelmä	149
5.3.2	Paljastamisen tavat	153

5.3.2.1	Paljastamisen tapojen yleinen ryhmittely	153
5.3.2.2	Eräitä paljastamisen epätyypillisiä muotoja.	154
5.3.3	Paljastamisen aiheuttamat seuraukset	156
5.3.4	Paljastamiseen liittyviä erityistilanteita	157
5.3.4.1	Virkamiesten työympäristö ja paljastaminen.	157
5.3.4.2	Viranomaisen tiedottamistoiminnassa tapahtuva paljastaminen.	160
5.4	Asiakirjan tai tiedon käyttäminen omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi.	162
5.4.1	Asiakirjan tai tiedon käyttämistä omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi koskeva määritelmä.	162
5.4.2	Asiakirjan tai tiedon käyttäminen omaksi tai toisen hyödyksi.	166
5.4.3	Asiakirjan tai tiedon käyttäminen toisen vahingoksi	168
5.5	Virkasalaisuusrikosten syyksiluettavuus	169
5.5.1	Virkasalaisuusrikosten syyksiluettavuuden ala	169
5.5.2	Virkasalaisuusrikosten tahallisuus	171
5.5.2.1	Virkasalaisuusrikoksiin liittyvän tahallisuuden ala.	171
5.5.2.2	Virkasalaisuusrikoksiin liittyvä olosuhde- tahallisuus ja tunnusmerkistöerehdys	173
5.5.2.3	Virkasalaisuusrikoksiin liittyvä todennäköisyys- tahallisuus tahallisuuden alarajan määrittelijänä	174
5.5.2.4	Virkasalaisuusrikokset ja kieltoerehdys	174
5.5.3	Virkasalaisuusrikosten tuottamuksellisuus	178
5.5.3.1	Virkasalaisuusrikoksiin liittyvän tuottamuksellisuuden ala	178
5.5.3.2	Virkasalaisuusrikosten tuottamuksellisuutta ilmentäviä seikkoja.	182
5.6	Salassapitovelvollisuuden rikkomista koskevien tekojen vähäisyys	184
5.6.1	Teon vähäisyys rangaistavuuden poistavana tekijänä.	184
5.6.2	Teon haitallisuus ja vahingollisuus teon vähäisyyden estävinä tekijöinä	186
5.6.2.1	Teon haitallisuuden ja vahingollisuuden luokitteluperusteet	186
5.6.2.2	Eräitä teon vähäisyyteen vaikuttavia seikkoja	187
5.6.2.3	Eräitä haitan ja vahingon aiheutumisen punnintaa koskevia rajanvetotilanteita	189

5.6.3	Muut tekoon liittyvät seikat teon vähäisyyden estävinä tekijöinä	189
6	VIRKALAIKUUURIKOKSET YHTEISKUNNALLISESSA KONTEKSTISSA	193
6.1	Virkalaisuusrikostunnusmerkistöjen vähäinen soveltamis- käytäntö	193
6.1.1	Virkalaisuusrikostunnusmerkistöjä koskevia tunnuslukuja sekä syitä oikeuskäytännön vähäisyydellä	193
6.1.2	Norminpurkutavoite ja virkalaisuusrikostunnus- merkistöt	195
6.2	Julkisten ja yksityisten toimijoiden rajanvedon heikkenemisen heijastuminen virkalaisuusrikossääntelyyn	196
6.2.1	Hallintotoimijoiden monimuotoistuminen	196
6.2.2	Virkalaisuusrikostunnusmerkistöjen ongelmallinen soveltuminen uusiin hallintotoimijoihin	199
6.2.3	Eri toimijoiden erilaisen vastuun ongelmat	203
6.2.4	Rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaisten virkalaisuus- rikostunnusmerkistöjen sekä rikoslain 38 luvun 1 §:n ja 2 §:n mukaisten yleisten salassapitorikostunnus- merkistöjen soveltamisalojen välinen ongelmallisuus . . .	204
6.3	Digitalisaation vaikutus virkalaisuusrikossääntelyyn	207
6.3.1	Digitalisaation kehitys	207
6.3.2	Tietoturvaluus viranomaistoiminnassa	211
6.3.3	Tietoturvaluus tietojen käsittely päivittäisessä viranomaistoiminnassa	213
6.3.3.1	Eräitä päivittäisen viranomaistoiminnan tietoturvariskejä	213
6.3.3.2	Sähköpostin käyttö viranomaistoiminnassa . . .	214
6.3.3.3	Virkamiesten etätyöskentely	215
6.3.3.4	Sosiaalinen media ja virkatoiminnan tietosuoja . .	216
6.4	Hallinto-organisaatioiden johdon ja rekisterinpitäjien rooli ja tehtävät sekä näiden vaikutus virkalaisuusrikoksiin	217
6.4.1	Hallinto-organisaatioiden johdon ja rekisterinpitäjien rooli ja tehtävät	217
6.4.1.1	Hallinto-organisaatioiden vastuu ja velvoitteet	217
6.4.1.2	Rekisterinpitäjän vastuu ja velvoitteet	218
6.4.1.3	Rekisterinpitäjän hallinnollisen johdon rikos- oikeudellinen ja vahingonkorvausoikeudellinen vastuu	223

6.4.2	Hallinto-organisaatioiden johdon ja rekisterinpitäjien käytössä olevat ohjaamisen muodot	226
-------	--	-----

7	VIRKASALAIUUSRIKOSTUNNUSMERKISTÖJEN VERTAILUA MUIHIN SAMANKALTAISIIN TUNNUSMERKISTÖIHIN	231
7.1	Virkasalaisuusrikostunnusmerkistöihin liittyvät konkurrenssikysymykset	231
7.1.1	Virkasalaisuusrikostunnusmerkistöjen ongelmallisuus lainkonkurrenssin kannalta	231
7.1.2	Lainkonkurrenssi ilmiönä	233
7.1.3	Tutkimuksen kannalta relevantit salassapito-velvollisuuden ja eräiden muiden tietosuojaa koskevien säännösten rikkomista koskevat tunnusmerkistöt	236
7.2	Virkasalaisuusrikostunnusmerkistöjen suhde muihin samankaltaisiin tunnusmerkistöihin	239
7.2.1	Virkasalaisuusrikostunnusmerkistöjen suhde rikoslain 38 luvun salassapitorikoksiin	239
7.2.1.1	Yleistä virkasalaisuusrikostunnusmerkistöjen suhteesta rikoslain 38 luvun salassapitorikoksiin	239
7.2.1.2	Virkasalaisuusrikostunnusmerkistöjen ja salassapitorikostunnusmerkistöjen yhtäläisyydet ja erot	240
7.2.1.2.1	Virkasalaisuusrikostunnusmerkistöjen ja salassapitorikostunnusmerkistöjen yhtäläisyydet ja erot yleisesti	240
7.2.1.2.2	Tuottamuksellisen virkasalaisuusrikostunnusmerkistön ja salassapitorikkomustunnusmerkistön yhtäläisyydet ja erot	243
7.2.1.3	Olisivatko virkasalaisuusrikostunnusmerkistöjen nojalla tällä hetkellä rangaistavat teot rangaistavissa tulevaisuudessa rikoslain 38 luvun salassapitorikostunnusmerkistöjen kautta?	245
7.2.2	Virkasalaisuusrikostunnusmerkistöjen suhde vakoilurikoksiin	246
7.2.3	Virkasalaisuusrikostunnusmerkistöjen suhde turvallisuus-salaisuuden paljastamisrikoksiin	251
7.3	Virkasalaisuusrikossääntelyn suhde virkavelvollisuuden rikkomistekoina ja tietosuojarikoksina rangaistaviin urkintatekoihin	254

Sisällys

7.4 Virkasalaisuusrikossääntelyn suhde virkavelvollisuuden rikkomisena rangaistaviin muihin kuin urkintatekoihin	260
8 LOPUKSI	263
LÄHTEET	269
OIKEUSTAPAUKSET	299
ASIAHAKEMISTO	307