

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rikoslain 40 luvun muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan rikoslakiin lisättäväksi säännös Euroopan yhteisöjen salassapitovelvollisuuden rikkomisesta. Virkarikoksia ja julkisyhteisön työntekijän rikoksia koskevaan lukuun lisättäisiin Euroopan yhteisöjen perustamissopimukseen ja Euroopan unionin toimielinten perussääntöihin sekä Euroopan yhteisöjen muihin säädöksiin sisältyvien unionin toimielinten, komiteoiden ja unionin palveluksessa olevien vaitiolovelvollisuutta koskevien säännösten ja määräysten edellyttämä säännös.

Ehdotuksen mukaan rikoslain 40 lukua täydennettäisiin säännöksellä, joka laajentaisi luvun salassapitorikosta ja tuottamuksellista salassapitorikosta koskevien säännösten soveltamisalaa siten, että se koskisi myös mainittuihin

yhteisöjen säännöksiin ja määräyksiin sisältyvää vaitiolovelvollisuuden rikkomista, vaikka tekijä ei olisikaan virkamies tai julkisyhteisön työntekijä.

Hallituksen tarkoituksena on samanaikaisesti nyt ehdotetun säännöksen voimaansaattamisen kanssa muuttaa yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain nojalla säädettyjä salassapitosäännöksiä siten, ettei liittyminen Euroopan unioniin (EU) kaventaisi tarpeettomasti säädösvalmistelun julkisuutta unionissa valmisilla olevissa asioissa.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti Suomen EU-jäsenyyden kanssa.

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Julkisuuslainsäädäntö hallintoa koskevana lainsäädäntönä kuuluu EU:ssa jäsenvaltioiden sisäisen lainsäädännön alaan. Siten muiden kuin unionissa käsiteltävinä olevien asioiden julkisuusaste ja menettelytavat julkisuuden toteuttamiseksi jäävät kokonaan jäsenvaltioiden oman lainsäädäntövallan piiriin, jollei Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten määräyksistä, EU:n toimielinten perussäännöistä tai yhteisöjen antamista säädöksistä muuta johdu.

EU:ssa on kysymys valtioiden välisestä yhteistyöstä, minkä vuoksi unionin toimintaa koskevissa sopimuksissa sekä toimielimiä koskevissa perussäännöissä ja työjärjestyksissä on tarpeellisina pidetyt unionin toimielimissä ja

palveluksessa työskenteleviä sitovat vaitiolovelvollisuutta koskevat määräykset.

2. Nykytila ja nykytilan arviointi

Suomen lainsäädäntöön sisältyy useita säännöksiä virkamiehen ja julkisyhteisön työntekijän vaitiolovelvollisuudesta. Valtion virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta säädetään valtion virkamieslain (750/94) 17 §:ssä. Säännöksen mukaan virkamies ei saa käyttää hyödykseen eikä luvatta muille ilmaista virkamiesasemaansa tietoon saamaansa seikkaa, joka on erikseen säädetty tai määrätty salassa pidettäväksi tai joka koskee toisen terveydentilaa taikka jota asian laadun vuoksi ei muutoin ilmeisesti saa ilmaista.

Säännöksessä mainituista erikseen säädetyistä salassapitovelvoitteista voidaan mainita eräitä poikkeuksia yleisten asiakirjain julkisuudesta sisältävän asetuksen (650/51), jäljempänä salassapitoasetus, 1 §:n 1 momentin 2 kohta, jonka mukaan salassa pidettäviä ovat muun muassa ulkoasiainministeriön ja Suomen ulkomaanedustustojen poliittisista ja taloudellisista suhteista vieraiden valtioiden kanssa käytyjä neuvotteluja koskevat asiakirjat samoin kuin sellaiset Suomen valtion tai sen kansalaisen suhteita ulkovaltojen viranomaisiin koskevat asiakirjat, joiden julkisuuteen saattaminen voisi vaikeuttaa valtion suhteita ulkovaltioihin.

Rikoslain 40 luvun 5 §:ssä (792/89) säädetään virkamiehelle tai julkisyhteisön työntekijälle rangaistus, jos hän tahallaan taikka huolimattomuudesta tai varomattomuudesta paljastaa sellaisen tiedon, joka yleisten asiakirjain julkisuudesta annettujen säännösten mukaan on salassa pidettävä, tai muun sellaisen palvelussuhteessaan tietoonsa saamansa seikan, jota lain tai asetuksen nimenomaisen säännöksen tai viranomaisen lain nojalla erikseen antaman määräyksen mukaan ei saa ilmaista, tai käyttää omaksi tai toisen hyödyksi. Rikoslain 40 luvun 6 §:ssä (792/89) on puolestaan säädetty virkamiehelle ja julkisyhteisön työntekijälle rangaistus asiakirjan luvattomasta paljastamisesta, jos hän tahallaan palvelussuhteensa aikana tai sen päätyttyä luvattomasti paljastaa tiedon asiakirjasta, joka yleisten asiakirjain julkisuudesta annettujen säännösten mukaan ei ole julkinen tai käyttää omaksi tai toisen hyödyksi sellaista tietoa. Rikoslain mainitut säännökset koskevat rikoslain 2 luvun 12 §:n (792/89) perusteella myös julkisyhteisöjen luottamushenkilöitä lukuun ottamatta kansanedustajaa edustajan toimestaan. Muuta kuin virkamiestä ja julkisyhteisön työntekijää koskeva rangaistussäännös sisältyy yleisten asiakirjain julkisuudesta annetun lain 27 §:ään.

Hallituksen esityksessä rikoslain kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsitettäväksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi (HE 94/1993 vp) ehdotetaan rikoslain 38 lukuun otettaviksi yksityisen salassapitorikosta ja salassapitorikkomusta koskevat säännökset. Säännösten mukaan rangaistaisiin laissa tai asetuksessa säädetyin taikka viranomaisen lain nojalla erikseen määrittämien salassapitovelvollisuuden rikkomisesta.

Euroopan talousalueesta tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä ja sopi-

muksen soveltamisesta annetun lain (1504/93) 14 §:n mukaan on se, joka rikkoo pääsopimuksen 122 artiklassa määrätyn salassapitovelvollisuuden, tuomittava rikoslain virkamiehen salassapitorikosta koskevien säännösten mukaan, vaikka hän ei olisikaan virkamies. Säännös ei ole sovellettavissa Suomen tultua Euroopan unionin jäseneksi.

Vaitiolovelvoitteita koskevana perussäännöksenä voidaan pitää Euroopan yhteisön perustamissopimuksen (*Rooman sopimus*) 214 artiklaa, jonka mukaan yhteisön toimielimen tai komitean jäsen, yhteisön virkamies tai muu sen palveluksessa oleva ei saa tehtävänsä päätyttyäkään ilmaista salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja eikä varsinkaan tietoja yrityksistä taikka niiden liikesuhteista tai kustannustekijöistä. Vaitiolovelvoite koskee ammatillista salaisuutta (*obligation of professional secrecy*). Tämä käsite ei vastaa Suomessa käytössä olevaa ammattisalaisuuden käsitettä, vaan on pikemminkin luonnehdittavissa virkamiehen ja muun yhteisössä työskentelevän lojaalisuutta korostavaksi vaatimukseksi siitä, että tietoja annetaan käsiteltävistä asioista vain sen mukaan kuin päättävä elin on yhteisesti sopinut, minkä lisäksi liikesalaisuudet ja yksityisyyden suoja nauttivat suojaa. Laajan vaitiolovelvollisuuden periaate on ymmärrettävissä sitä taustaa vasten, että vakiintunut kansainvälinen käytäntö on, että valtion neuvotteluissa esittämiä näkökohtia ja neuvotteluasetelmia ei ilmaista ilman asianomaisen valtion suostumusta.

Artiklassa tarkoitetun yhteisön toimielimen tai komitean jäsen on yleensä jäsenvaltion tehtävään valtuuttama edustaja, mutta näillä elimillä on myös mahdollisuus kuulla muita kuin jäsenvaltion valtuuttamia asiantuntijoita tai käyttää tällaisia henkilöitä toimielinten jäseninäkin.

Rooman sopimukseen ei sisälly 214 artiklan sisältämän vaitiolovelvoitteen rikkomista koskevaa määräystä. Euroopan yhteisöjen palveluksessa olevalle voidaan määrätä Euroopan yhteisöjen virkasäännön mukainen kurinpitörangaistus, joka voi kohdistua palkkaan tai palvelussuhteen jatkumiseen. Rooman sopimuksessa ei ole myöskään nimenomaista velvoitetta siitä, että vaitiolovelvollisuuden rikkomisen tulisi säätää rangaistavaksi.

Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 194 artiklan mukaan yhteisön toimielimen tai komitean jäsenet, yhteisön virka-

miehet ja muut yhteisön henkilöstöön kuuluvat taikka kaikki muut henkilöt, jotka työnsä tai yhteisön toimielimiin tai laitoksiin taikka yhteisyrityksiin olevien julkisten tai henkilökoh- taisten yhteyksiensä avulla hankkivat tai saavat tietoja jäsenvaltion tai yhteisön toimielimien antamien määräysten mukaan salassapidettävistä seikoista, tiedoista, tietämyksestä, asiakirjoista tai asioista, eivät saa, tehtäviensä tai yhteyksiensä päätyttyäkään, ilmaista niitä muille tietoihin oikeudettomille henkilöille tai yhteisölle.

Artikla koskee siis laajaa sellaistaakin henkilöpiiriä, joka ei välttämättä ole jäsenvaltion tai yhteisön palveluksessa. Myös itse teko voi toiminnan luonteen vuoksi tapahtua missä tahansa jäsenvaltiossa.

Artiklan toinen kappale sisältää kriminalisointivelvoitteen. Sen mukaan jäsenvaltio pitää mainitun velvollisuuden rikkomista salassapitoa koskevien säännösten rikkomisena, joka oikeudellisen perusteen ja toimivallan puolesta kuuluu valtion turvallisuuden suojelemista tai salassapitovelvollisuutta koskevan lainsäädännön alaisuuteen. Jäsenvaltio on myös velvollinen nostamaan asianosaisen jäsenvaltion tai komission pyynnöstä syytteen sen lainkäyttövaltaan kuuluvaa rikkomisen tekijää vastaan.

Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamis- sopimuksen 47 artiklan mukaan komissio ei saa ilmaista luonteeltaan salassapidettäviä tietoja eikä varsinkaan tietoja yrityksistä taikka niiden liikesuhteista tai kustannustekijöistä. Artiklaan sisältyy lisäksi mahdollisuus vaatia vahingonkorvausta salassapitovelvollisuuden rikkomisesta aiheutuneesta vahingosta.

Vaitiolovelvoitteita koskevia määräyksiä sisältyy lisäksi Euroopan yhteisöjen tuomioistui- men perussääntöön, jossa on määräykset tuoma- rin, kirjaajan ja julkisasiamiehen valasta ja neuvottelusalaisuudesta (2, 8 ja 9 artikla) samoin kuin tuomioistuinten neuvottelujen ikui- sesta salaisuudesta (32 artikla). Euroopan ra- hapoliittisen instituutin perussäännössä on ta- vanomaisesta poikkeava määräys, jonka mu- kaan salassapitovelvollisuus koskee kaikkia ni-itä, joilla on käytettävissään yhteisön lainsä- dännön mukaan salassa pidettäviä tietoja (20 artikla). Vastaava määräys sisältyy Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskus- pankin perussääntöön (38 artikla).

Myös eräisiin Euroopan yhteisöjen asetuk- siin sisältyy vaitiolovelvoitteita. Esimerkiksi sa- lassapidettävien tilastotietojen luovuttamisesta

Euroopan yhteisöjen tilastotoimistolle annet- tuun neuvoston asetukseen (Euratom, ETY) N:o 1588/90 sisältyy useita säännöksiä tilasto- tietojen salassapidosta ja suojaamisesta. Ase- tuksen 6 artiklan mukaan jäsenvaltion on toteutettava kaikki asianmukaiset toimenpiteet tämän salassapitovelvollisuuden rikkomista vastaan. Toimenpiteiden on koskettava ainakin rikkomuksia, jotka tilastotoimiston virkamie- het ja muu henkilöstö taikka muut toimiston tiloissa sopimuksen perusteella työskentelevät henkilöt ovat tehneet kyseisen jäsenvaltion alueella.

Salassapitovelvoitteita on lisäksi useissa yh- teisöjen direktiiveissä. Tyypillistä on erilaisten tarkastustehtävissä saatavien liikesalaisuuksia suojaaminen. Samoin arvopaperimarkkinointa ohjaavat direktiivit sisältävät yleensä velvolli- suuden pitää salassa ne luottamukselliset tie- dot, joita on luovutettava viranomaisille. Osa direktiivien edellyttämistä salassapitoon liitty- vistä velvoitteista on laadittu nimenomaisen salassapitovelvollisuuden muotoon, mutta use- assa tapauksessa direktiivi vain asettaa jäsen- valtiolle velvollisuuden huolehtia siitä, että salassapidon suojaksi annetaan tarpeelliset sää- dökset.

Useimmat edellä tarkoitetut vaitiolovelvoit- teet koskevat Suomen lainsäädännön mukaan virkamiehenä tai julkisyhteisön työntekijänä pidettävien henkilöiden lisäksi myös muita hen- kilöitä. Euroopan unionin toimielimessä voi toimielimen jäsenenä, Suomen edustajana tai asiantuntijana toimia muukin kuin virkamies. Eräissä tapauksissa jäsenvaltion edellytetään huolehtivan siitä, että Euroopan yhteisöjen palveluksessa olevan henkilön Suomessa teke- mä salassapitovelvollisuuden rikkomisen voi- daan arvostella Suomen rikoslainsäädännön mukaan. Nykyisessä lainsäädännössämme ei ole tällaista kriminalisointia, mutta jos hallituk- sen esityksessä rikoslain kokonaisuudistuksen toisen vaiheen käsittäväksi rikoslain ja eräiden muiden lakien muutoksiksi ehdotetut yksityisen salassapitorikosta ja salassapitorikkomusta koskevat kriminalisoinnit toteutetaan, rikoslain rangaistussäännökset tulevat koskemaan myös muiden kuin virkamiesten tai julkisyhteisön työntekijöiden tekemiä salassapitovelvollisuu- den rikkomisia.

Euroopan yhteisöjen primaarioikeuteen kuu- luvien normien merkitystä arvioitaessa on huo- miota kiinnitettävä myös Rooman sopimuksen 5 artiklaan, joka rakentuu yleiselle yhteisvas-

tuun periaatteelle ja lojaalisuusperiaatteelle. Artiklan mukaan jäsenvaltiot ovat sitoutuneet toteuttamaan yhteisön tehtävien helpottamiseksi kaikki yleis- ja erityistoimenpiteet, jotka ovat tarpeen sen varmistamiseksi, että perustamissopimuksesta tai yhteisön toimielinten säädöksistä johtuvat velvoitteet täytetään. Jäsenvaltion on myös pidättäydyttävä kaikista sellaisista toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaarantamaan perustamissopimuksen velvoitteiden saattamista.

Kuten edellä olevasta ilmenee, voimassa olevat vaitiolovelvollisuuden rikkomista koskevat säännökset eivät kata kaikkia niitä tilanteita, joissa yhteisön oikeuden mukaan edellytetään vaitiolovelvollisuutta ja sen rikkomisen rangaistavuutta. Rikoslain 40 luvun 5 §:n säännöstä ei voida soveltaa EU:n palveluksessa olevan tekemään salassapitovelvollisuuden rikkomiseen eikä myöskään sellaisen suomalaisenkaan asiantuntijan vastaavaan rikkomukseen, joka ei ole rikoslain 2 luvun 12 §:n mukaan virkamies tai julkisyhteisön työntekijä.

Rooman sopimukseen sisältyvän lojaalisuusvelvoitteen vuoksi voidaan pitää perusteltuna ulottaa vaitiolovelvoitteen rikkomisen rangaistavuus Suomen lainsäädännön mukaan myös eräisiin sellaisiin tekoihin, joiden rangaistavuutta ei sopimuksissa tai asetuksissa nimenomaisesti edellytetä. Jos rangaistavuuden ulkopuolelle jäisi teko, joka vastaavalla tavalla Suomen lakia rikkoen on rangaistava, saattaisi sitä paitsi syntyä oikeustajua loukkaavia tapauksia. Ei voida pitää perusteltuna, että esimerkiksi yhteisöjen toimielimissä toimiva suomalainen asiantuntija voisi rangaistusuhutta paljastaa salassapidettäviä tietoja kotimaassaan, mutta vastaavaa tehtävää suorittava virkamies olisi rangaistusuhun alainen. Lisäksi pitäisi olla mahdollista reagoida esimerkiksi yhteisöjen palveluksessa olleen, tehtävän loppumisen jälkeen kotimaahansa palanneen suomalaisen virkamiehen toimintaan, jos hän ryhtyy julkaisemaan salassapidettäviä tietoja. Käytännössä tällaista vaaraa tuskin voi pitää merkittävänä, mutta pahimmillaan tällainen toiminta saattaisi vaarantaa suomalaisten uskottavuuden näissä tehtävissä.

3. Ehdotetut muutokset

Rikoslain 40 lukua ehdotetaan täydennettäväksi säännöksellä, joka laajentaisi luvun salas-

sapitorikoksen ja tuottamuksellisen salassapitorikoksen (5 §) soveltamisalaa siten, että se koskisi muitakin kuin pykälässä tarkoitettua virkamiestä ja julkisyhteisön työntekijää, kun on kysymys Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten määräyksiin, EU:n toimielinten perussääntöihin tai Euroopan yhteisöjen muuhun säännökseen tai määräykseen sisältyvän salassapitovelvollisuuden rikkomisesta. Säännös laajentaisi mainittujen rangaistussäännösten te-
kijäpiirin koskemaan kaikkia niitä henkilöitä, jotka ovat vaitiolovelvollisia mainittujen sää-
dösten mukaan.

4. Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei ole taloudellisia vaikutuksia eikä vaikutuksia julkishallinnon organisaatioihin.

5. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu virkatyönä oikeusministeriössä.

6. Muita esitykseen vaikuttavia seikkoja

Esitys liittyy Suomen jäsenyyteen Euroopan unionissa.

Viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskevan lainsäädännön kokonaisuudistusta valmistellaan oikeusministeriössä julkisuustoimikunnan mietinnön (komiteamietintö 1992:9) pohjalta. Annettavaan esitykseen on tarkoitus keskittää yleisimmät salassapitosäännökset, mukaan lukien ulkoasiainsalaisuutta koskevat säännökset. Koska kokonaisuudistusta koskeva esitys on annettavissa eduskunnalle vasta ensi vuoden aikana, ulkoasiainsalaisuutta koskevien säännösten muuttaminen on hoidettava tässä vaiheessa asetusta muuttamalla. Hallituksen tarkoituksena on saattaa samanaikaisesti nyt ehdotetun lainmuutoksen kanssa voimaan salassapitoasetuksen muutos, jonka tarkoituksena on lieventää ulkoasian salaisuutta koskevia säännöksiä sen varmistamiseksi, ettei EU-jäsenyys perusteettomasti kaventaisi säädösvalmistelun julkisuutta Suomessa.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

40 luvun 13 §. Rikoslain 40 lukuun otettava uusi 13 § täydentäisi luvun 5 §:n salassapitorikoksen ja tuottamuksellisen salassapitorikoksen soveltamisalaa siten, että rikoslain 40 luvun 5 §:n soveltamisalaan kuuluisivat myös Euroopan yhteisöjen palveluksessa olevat sekä yhteisöjen elimissä toimivat sellaiset henkilöt, jotka eivät ole Suomen rikoslain 2 luvun 12 §:ssä tarkoitettuja virkamiehiä tai julkisyhteisön työntekijöitä. Käytännössä säännöksen vaikutus rajoittuisi siihen, että tällaisten henkilöiden tekemä salassapitovelvollisuuden rikkominen voitaisiin rangaista Suomessa, jos he lopetettuaan toimintansa yhteisön palveluksessa tai sen elimissä ovat asettuneet Suomeen asumaan. Jos esimerkiksi Euroopan yhteisöjen tuomioistuinten palveluksessa oleva virkakautensa jälkeen joko Suomessa tai muualla rikkoo salassapitovelvollisuutensa, hänet voitaisiin tuomita rangaistukseen Suomessa, jos hän on tehnyt rikoksensa Suomessa tai jos häntä ei voida rangaista tekopaikan lain mukaan sen vuoksi, että hän on muuttanut Suomeen. Jos rikoksenteijä ei ole Suomen kansalainen ja rikos on tehty jonkin muun Euroopan unionin jäsenvaltion alueella, hänet voitaisiin rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta annetun lain (456/70) mukaisin edellytyksin luovuttaa asianomaisessa valtiossa tuomittavaksi.

Pykälän mukaan rikoksen tekijänä voisi olla periaatteessa kuka tahansa siinä tarkoitettun salassapitovelvollisuuden rikkomiseen syyllystynyt muu henkilö kuin rikoslain 2 luvun 12 §:ssä tarkoitettu virkamies tai julkisyhteisön työntekijä. Jos virkamies tai julkisyhteisön työntekijä rikkoisi Suomen EU-jäsenyydestä johtuvan salassapitovelvollisuuden, teko arvosteltaisiin suoraan rikoslain 40 luvun 5 §:n perusteella. Arvioitaessa sitä, onko suomalainen virkamies oikeutettu kertomaan valmisteltavina olevista asioista, perusteeksi on asetettava se, miten menettely on sopusoinnussa Suomessa omakutun julkisuuskäytännön kanssa. Näissä tapauksissa ratkaisevaa on se, onko virkamies rikkonut hänelle salassapitoasetuksesta seuraavan salassapitovelvollisuuden. Salassapitovelvollisuuden ulottuvuus määräytyy tällöin salassapitoasetuksen uudistettujen 1 §:n 1 momentin 2 ja 2a kohdan perusteella, joita sovellettaessa

on otettava huomioon myös ehdotetussa pykälässä tarkoitettut salassapitovelvoitteet.

Tekijäpiiri rajautuisi käytännössä asianomaisten salassapitovelvollisuuden asettavien säädösten perusteella. Kysymyksessä olevat salassapitovelvoitteet koskevat yleensä yhteisöjen toimielimen tai komitean jäseniä, yhteisöjen virkamiehiä ja muitakin niiden palveluksessa olevia. Joissakin tapauksissa salassapitovelvollisuus voi koskea selvästi laajempaa henkilöpiiriä, kuten Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 194 artiklan mukainen salassapitovelvoite. Velvollisuus koskee paitsi yhteisön toimielimen tai komitean jäseniä, yhteisön virkamiehiä ja muita yhteisön henkilöstöön kuuluvia myös kaikkia muita henkilöitä, jotka työnsä tai yhteisön toimielimiin tai laitoksiin taikka yhteisyrityksiin olevien julkisten tai henkilökohtaisten yhteyksiensä avulla hankivat artikkelissa mainittuja tietoja. Käytännössä säännöksen merkitys rajoittuu kuitenkin lähinnä siihen, etteivät yhteisöjen palveluksessa virkamiehinä tai asiantuntijoina olleet tehtävänsä päätyttyä voi Suomessa rikkoa salassapitovelvollisuuttaan rangaistusuhatta.

Salassapitovelvollisuuden sisältö on ilmaistu kysymyksessä olevissa määräyksissä ja säännöksissä usein melko epämääräisesti. Sen vuoksi säännöksen soveltaminen edellyttää aina asianomaisen salassapitovelvoitteen ulottuvuuden tarkkaa selvittämistä. Esimerkiksi ammatillisen salaisuuden käsite ei vastaa Suomessa käytössä olevaa ammattisalaisuuden käsitettä, vaan on pikemminkin luonnehdittavissa virkamiehen ja muun yhteisössä työskentelevän lojaalisuutta korostavaksi vaatimukseksi siitä, että tietoja annetaan käsiteltävistä asioista vain sen mukaan kuin päättävä elin on yhteisesti sopinut. On siis selvítettävä, kuinka laajaa asiaryhmää velvoite koskee. Suoraviivaista rinnastamista Suomessa käytettäviin käsitteisiin ei voida tehdä, koska säännöksillä tavoiteltu ilmaisukielto on usein tosiasiallisesti suppeampi kuin mihin vastaava käsite suomalaisissa säädöksessä viittaa. Lisäksi on selvítettävä se, kuinka ehdoton salassapitovelvollisuus on. Eräissä tapauksissa tietoja saadaan antaa suhteellisen laajan piirin käyttöön vakiintuneen käytännön mukaan. Myös velvollisuuden ajallinen sitovuus voi vaihdella. Joissakin tapauksissa voi olla mahdollista käsitellä seikkoja,

jotka aikaisemmassa valmisteluvaiheessa ovat olleet salassapidettäviä, sen jälkeen kun asian käsittely on päättynyt.

Käytännössä voi ilmetä tapauksia, joissa yhteisön lainsäädännön mukainen salassapito-velvoite on ainakin muodollisesti laajempi kuin vastaavaa seikkaa koskeva nimenomainen Suomen lain säännös. Tällöin lieene yleensä kysymys siitä, ettei yhteisön lainsäädännön normia ole tarkoitettu ulottaa niin laajalle kuin mihin säädöksen muotoilu viittaa. Ero voi johtua esimerkiksi siitä, että yhteisön asettama ilma-surajoitus tähtää sen turvaamiseen, etteivät yhteisölle annetut tiedot leviä ulkopuolisille yhteisön kautta. Tiedon ilmaiseminen jossakin muussa yhteydessä ei tällöin välttämättä lainkaan loukkaa säädöksen tavoitetta, vaikka se olisikin näennäisesti säädöksen vastaista. Jos arvioinnin kohteena on EU:n virkamiehen menettely, arvioinnissa on otettava huomioon asianomaisen normin EU:n virkamiehen toiminnalle asettamat rajat sen käytännön mukaisesti, joka EU:n hallinnossa on muodostunut. Lopputulos voi olla tällöin toinen kuin jos arvosteltaisiin suomalaisen virkamiehen menettelyä viime kädessä samaan EU:n säädökseen perustuvan salassapitovelvoitteen perusteella.

Yleisesti voitaneen arvioida, että henkilöiden yksityisyyteen, erityisesti terveydentilaan liittyviin salaisuuksiin on syytä suhtautua paljolti vastaavalla tavalla kuin Suomenkin lainsäädännön mukaan, kun taas muilla alueilla, erityisesti valmistelusalaisuuden alueella, käytäntö saattaa olla selvästi siitä poikkeava, mihin kotimaisessa valmistelussa on totuttu.

Euroopan yhteisöjen direktiiveihin sisältyvistä salassapitoon liittyvistä velvoitteista säännökseen piiriin tulisivat vain sellaiset direktiivien säännökset, jotka sisältävät nimenomaisen salassapitovelvollisuuden. Niihin direktiiveihin, jotka edellyttävät jäsenvaltion asettavan salassapitovelvoitteen, ehdotettua säännöstä ei voitaisi soveltaa, vaan mahdollinen rikkomus olisi arvosteltava Suomen lainsäädäntöön otetun salassapitosäännöksen nojalla.

Ehdotettu säännös ei sisällä salassapitovelvollisuuden *tekotapojen kuvausta*. Näiltä osin voidaan soveltaa rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaisia tekotapojen kuvauksia. On kuitenkin

huomattava, että salassapitovelvollisuuden sisältö määräytyy aina pykälässä mainittujen yhteisöjen säädösten mukaan. Rikoslain säännös ei voi sitä laajentaa. Jos asianomainen säädös ei koske tiedon käyttämistä omaksi hyödyksi, tätä rikoslain 40 luvun 5 §:n kohtaa ei voida soveltaa.

Useissa säädöksissä on kielletty salaisuuden ilmaiseminen. Rikoslaisissa käytetään ilmaisua paljastaa. Nämä ilmaisut vastannevat yleensä toisiaan. Ilmaiseminen voi tapahtua yhtä hyvin ilmaisemalla tieto suullisesti tai kirjallisesti kuin paljastamalla se esimerkiksi esittämällä salaisuuden sisältävä asiakirja. Ehdotetun säännöksen mukaan ei säädettäisi rikoslain 40 luvun 6 §:n mukaisesta asiakirjan luvaton paljastamista vastaavasta teosta. EU:n salassapitonormien perusteella ei voida tehdä selkeää jaottelea salaisiin ja niin sanottuihin ei-julkisiin asioihin. Sen vuoksi ei ole myöskään tarkoituksenmukaista pyrkiä käyttämään tätä jaottelea rangaistussääntelyn perusteena. Ehdotuksen mukaan pykälä koskee vain EU:n säädöksiin mukaisia salassapitovelvollisuuksia tulkituina edellä kerrottuja periaatteita noudattaen. Erityisesti valmistelusalaisuuden kysymyksessä ollessa on perusteltua välttää suoraviivaista rinnastusta suomalaiseen käytäntöön tai siihen salassapitovelvollisuuteen, joka liittyy ulkopoliittikan alaan. Lähtökohdaksi on asetettava yhteisöjen käytännössä muodostuneet julkisuuden rajoitukset.

Rikoslain 40 luvun 5 §:ssä säädetty mahdollisuus tuomita rikoksentehtäjiä myös viralta pantavaksi viittaa siihen virkaan, joka asianomaisella henkilöllä mahdollisesti on suomalaisen julkisyhteisön palveluksessa. Sen perusteella ei voida tuomita menettämään virkaa Euroopan yhteisöjen palveluksessa.

2. Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti Suomen EU-jäsenyyden kanssa.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

rikoslain 40 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään rikoslain 40 lukuun, sellaisena kuin se on 8 päivänä syyskuuta 1989 annetussa laissa (792/89), uusi 13 § seuraavasti:

40 luku

Virkarikoksista ja julkisyhteisön työntekijän rikoksista

13 §

Euroopan yhteisöjen salassapitovelvollisuuden rikkominen

Salassapitorikoksesta tai tuottamuksellisesta salassapitorikoksesta tuomitaan siten kuin 5 §:ssä säädetään myös muu henkilö kuin mainitussa pykälässä tarkoitettu virkamies tai jul-

kisyhteisön työntekijä, joka rikkoo Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 214 artiklassa tai muussa Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen määräyksessä, Euroopan unionin toimielimen perussäännössä tai Euroopan yhteisöjen muussa säädöksessä määrätyn tai säädetyn salassapitovelvollisuuden. Muuhun kuin virkamieheen ei kuitenkaan sovelleta pykälän viraltapanoa koskevaa säännöstä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä
kuuta 199 .

Helsingissä 29 päivänä joulukuuta 1994

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Oikeusministeri *Anneli Jäätteenmäki*

