

Arto Ojala

**PILLINPUHALTAJAN SUOJA -**  
Ilmoittajansuojelulain antama turva virkamiesoikeudellisten  
salassapitosäännösten alaisissa tehtävissä

# TIIVISTELMÄ

Arto Ojala: Pilliinpuhaltajan suoja – Ilmoittajansuojelulain antama turva virkamiesoikeudellisten salassapitosäännösten alaisissa tehtävissä  
Kandidaatintutkielma  
Tampereen yliopisto  
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeus  
Huhtikuu 2023

---

Tutkielmassa tarkastellaan vuoden 2023 alussa voimaan astuneen ilmoittajansuojelulain 24 §:ssä säädettyä ilmoittajan vastuu vapautta. Tutkimuksen tarkoituksena on muodostaa mainitussa pykälässä olevalle perusteltu syy -käsitteelle sen tulkintaa ohjaavat oikeudelliset reunaehdot. Lisäksi tutkimuksessa perehdytään perustuslaissa turvatus sananvapauden sekä virkamiesoikeudellisen salassapidon väliseen punnintaan siitä, mitä virassa olevan henkilön sananvapauden piiriin katsotaan kuuluvan ja millä perusteilla sitä on lainsäädännön keinoin rajoitettu. Tutkimusaihetta on rajattu niin, että tarkastelu kohdistuu keskeisimpien virkasuhteita säätelevien lakien, eli valtion virkamieslain sekä kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain alaisissa palvelussuhteissa toimiviin henkilöihin.

Tutkielmassa noudatetaan lainopillista metodia, eli sen tarkoituksena on systematisoida sekä tulkita voimassa olevaa oikeutta. Tutkimuksen lähdeaineisto koostuu aarnilaisen oikeuslähdeopin mukaisista vahvasti ja heikosti velvoittavista oikeuslähteistä sekä sallituista lähteistä. Perusoikeuskysymyksiä koskevassa luvussa laintulkinnan tukena käytetään runsaasti alaa koskevaa substanssikirjallisuutta sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöä. Virkamiehen sananvapautta koskevan säätelyn kohdalla tulkinnan tukena on kotimainen oikeuskäytäntö. Ilmoittajansuojelulain kohdalla on huomioitava, ettei laista toistaiseksi ole ennakkoratkaisukäytäntöä, joten tehdyt tulkinnan pohjautuvat lain esitöiden sekä aiheesta annetun direktiivin sanamuotojen tulkintaan.

Tutkielman oikeudellinen viitekehys rakentuu kahden perustuslain tasoisen periaatteen, eli sananvapauden sekä oikeusvaltioperiaatteesta johdetun hallinnon lainalaisuusperiaatteen väliseen punnintaan. Sananvapauden osalta tutkimuksessa perehdytään sen historialliseen kehitykseen klassisen liberalismiin henkeä noudattavasta ennakkosensuurin kiellosta aina nykymuotoiseen vapauteen, jossa perusoikeuden turva on ulotettavissa myös ilmaisun sisällölle. Hallinnon lainalaisuusperiaate puolestaan on perustuslakitasoinen yläkäsite virkamiesoikeudellisen salassapitovelvollisuuden systematisoinnille. Tutkimuksessa salassapitovelvollisuuteen perehdytään asiakirjasalaisuudesta säätelevän julkisuuslain sekä virkasuhteita säätelevissä laeissa olevan, käyttäytymistä ohjaavan veloitteen problematiikkaan.

Tutkimus osoittaa varsinkin käyttäytymistä ohjaavaan veloitteeseen liittyvän lainsäädännöllisen ongelman, sillä perustuslain rajoitusedellytysten mukaan perusoikeuden rajoituksen tulee olla riittävän tarkkarajainen ja täsmällisesti määritelty. Käyttäytymisveloitteen sananvapautta rajoittava merkitys ei itse lainkohdasta ilmene, vaan oikeuskäytännöllä on tulkinnan kannalta ratkaiseva merkitys. Ilmoittajansuojelun osalta tutkimuksessa selviää suojelun yleisten edellytysten vaatimukset, jotka kohdistuvat väärinkäytöksen ilmoittajaan. Lisäksi tutkimuksessa avataan väärinkäytösten julkistamisen tapauskohtaiset erityisehdot.

Merkittävänä johtopäätöksenä voidaan pitää myös ilmoittajansuojelulain sananvapautta laajentavaa vaikutusta, joka tutkimuksessa osoitetaan. Lain sananvapautta laajentava vaikutus syntyy sen vastatoimien kiellon määräävästä normista, joka suojaa ilmoittajaa myös tilanteissa, joiden perusteella virassa olevaan on oikeuskäytännön mukaan aiemmin voitu kohdistaa erilaisia sanktioita.

Avainsanat: ilmoittajansuojelu, salassapitovelvollisuus, sananvapaus, virkamiesoikeus, whistleblowing

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

## Sisällysluettelo

Lyhenteet .....	I
Lähdeluettelo .....	II
1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimusaiheen esittely.....	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaukset .....	3
1.2.1 Kuka voi olla ilmoittaja tämän tutkimuksen kontekstissa?.....	3
1.2.2 Tutkimuskysymys.....	4
1.2 Lainopillinen metodi .....	5
2 SANANVAPAUS PERUSOIKEUTENA JA SEN RAJOITTAMINEN .....	8
2.1 Johdatus perusoikeusjärjestelmään .....	8
2.1.1 Perusoikeuksien rajoittamisperusteet .....	9
2.2 Sananvapaus .....	10
2.2.1 Suomalaisen sananvapauden kehityskulku .....	10
2.2.2 Sananvapaus perustuslain mukaisena perusoikeutena .....	11
2.2.3 Euroopan ihmisoikeussopimus ja sananvapaus.....	12
3 JULKISEEN VIRKAAN KUULUVA SALASSAPITOVELVOLLISUUS .....	14
3.1 Oikeusvaltioperiaate ja lainsäädäntö virkasuhteen runkona .....	14
3.1.1 Käsittelyn ja asiakirjojen julkisuus sekä salassapidon kaksi haaraa .....	15
3.2 Julkisuuslain mukainen salassapitovelvollisuus.....	16
3.3 Käyttäytymistä ohjaava velvoite ja salassapito .....	17

4 ILMOITTAJANSUOJELULAKI JA ILMOITTAJANSUOJA.....	21
4.1 Ilmoitustavat sekä vastuuvapauden määritelmä.....	21
4.2 Perusteltu syy uskoa ilmoittamisen välttämättömyyteen .....	22
4.2.1 Aineellisen soveltamisalan ehto .....	22
4.2.2 Perusteltu syy uskoa tietojen oikeellisuuteen.....	23
4.3 Perusteltu syy uskoa julkistamisen välttämättömyyteen .....	24
5 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	26

## Lyhenteet

CM/Rec	Euroopan neuvoston suositus.
EIS	Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EU	Euroopan unioni
HE	Hallituksen esitys
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KP-sopimus	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen sopimus
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö
VNS	Valtioneuvoston selonteko

## Lähdeluettelo

### Kirjallisuus

*Aarnio, Aulis*: Mitä lainoppi on? Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi 1978.

*Anttila, Erno*: Virkamiehen sananvapauden ulottuvuudesta valtion virkamieslain mukaisen käyttäytymisvelvoitteen valossa. *Oikeustieto* 6/2011 s. 7–12.

*Huovila, Mika*: Oikeuslähdeoppi ja oikeudellinen argumentaatio rikostuomion perusteluissa. Helsingin hovioikeus 2005. Teoksessa Mika Huovila, Raimo Lahti, Timo Ojala (toim.): Rikostuomion perusteleminen. Helsingin hovioikeus 2005.

*Konstari, Timo*: Virkamiehen ilmaisunvapaus. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus 1986.

*Koskinen, Seppo, Kulla, Heikki*: Virkamiesoikeuden perusteet. Latvia: Alma Talent Oy 2019.

*Mäenpää, Olli*: Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet (3. uudistettu painos). Helsinki: Edita 2008.

*Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus (2. uudistettu painos). Helsinki: Alma Talent 2018.

*Määttä, Tapio*: Metodinen pluralismi oikeustieteessä – Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntauksat ja menetelmät. Edita Publishing 2016. Teoksessa Tarmo Miettinen (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. Edita Publishing 2016.

*Neuvonen, Riku*: Pilliinpuhaltajien asema Suomessa. *Viestintäoikeuden vuosikirja* 2016, s. 241–254.

*Neuvonen, Riku*: Suomalainen sananvapaus. *Oikeus* 4/2012, s. 597–600.

*Pellonpää, Matti*: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja Euroopan unioni. *Lakimies* 7–8/2005, s. 1229–1250.

*Raitio, Juha*: Mitä oikeusvaltio tarkoittaa? *Helsinki Law Review* 1/2022, s. 18–23.

*Viljanen, Veli-Pekka*: Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki: WSOYpro 2001.

#### Virallislähteet

Council of Europe Committee of Ministers CM/Rec(2014)7: Euroopan neuvoston muistio.

568/4/01, 840/4/01, 2001: Päätös kanteluun poliisimiehen antamaa haastattelua koskevassa asiassa.

(EU) 2019/1937 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta.

He 309/1993 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

He 30/1998 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi viranomaisen toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi.

He 147/2022 vp: Hallituksen esitys Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta sekä siihen liittyviksi laeiksi.

PeVM 25/1994 vp: Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 28/1997 vp: Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Euroopan poliisiviraston perustamisesta tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvän pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä sekä laiksi tullilain 26 §:n muuttamisesta.

SopS 6/1976: Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus.

SopS 63/1999: Euroopan ihmisoikeussopimus.

VNS 10/2021 vp: Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko.

#### Lainsäädäntö

Laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta 1171/2022.

Laki kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta 304/2003.

Laki viranomaisen toiminnasta julkisuudessa 621/1999.

Rikoslaki 39/1889.

Suomen perustuslaki 731/1999.

Työsopimuslaki 55/2001.

Valtion virkamieslaki 750/1994.

### Oikeuskäytäntö

Guja v. Moldova (14277/04) 2008.

Handyside v. Yhdistyneet Kuningaskunnat (5493/72) 1976.

Heinisch v. Saksa (28274/08) 2011.

KHO 1979 A II 28.

KHO 23.4.1998 T 700.

KHO 2011:19.

KKO 2020:68.



# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimusaiheen esittely

Tutkimusaiheen historia juontaa juurensa vuoden 2003 helmikuuhun, jolloin Moldovan poliisi pidätti kymmenen henkilöä, joiden epäiltiin osallistuneen parlamentin vaaliin liittyviin rikoksiin. Kyseiset henkilöt vapautettiin myöhemmin, ja osa heistä teki Moldovan valtakunnansyyttäjän virastoon valituksen pidätysaikana kokemistaan väärinkäytöksistä sekä vapaudenriistosta, joista he syyttivät alkuperäisen pidätyksen tehneitä neljää poliisia. Valitus johti myöhemmin siihen, että mainittuja neljää poliisia vastaan nostettiin syytteet. Kesäkuussa 2003 syytetyt poliisit kirjoittivat puolestaan Moldovan presidentille, pääministerille sekä parlamentin varapuhemiehelle osoitetut kirjeet, joissa he esittivät oman näkemyksensä rikosprosessista ja pyysivät suojaa valtakunnansyyttäjänviraston ajamia syytteitä vastaan. Myöhemmin samassa kuussa varapuhemies välitti saamansa kirjeen valtakunnansyyttäjänvirastoon. Hän kirjoitti kirjeeseen saatteeksi tekstin, jossa kyseenalaisti viraston toiminnan ja vaati omalla arvovallallaan virastoa lopettamaan poliiseja koskeneen tutkimuksen ja luopumaan syytteistä. Poliisien vankeus jatkui aina tammikuulle 2003 asti. Tuolloin maan presidentti osallistui keskustelutilaisuuteen, jossa hänen katsotaan asettuneen pidätettyjen poliisien puolelle, ja pian tämän tilaisuuden jälkeen heidät vapautettiin ja kaikista syytteistä luovuttiin.<sup>1</sup>

*Jurnal de Chişinău* –sanomalehti julkaisi pian presidentin pitämän puheen jälkeen kaksi valtakunnansyyttäjänvirastoon lähetettyä kirjettä, joista paljastui maan johtavien poliitikkojen halu vaikuttaa vireillä olleeseen rikosasiaan. Tämän lisäksi sanomalehti julkaisi artikkelin, jossa kerrottiin lukuisista tapauksista, joissa ennen kaikkea toisen kirjeen kirjoittanut varapuhemies oli pyrkinyt vaikuttamaan syyttäjäviranomaisiin. Artikkelin kuvitukseksi oli liitetty kuvat molemmista kirjeistä. Artikkelin ilmestymisen jälkeen valtakunnansyyttäjän virasto käynnisti tutkinnan, jonka tarkoituksena oli selvittää se, miten kirjeet olivat päätyneet sanomalehden haltuun. Tutkinnassa selvisi, että vuotaja oli Iacob Guja niminen virkamies. Pian tämän jälkeen valtakunnansyyttäjänvirasto erotti Gujan, ja irtisanominen perusteena oli salaiseksi luokiteltujen kirjeiden vuotaminen julkisuuteen, sekä viranhoitamiseksi annettujen ohjeiden laiminlyöminen. Guja katsoi, että kirjeitä ei missään kohtaa julistettu salaisiksi ja niiden luovuttaminen

---

<sup>1</sup> Guja v. Moldova 2008, s. 3.

sanomalehdelle sen esittämän pyynnön perusteella kuului normaaliin viranhoitoon, joten mitään laiminlyöntejä ei voida katsoa tapahtuneen. Irtisanomisen Guja katsoi olevan painostuskeino, jolla rajoitettiin hänen sanan- ja ilmaisuvapauttaan.<sup>2</sup>

Irtisanomisesta seurasi oikeustaistelu, jossa Guja hävisi nostamansa kanteen niin alioikeudessa kuin korkeimmassa oikeudessa. Alioikeuden ratkaisussa asetettiin valtakunnansyyttäjänviraston näkemyksen puolelle siitä, että oikeus irtisanomiseen syntyi mainitun ohjeiden laiminlyömisestä vuoksi. Gujan näkemykseen sananvapauden suojasta oikeus ei ottanut kantaa. Korkein oikeus vahvisti alioikeuden antaman tuomion sellaisenaan. Lisäksi tuomiolauselmassa viitattiin Gujan sananvapausargumentaatioon toteamalla, että tiedonhankkiminen [virka-]asemaa väärinkäyttämällä ei kuulu sanan- ja ilmaisuvapauteen.<sup>3</sup> Asia eteni tämän jälkeen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsittelyyn. EIT:lle Guja perusteli tietovuotonsa olleen niin sanottu whistleblowing-teko, jolloin valtakunnansyyttäjänvirastoon tulleiden kirjeiden vuotaminen lehdistölle tuli nähdä vilpittömänä tekona, jonka tarkoituksena oli saattaa julkiseen tietoon virastossa havaittua korruptiota ja vallan väärinkäyttöä.<sup>4</sup>

EIT katsoi tuomiossaan, että Gujan toiminnan sinällään rikkoessa Moldovan kansallista lainsäädäntöä, sen katsottiin silti kuuluvan sanan- ja ilmaisuvapaudensuojan piiriin. Gujan irtisanomisen EIT rinnasti kostotoimenpiteeksi, joka häneen oli kohdistettu ja jonka pyrkimyksenä oli rajoittaa hänen sananvapauttaan.<sup>5</sup> EIT:n ratkaisun pohjalta Euroopan neuvosto julkaisi vuonna 2014 suosituksen, jossa nostettiin esille tarve ilmoittamansuojelua koskevalle lainsäädännölle.<sup>6</sup> Vuoden 2019 syksyllä astui voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2019/1937) unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta, joka implementoitiin suomalaiseen lainsäädäntöön niin, että 1.1. 2023 astui voimaan laki Euroopan unionin ja kansallisen oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta (1171/2022), josta käytän tässä tutkielmassa lyhyempää nimitystä ilmoittajansuojelulaki. Lain tarkoituksena on sen 1 §:n mukaisesti säätää niiden henkilöiden suojelusta, jotka paljastavat kyseisen lain soveltamisalaan kuuluvia rikkomuksia. Keskityn tässä työssä ennen kaikkea lain vastuuvapautta koskeviin kysymyksiin, eli siihen millä tavalla uuden lain katsotaan laajentavan sen

---

<sup>2</sup> Guja v. Moldova 2008, s. 4–7.

<sup>3</sup> Guja v. Moldova 2008, s. 7.

<sup>4</sup> Guja v. Moldova 2008, s. 18.

<sup>5</sup> Guja v. Moldova 2008, s. 27.

<sup>6</sup> Council of Europe Committee of Ministers CM/Rec(2014)7, s. 5–6.

vaikutuspiirissä olevien henkilöiden sananvapautta, ja millä ehdoin lain suoma vastuuvapaus tosiasiallisesti toteutuu.

## 1.2 Tutkimuskysymykset ja rajaukset

### 1.2.1 Kuka voi olla ilmoittaja tämän tutkimuksen kontekstissa?

Tässä tutkimuksessa ilmoittajalla tarkoitetaan ilmoittajansuojelulain (1171/2022) 5 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädettyä, virkasuhteessa olevaa henkilöä. Saman momentin kohdan työsuhteessa olevat henkilöt on tässä tutkimuksessa rajattu ulkopuolelle, samoin muut 5 §:n ilmoittajat. Rajaus virka- ja työsuhteiden välille tässä työssä on nähdäkseni välttämätöntä, sillä kyseisten palvelussuhteiden välillä on merkittävä ero niiden oikeudellisessa viitekehysessä.

Työsuhde on pohjimmiltaan oikeussuhde, joka nojaa sopimusoikeudellisiin lähtökohtiin sekä ennen kaikkea *pacta sunt servanda* -periaatteeseen, jonka mukaan sovituista asioista on pidettävä kiinni<sup>7</sup>. Tutkimuksen aiheen kannalta tämä tarkoittaa sitä, että työsuhteessa olevan henkilön paljastaessa tietoonsa saamiaan väärinkäytöksiä, hänen toimiaan jouduttaisiin punnitsemaan ilmoittajansuojelulain (1171/2022) 24 §:n vastuuvapauden, sekä työsopimuslain (55/2001) 3 luvun 1 §:n työntekijän yleisvelvoitteen sekä 3 luvun 4 §:n liike- ja ammattisalaisuuksien ilmaisun kiellon välillä.

Virkasuhde sisältää lähtökohtaisesti julkisen vallan käyttöä tai julkishallinnollisia tehtäviä, joka vallan käytön luonteen takia on tiukasti säänneltyä. Työsuhteessa olevaan verrattuna virassa olevalla henkilöllä on riippumattomampi asema suhteessaan työnantajaan, sillä virassa olevaa sitoo lainalaisuusperiaatteesta johdetut kuuliaisuusperiaatteen rajoitukset, jonka lisäksi vaaditaan erityistä objektiivisuutta ja puolueettomuutta käsiteltäviin asioihin ja virastossa asioiviin henkilöihin nähden. On myös tärkeä muistaa, että virkasuhde syntyminen on yksipuolinen toimi, joka edellyttää palvelukseen otettavan suostumuksen. Lisäksi virassa olevia sitoo erityinen oikeudellinen virkavastuu.<sup>8</sup> Tärkein virassa olevan salassapitovelvollisuutta säätelevä laki on laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999), lisäksi otan tässä tutkimuksessa tarkasteluun keskeiset virkasuhteita säätelevät lait, jotka ovat valtion virkamieslaki (750/1994) ja laki kuntien ja hyvinvointialueiden viranhaltijasta (304/2003). Salassapitovelvollisuuden ohella

---

<sup>7</sup> Koskinen & Kulla 2019, s. 21.

<sup>8</sup> Koskinen & Kulla 2019, s. 20–21.

merkittäviä virassa olevan sananvapautta rajoittavia velvollisuuksia ovat käyttäytymistä ohjaava velvollisuus sekä virantoimitusvelvollisuus.<sup>9</sup>

Aiheen rajaus on toteutettu koskemaan vain virkasuhteessa olevia henkilöitä, jolloin tutkimusasetelman oikeudellinen viitekehys muodostuu perustuslain (731/1999) 2 §:n oikeusvaltioperiaatteen ja 12 §:n sananvapauden väliseen rajanvetoon siitä, milloin sananvapautta laajentavan ilmoittajansuojelulain (1171/2022) vastuuvapaussäädöksen katsotaan ylittävän virkamiehen salassapitovaatimuksen. Tämä tarkoittaa sitä, että vastuuvapauden toteutuessa virassa olevaan ei voida kohdistaa minkäänlaisia kurinpidollisia toimenpiteitä, ja näin ollen myös virkavastuuta koskevat hallinnolliset toimenpiteet ovat poissuljettuja.

### 1.2.2 Tutkimuskysymys

Itse tutkimuskysymys kohdistuu ilmoittajansuojelulain 24 §:ään, joka kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

Ilmoittajaa, joka ilmoittaa tai julkistaa rikkomista koskevia tietoja tämän lain mukaisesti, ei aseteta tietojen antamisen, hankkimisen, ilmoittamisen tai julkistamisen osalta vastuuseen sopimukseen, lakiin, asetukseen tai määräykseen perustuvaa tietojen ilmaisemista koskevan rajoituksen rikkomisesta. Edellytyksenä on lisäksi se, että ilmoittajalla oli ilmoittamishetkellä perusteltu syy uskoa, että tietojen ilmoittaminen tai julkistaminen on välttämätöntä tämän lain soveltamisalaan kuuluvan rikkomisen paljastamiseksi.

Vastuuvapauden voi katsoa muodostuvat kahdesta seikasta, jotka ovat 1) perusteltu syy uskoa, että ilmoittaminen on välttämätöntä, ja 2) ilmoitettava asia kuuluu saman lain 2 §:ssä määritellyille oikeudenaloille. Tutkimuskysymyksen kohdalla olen rajannut huomion momentin ensimmäiseen kohtaan, joten tässä tutkimuksessa on tarkoituksena *selvittää, mitä tarkoitetaan 24 §:n 1 momentissa säädetyllä perustellulla syyllä uskoa ilmoittamisen välttämättömyyteen?*

Varsinaisen tutkimuskysymyksen lisäksi keskityn tässä tutkielmassa perusoikeudellisen kysymyksen tarkasteluun, joka koskee salassapitovelvollisuuden ja sananvapauden välistä rajanvetoa, eli sitä, miten virkasuhde on tähän asti rajoittanut virassa olevien sanan- ja ilmaisunvapautta. Merkityksellistä on nimenomaan se, miten salassapitovelvollisuus on vaikuttanut

---

<sup>9</sup> Koskinen & Kulla 2019, s. 171–172.

virassa olevan oikeuteen puhua viranhoidossa tietoonsa saamista asioista julkisesti. Samoin merkitystä on sillä, miten uusi laki muuttaa virassa olevan oikeutta kertoa viraston sisäisiksi luokiteltavia asioita julkisuuteen. Lopullisena tutkimustuloksena on tarkoitus muodostaa mainitun 24 §:n *perusteltu syy* -käsitteen oikeudelliset reunaehdot, jotka ohjaavat kyseisen normin tulkintaa.

## 1.2 Lainopillinen metodi

Tässä työssä sovelletaan lainopillista tutkimusmetodia. Tämä tarkoittaa sitä, että tutkimuskysymystä lähestytään lain sisältä, ja vastaukset kysymyksiin pyritään löytämään aarniolaisen oikeuslähdeopin mukaisista vahvasti ja heikosti velvoittavista oikeuslähteistä, sekä sallituista lähteistä, kuten oikeuskirjallisuudesta. Näin ollen työssä ei myöskään ole empiiristä tutkimusosuutta. Oikeusdogmaattisesta tutkimuksesta on perinteisesti erotettu kaksi eri puolta, jotka ovat *systematisointi* ja *käsitteiden konstruointi*, sekä *tulkinta*, eli lain sisällön selvittäminen.<sup>10</sup>

*Systematisointi* ja *käsitteiden konstruointi* on tarkoittaa oikeuden sisäisen koherenssin rakentamista. Päämääränä on muodostaa sellaisia yleisiä käsitteitä, joiden avulla jonkin oikeuden alan säännöstä voidaan täsmällisesti mutta yleistajuisesti hallita. Systematisoinnin lähtökohtana on vallitseva oikeusjärjestys, joka muodostaa niin sanotun perussysteemin. Tässä työssä perussysteemi rakentuu virkamiesoikeudellisesta sääntelystä, perustuslain oikeusvaltioperiaatteesta, sekä sananvapaudesta. Pohjana on perustuslain takaama sananvapaus, jota on virkamiesten osalta lainsäädännössä monin tavoin rajoitettu. Tässä työssä keskityn rajoituksiin, jotka tulevat virassa olevan viranhoidon koskevan lainsäädännön, kuten valtion virkamieslain tai julkisuuslain sääntelystä. Oikeusvaltioperiaatteen voi nähdä sananvapausrajoitusten selkärankana, sillä sen kohdalla palataan jälleen perustuslakitasoiseen sääntelyyn siitä, että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia, joka näin heijastuu virassa olevan asemaan juuri viranhoidon koskevan lainsäädännön kautta ja viime kädessä tarkoittaa moitittavan käytökseen kohdistuvaa sanktiointia.

Perussysteemin muutosprosessi alkaa siitä, kun havaitaan tarve tai muutos, joka aiheuttaa olennaisen muutoksen aiempaan perussysteemiin. Tässä kontekstissa ilmoittajansuojelulaki on se

---

<sup>10</sup> Ks. Aarnio 1978, s. 52–59.

muutos, joka käynnistää aiemman perussysteemin muutokseen tähtäävän prosessin. Ilmoittajansuojelulain myötä virassa olevan sananvapaus laajenee tietyissä tilanteissa, jolloin aiemmin sanktoiduksi katsottu toiminta nauttii uuden lain suoma turvaa, eikä rangaistusluontoisia toimenpiteitä saa kohdentaa lain suoja nauttivaan henkilöön. Näin ollen voidaan havaita, että systematisointiprosessi on luonteeltaan normien järjestelyä niin, että kontekstisidonnaisesti toisiinsa liittyvä lainsäädäntö muodostaa koherentin ja loogisen kokonaisuuden. Lisäksi on muistettava, että systematisointi on luonteeltaan oikeutta jäsentelevä toimi, joka ei anna suoraan vastausta itse lain tulkintaan.<sup>11</sup>

*Tulkinta ja argumentaatio* ovat puolestaan ne työkalut, joiden avulla lain kirjaimen sisältö pyritään avaamaan niin, että lain tarkoitus saadaan selville. Tulkinta tapahtuu erilaisten tulkinta-teorioiden pohjalta, joita ovat esimerkiksi sanamuodon tulkinnan teoria tai objektiivisen tulkinnan teoria, jonka erään ajattelutavan, eli teleologisen tulkinnan merkitys tämän tutkielman kannalta on hyvin merkittävä.<sup>12</sup> Argumentaation on tarkoitus täydentää tulkintaa. Koska lainoppi pohjimmiltaan on abstraktio ja yhdistelmä erilaisia käsityksiä, on olennaista tukeutua ikään kuin hyväksytyyn tapaan perustella oma näkemyksensä, jonka on tutkimusaineiston pohjalta tehnyt. Argumentaation päämääränä on vakuuttaa lain sisällöstä tehdyt tulkinnat.<sup>13</sup>

Kolmas merkittävä osa lainopin ydintä on oikeuslähdeoppi. Oikeuslähdeoppi asettaa tutkimuksen kohteen niin, että asiaa lähestytään ikään kuin sisältä päin ja rajaa näin ollen empiirisen tutkimuksen pois. Tämän työn kannalta noudatetaan perinteistä, aarniolaista oikeuslähdeoppia, jonka mukaisesti tutkimuksen kohde koostuu vahvasti ja heikosti velvoittavista oikeuslähteistä, eli lainsäädännöstä, sen esitöistä ja oikeuskäytännöstä. Nämä muodostavat myös primäärilähteet. Tutkimuksessa käytetään myös sekundäärilähteitä, jotka muodostuvat oikeuskirjallisuudesta ja joiden tarkoituksena on toimia tukena primäärilähteille.<sup>14</sup>

Viimeisenä lainopillisen metodin käyttämisestä koskevana seikkana tulee huomioda lainsäädännön keskinäinen etusijajärjestys. Tämä tarkoittaa sitä, että keskenään ristiriitaisien sääntöjen tulkinta voidaan tehdä valintaa ohjaavien sääntöjen avulla. Näitä valintasääntöjä ovat *lex superior derogat lex legi inferiori*, eli ylempi normi syrjäyttää alemman; *lex posterior derogat legi*

---

<sup>11</sup> Ks. Aarnio 1978, s. 74–99.

<sup>12</sup> Ks. Aarnio 1978, s. 99–103

<sup>13</sup> Ks. Aarnio 1978, s. 133–140.

<sup>14</sup> Ks. Määttä 2016, s. 151–153.

*priori*, eli uudempi normi syrjäyttää vanhemman, sekä *lex specialis derogat legi generali*, eli erityisnormi syrjäyttää yleisnormin. Lähtökohtaisesti laintulkinta tulisi tehdä niin, ettei sisäisiä ristiriitoja pääsisi syntymään, ja siksi valintasääntöjen käyttö rajautuu tällaisessa yhteydessä lähinnä jo tulkittujen oikeusnormien välisien ristiriitojen ratkaisemiseen. On myös huomiotava, että oikeusperiaatteiden välisten ristiriitojen ratkaisuun valintasääntöjä ei voi soveltaa.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Määttä 2016, s. 158.

## 2 SANANVAPAAUS PERUSOIKEUTENA JA SEN RAJOITTAMINEN

### 2.1 Johdatus perusoikeusjärjestelmään

Perusoikeuksista säädetään perustuslain (731/1999) 2 luvussa, ja ne koskevat kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia. Suomessa toteutettiin vuonna 1995 perusoikeuksien uudistustyö, jonka tärkeimpänä tavoitteena oli vahvistaa yksilöoikeuksien perustuslaintasoista turvaa, ja tämän lisäksi sen katsottiin lisäävän tosiasiallista tasa-arvoisuutta sekä laajentavan perusoikeuksien henkilöllistä soveltamisalaa.<sup>16</sup> Perusoikeuksien kehittämistyö toteutettiin kansainvälisten ihmisoikeussopimuksien viitoittamalla tavalla, joka johti vapausoikeuksien täsmentämiseen sekä laajentamiseen. Lisäksi perusoikeuksiin kirjattiin uutena kohtana niin sanotut TSS-oikeudet, eli taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet, sekä ympäristöä koskevaa sääntelyä. Perusoikeussääntelyn lähtökohtana on pidetty vapausoikeuksien suojaamista vallankäytöltä, jonka toteuttajana on valtiovalta. Suomessa kaikki julkisen vallan käyttö ei kuitenkaan ole palautettavissa yksin valtion toiminnaksi, sillä esimerkiksi kuntien, Ahvenanmaan itsehallinnon sekä välillisen julkishallinnon organisaatioiden toimintaa tapahtuu sellaisilla aloilla, joissa perusoikeussuojan katsotaan olevan yhtä merkittävässä roolissa kuin valtion viranomaisen toiminnassa.<sup>17</sup>

Käytännön tasolla perusoikeuksien merkityksen voi katsoa muuttuneen reformin yhteydessä, joka on johtanut siihen, että lainsäätäjään kohdistuu erityinen velvollisuus aktiivisesti turvata ja edistää perusoikeuksien toteutumista. Tätä erityistä velvollisuutta korostaa perustuslain 22 §, joka määrää, että julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.<sup>18</sup> Lain esitöissä tätä pykälää perustellaan niin, että säännöksellä korostetaan perusoikeuksien aineellista turvaamista muodollisen, menettelyvaatimukseen perustuvan perusoikeusturvan rinnalla. Tällä tarkoitetaan sitä, että lainsäätäjän tehtävänä on täsmentää yleisluontoista ilmaisua perusoikeudesta niin, että sen vaikutus ulottuu myös yksityisiin suhteisiin. Säädöksessä ei ole määritelty keinoja, joilla julkisen vallan tulee turvaamisvelvollisuutta toteuttaa, ja tämän osalta esitöissä painotetaan tapauskohtaista harkintaa. Keskeisenä keinona nostetaan kuitenkin esille taloudellisten voimavarojen kohdentaminen, sekä perusoikeuden käyttöä ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen. Lisäksi perustuslain 22 § ulottaa julkista valtaa koskevan perusoikeuksien

---

<sup>16</sup> He 309/1993 vp, s 2–3.

<sup>17</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 2–3.

<sup>18</sup> Viljanen 2001, s. 6–11.



turvaamisvelvollisuuden koskemaan myös Suomea sitovaa kansainvälistä sääntelyä, joka koskee ihmisoikeuksia.<sup>19</sup>

### 2.1.1 Perusoikeuksien rajoittamisperusteet

Perusoikeudet eivät Suomessa ole absoluuttisia ja niitä voidaan määrättyjen ehtojen mukaisesti kaventaa. Perustuslain 2 luvussa lain sanamuoto on eri pykälissä lähes poikkeuksetta valittu niin, että niihin on kirjattu *sääntelyvaraus*, jolla tarkoitetaan viittausta siihen, että perusoikeuden rajoituksesta tai oikeuden käyttämisestä koskevista säännöksistä voidaan säätää erikseen lailla.<sup>20</sup> Lähtökohtana perusoikeuden rajoittamiselle voidaan pitää sitä, että rajoituksen sallittavuus ratkaistaan ensisijaisesti lainsäädäntövaiheessa. Tästä säätämisvaiheen perustuslakikontrollista on säädetty perustuslain 74 §:ssä, jossa säädetään perustuslakivaliokunnan tehtävästä antaa lausuntonsa käsittelyynsä tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.<sup>21</sup>

Perusoikeuden rajoituksen sallittavuuden arviointiin on olemassa niin sanotut *perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset*<sup>22</sup>, jotka pohjautuvat perustuslakivaliokunnan mietintöön kirjattuun yleisten rajoitusperiaatteiden luetteloon. Nämä rajoitusperiaatteet ovat: (1) rajoitusten tulee perustua eduskunnan antamaan lakiin; (2) rajoitusten tulee olla riittävän tarkkarajaisia ja täsmällisesti määriteltyjä; (3) rajoitusperusteen tulee olla hyväksyttävä, ja rajoittamisen on oltava painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima; (4) perusoikeuden ytimeen asti ulottuvaa rajoitusta ei voi säätää tavallisella lailla; (5) rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimusten mukaisia; (6) riittävistä oikeusturvajärjestelyistä on huolehdittava perusoikeuksia rajoittaessa; ja (7) rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Kyseinen luettelo on osa perusoikeusuudistusta koskevaa mietintöä, jonka perustuslakivaliokunta antoi.<sup>23</sup> Olennaista on se, että kaikkien seitsemän rajoitusedellytyksen tulee toteutua, kun säädetään perusoikeuksien rajoittamisesta: Jos yksikin osa-alue jää täyttymättä, on perusoikeuden rajoitus ristiriidassa kyseisen perusoikeussäädöksen kanssa, eikä kyseistä rajoitusta voida säätää ilman poikkeuslakimenettelyä. Käytännössä ristiriitatilanteet ratkaistaan joko muokkaamalla lakiehdotusta niin, että ristiriita poistuu, tai luopumalla ristiriitaisen lakiesityksen säätämisestä

---

<sup>19</sup> He 309/1193 vp, s. 75.

<sup>20</sup> He 309/1193 vp, s. 29.

<sup>21</sup> Viljanen 2001, s. 13.

<sup>22</sup> Ks. Viljanen 2001, s. 65–305.

<sup>23</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5.

kokonaan.<sup>24</sup> Tämän tutkielman osalta perusoikeuden rajoittamisen problematiikka korostuu varsinkin luvussa, jossa käsitellään valtion virkamieslain 14 §:n 2 momentin vaikutusta yksilön sananvapauden suojaan.

## 2.2 Sananvapaus

### 2.2.1 Suomalaisen sananvapauden kehityskulku

Ajatus *sananvapaudesta* juontaa juurensa klassisen liberalismiin ajatukseen, jossa uskottiin antiikin filosofien käyttämään metodiin, jossa vapaa sana nähtiin edellytyksenä kehitykselle. Tämä tarkoittaa sitä, että vapaa keskustelu on ikään kuin itseään korjaava prosessi, jossa kaikessa sanotussa voidaan nähdä pieni osa totuutta, ja toisaalta totuus on lopulta aina voittava valheen. Sananvapausajattelu haastoi vallanpitäjiä, jotka pyrkivät ohjaamaan sitä mistä keskustellaan ja miten keskustellaan. Sananvapausajattelussa voidaan nähdä kehittyneen kaksi erilaista koulukuntaa, joista toinen katsoi sananvapauden olevan absoluuttinen oikeus, jota valtiolta ei voi lainkaan rajoittaa. Tätä ajattelua edustaa esimerkiksi yhdysvaltalainen käsitys sananvapaudesta. Euroopassa ja Suomessa sai jalansijaa ajattelu, jossa sananvapaus on osa talouspolitiikan liberalisointia, ja keskeistä on oikeus omistaa sanomalehti. Liberaali sananvapaus itsessään nähtiin vaihtoehtona ehdottomille totuuksille, ja julistamiseen perustunut viestintä muutettiin prosessiksi, jossa keskustelu oli keskeinen elementti.<sup>25</sup>

Autonomian ajan Suomessa klassinen liberalismi jäi virinneen kielitaistelun jalkoihin, jolloin myös sananvapauden kehitys ikään kuin pysähtyi. Keskeiseksi sanankäytön ja vapauden kehitykseksi astui tavoite rakentaa suomalaisista kuvaa eurooppalaisena kansana. Pysähtyneisyyden ajan taustalla vaikutti Venäjän harjoittama sensuuri, joka Suomessa otettiin ikään kuin annettuna, eikä sitä haluttu turvallisuuden nimissä haastaa. Vuoden 1918 sisällissota muutti sananvapausajattelun täysin päinvastaiseksi kuin se aiemmin oli ollut, ja uusi ajattelu vannoi sananvapauden rajoittamisen nimiin. Taustalla vaikutti halu turvata sisällissodan lopputulos. Aluksi lainsäädännöllä ohjattiin lähinnä sanomalehtien toimintaa, moderneimmista tiedotusvälineistä radio saatettiin ensimmäisenä sääntelyn piiriin mm. toimilupasääntelyn kautta. Vuosien saatossa erilaiset mediat ovat kukin vuorollaan päätyneet sääntelyn piiriin, jolla vaikutetaan esimerkiksi elokuvien sisältöön tai televisiomainontaan.<sup>26</sup> Sananvapaussääntelyn ja sitä koskevan

---

<sup>24</sup> Viljanen 2001, s. 61–63.

<sup>25</sup> Neuvonen 2012, s. 598.

<sup>26</sup> Neuvonen 2012, s. 598–599.

keskustelun voidaan nähdä Suomessa keskittyneen juuri tiedon julkaisemisen ja ennakkosensuurin väliseksi dialogiksi ja viestintämarkkinoiden sääntelyksi, jonka haastoi kunnolla vasta vuoden 1995 perusoikeusuudistus.

Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen jälkeen sananvapauskäsite Suomessa kytkeytyi voimakkaasti kansainvälisiin näkemyksiin siitä, miten sananvapautta tulee tulkita. Taustalla oli sekä KP-sopimus, että ennen kaikkea Euroopan ihmisoikeussopimus, jossa korostuu Saksan, Iso-Britannian ja Ranskan vahva sananvapausoppikulttuuri. Perusoikeusuudistuksen myötä Suomessa on hyvin lyhyessä ajassa jouduttu mukautumaan uuteen käsitykseen siitä, mitä sananvapauteen katsotaan kuuluvaksi. Tämä näkyy esimerkiksi siinä, että tuomioistuimissa perusoikeudet ovat nousseet yhä painokkaammin tarkastelun kohteeksi.<sup>27</sup>

### *2.2.2 Sananvapaus perustuslain mukaisena perusoikeutena*

Perustuslain 12 § 1 momentti takaa sananvapauden kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville. Sananvapauteen katsotaan kuuluvaksi oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoa ja mielipiteitä kenenkään estämättä. Lisäksi kyseiseen momenttiin sisältyy sääntelyvaraus siitä, että lailla säädetään sananvapauden käyttöön liittyviä tarkempia säännöksiä.

Itse *sananvapauden* ydinajatuksena on laista annetun hallituksen esityksen perusteella olla poliittinen perusoikeus, joka takaa kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä olevan vapaan mielipiteenmuodostamisen, avoimen julkisen keskustelun, moniarvoisuuden, joukkotiedotuksen vapaan kehityksen sekä mahdollisuuden vallankäytön vapaaseen kritiikkiin. Sen ei kuitenkaan katsota rajoittuvan yksin poliittisiin ilmaisuihin, vaan sananvapauden piiriin luetaan myös muunlaiset ilmaisut niiden sisällöstä riippumatta. Tarkoituksena on näin ollen antaa yleisesti turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille. Sananvapautta ei ole sidottu mihinkään tiettyyn viestinnän muotoon, vaan se turvataan riippumatta ilmaisuun tai julkaisuun kulloinkin käytetystä metodista.<sup>28</sup>

Hallituksen esityksessä täsmennetään sananvapautta siltä osin, että *sananvapauden käyttäminen* katsotaan tämän perusoikeuden ydinalueeksi. Sananvapauden käyttämisellä tarkoitetaan niin julkaisemista kuin viestien vastaanottamista, ja näiden katsotaan nauttivan sitä perustuslain turvaa, jota lainsäädännöllä ei voida rajoittaa. Kyseinen ydinalueen suoja tarkoittaa myös sitä,

---

<sup>27</sup> Neuvonen 2012, s. 599–600.

<sup>28</sup> He 309/1993 vp, s. 56.

että perinteisten viestein ennakkotarkastaminen ja muut ennakkolliset esteet tarkoittavat kiellettyä sananvapauden rajoittamista. Säännös jättää kuitenkin mahdollisuuden sananvapauden jälkikäteiselle valvonnalle, johon liittyvää sääntelyä on esimerkiksi rikoslaissa (39/1889).<sup>29</sup>

### 2.2.3 Euroopan ihmisoikeussopimus ja sananvapaus

Kuten edellä on kerrottu, perusoikeusuudistus johti Suomessa sitä, että sananvapauden kohdalla on jouduttu muokkaamaan aiempaa näkemystä siitä, että sananvapaus on lähtökohtaisesti ennakkosensuurin kielto yhä enemmän siihen suuntaan, että sananvapauden suojan katsotaan ylittävän yhä enemmän myös julkaistun materiaalin sisältöön. Merkittävimmät sananvapaudesta säätelevät kansainväliset konventiot ovat Euroopan ihmisoikeussopimus (69/1999), sekä YK:n alainen KP-sopimus.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan ensimmäinen kohta kuvailee sananvapauden perusoikeutena hyvin yhteneväisesti Suomen perustuslain kanssa, ja siinä sananvapauteen katsotaan kuuluvan vapaus pitää mielipiteitä sekä lähettää ja vastaanottaa rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta tietoa ja ajatuksia. 10 artiklan toisessa kohdassa on määritelty rajoitusperusteet, joilla sananvapautta voidaan rajoittaa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa merkittävin rooli on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella, jonka tehtävä on etenkin viimeisten vuosikymmenten aikana ollut yhä vahvemmin ohjata jäsenvaltioiden oikeusvaltiokehitystä, jossa osana on juuri ihmisoikeuksien toteutuminen.<sup>30</sup> Eritoten virkamiehen sananvapauden kannalta merkittäviä EIT:n käsittelemiä tapauksia ovat esimerkiksi mainittu Guja v. Moldova sekä Heinisch v. Saksa.

EIT:n ratkaisukäytännössä korostuu niin sanottu *teleologinen laintulkinta*<sup>31</sup>, joka tarkoittaa sitä, että esimerkiksi sananvapauden rajoituksen hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta arvioitaessa kiinnitetään huomio siihen, miten lopputulos näkyy eri tekijöiden välisessä vuorovaikutuksessa, jolloin asia on hyvin kontekstisidonnaista. Rajoitusperusteen arvioinnin pääpaino on siis teon vaikuttavuudessa. Tapauksessa Guja v. Moldova EIT linjasi sananvapauden rajoittamisen oikeutusta tilanteessa, jossa alueellista lakia oli sinällään loukattu, mutta teon nauttineen silti sananvapauden suojaa. Tapauksen pohjalta muodostettiin niin sanotut Guja-kriteerit, joilla arvioitiin välttämättömyyttä puuttua virkamiehen sananvapauteen sekä puuttumisen

---

<sup>29</sup> He 309/1993 vp, s. 56–57.

<sup>30</sup> Pellonpää 2005, s. 1229–1230.

<sup>31</sup> Ks. Huovila 2006, s. 68–70.

oikeasuhtaisuutta demokraattisessa yhteiskunnassa. Guja-kriteeristön katsotaan muodostuvan seitsemästä kohdasta, joissa pohditaan (1) työntekijän mahdollisuutta epäkohtien sisäiseen ilmoittamiseen, (2) ilmoitettujen tietojen julkista intressiä, (3) tietojen paikkansa pitävyyttä, (4) työnantajalle ilmoittamisesta koitunutta vahinkoa, (5) ilmoittajan henkilökohtaisia motiiveja, (6) sananvapauden puuttumisen oikeasuhtaisuutta, sekä (7) hyväksyttävää tarkoitusta, joka kohdistuu työntekijälle koituneeseen seuraukseen.<sup>32</sup> Guja-kriteereitä sovellettiin myöhemmin tapauksessa *Heinisch v. Saksa*, jossa EIT niin ikään katsoi teon nauttivan sananvapauden suojaa huolimatta siitä, että se rikkoi salassapitovelvollisuutta. Kyseisessä tapauksessa terveystalvilyrityksessä toiminut henkilö oli kertonut julkisuuteen työpaikallaan havaitsemistaan epäkohdista yritettyään ensin tuloksetta hoitaa asiaa yrityksen sisäisiä kanavia pitkin.<sup>33</sup>

Sananvapautta laajentavana seikkana voidaan nähdä myös tapauksen *Handyside v. Yhdistyneet Kuningaskunnat*, jossa EIT joutui ottamaan kantaa siihen, millaisen sisällön katsotaan osaltaan nauttivan sananvapauden suojaa. Tapauksen ratkaisun myötä EIT katsoi, että sananvapaus ei tarkoita yksin kohteliaan ja konsensusta nauttivan puheen olevan sananvapauden piirissä, vaan sellaiseksi katsotaan myös loukkaavat, shokeeraavat ja häiritsevät kommentit huolimatta siitä kohdistetaanko ne yksilöön tai valtion.<sup>34</sup> Suomessa korkein oikeus on asettunut tässä suhteessa samalle kannalle esimerkiksi tapauksessa, jossa käsiteltiin Pohjoismaisen vastarintaliikkeen lakkauttamista. Tapauksessa KKO 2020:68 oikeus katsoi, että kovasanaiset ja provosoivat kommentit, sekä kohteliaisuussäännöksistä piittaamaton puhe kuuluvat tiettyyn rajaan asti sananvapauteen.

---

<sup>32</sup> He 147/2022 vp, s. 207.

<sup>33</sup> *Heinisch v. Saksa* 2011.

<sup>34</sup> *Handyside v. Yhdistyneet Kuningaskunnat* 1976.

## 3 JULKISEEN VIRKAAN KUULUVA SALASSAPITOVOLVOLLISUUS

### 3.1 Oikeusvaltioperiaate ja lainsäädäntö virkasuhteen runkona

Virassa olevan henkilön palvelussuhde voidaan nähdä osana lakien muodostamaa kokonaisuutta, jossa koko palvelussuhteen kaari on sidottavissa erilaisen sääntelyn piiriin. Sääntelyn tavoitteena on turvata hallintoviranomaisessa asiakkaan asemaa, jolloin menettelysäännöt ja muotosidonnaisuudet ovat takeena niin oikeusturvan edellytysten toteutumisesta kuin viranomaistoiminnan lainmukaisuuden ja ennakoitavuuden varmistamisessa. Näiden sääntöjen ja ohjeiden noudattaminen on myös yksi osa viranomaisen toiminnan objektiivisuutta ja puolueettomuutta. Voidaankin puhua *oikeusvaltioperiaatteesta*, jolla käsitteenä tarkoitetaan oikeussäännöin organisoitua valtiota, jossa eri valtioelinten, viranomaisten sekä kansalaisten on toimittava oikeussääntöjen mukaisesti. Oikeusvaltioperiaatteen kohdalla on merkittävää huomata, että sen määritelmänä pidetään Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklaa.<sup>35</sup> Yksilöillä on oma vapauspiiri, josta käytetään ilmaisua suojattu yksityisautonomia, joka kunnioittaa demokratiaa sekä turvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.<sup>36</sup> Perustuslaissa oikeusvaltioperiaatteen idea on sisällytetty 2 §:n 3 momentissa määriteltyyn hallinnon lainalaisuudenperiaateeseen, jonka mukaan julkisen vallan tulee perustua lakiin, jota on noudatettava tarkoin kaikessa julkisessa toiminnassa. Tätä lainalaisuuden periaatetta vahvistaa myös perustuslain 80 §, jonka mukaan yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulee säätää lailla.<sup>37</sup>

Hallinnon lainalaisuusperiaatteen ulottuvuus virkamiesten oikeudelliseen asemaan voidaan havaita erilaisista virkamiehen oikeusasemaan kohdistuvista rajoituksista ja sanktioinnista. Jo virkasuhde itsestään on *julkisoikeudellinen sopimussuhde*, jolla tarkoitetaan oikeusnormein säänneltyä suhdetta viranomaisen ja virassa olevan välillä.<sup>38</sup> Näin ollen viranhoitoon liittyvistä velvollisuuksista ja toiminnan yleisistä laatuvaatimuksista on määritetty lailla, johon viime kädessä liittyy *virkevastuu*, joka tarkoitetaan viranhoitoon liittyvää tehostettua ja laajennettua oikeudellista vastuuta. Pohjana virkevastuusääntelylle on perustuslain 118 §, jonka mukaan virkatoimien lainmukaisuudesta vastaa virkamies, sanktioinnista puolestaan säädetään virkamieslaissa sekä rikoslain (39/1889) 40 luvussa, jonka lisäksi vahingonkorvauksesta säädetään

---

<sup>35</sup> Raitio 2022, s. 18–19.

<sup>36</sup> Ks. VNS 10/2021 vp, s. 31–32.

<sup>37</sup> Ks. Mäenpää 2008, s. 60–64.

<sup>38</sup> Ks. Mäenpää 2018, s. 1263–1264.

vahingonkorvauslain (412/1974) 4 luvun 4 §:ssä.<sup>39</sup> Virkavastuu voi toteutua *hallinnollisena virkavastuuna, rikosoikeudellisena virkavastuuna* tai *vahingonkorvausvastuuna*. Ensiksi mainittu tarkoittaa virkavastuutapauksessa annettua hallinnollista seuraamusta, kuten varoitusta tai viime kädessä viraltapanaa. Rikosoikeudellisen virkavastuun tapauksessa päätösvalta on yleisellä tuomioistuimella, ja siitä voidaan määrätä rikostuomio. Vahingonkorvausvastuu nimensä mukaisesti tarkoittaa vahingonkorvausvelvollisuuden toteutumista.<sup>40</sup>

### 3.1.1 Käsittelyn ja asiakirjojen julkisuus sekä salassapidon kaksi haaraa

Virkamiesoikeudellisesta näkökulmasta on muistettava, että viranomaisen toiminta Suomessa on lähtökohtaisesti julkista. Asiasta säädetään niin perustuslain 12 §:n 2 momentissa, joka koskee asiakirjojen julkisuutta, kuin 21 §:n 2 momentissa, joka koskee itse prosessin julkisuutta ja jolla turvataan hyvän hallinnon edellytysten toteutumista. Viranomaisen velvollisuudesta edistää *asiakirjajulkisuutta* säädetään laissa viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999), josta käytetään myös nimitystä *julkisuuslaki*. Lain lähtökohta on se, että viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, ellei julkisuuslaissa tai muussa laissa toisin säädetä. Julkisuuslaki on luonteeltaan *yleislaki*, joka mahdollistaa sen, että asiakirjojen julkisuudesta voidaan säätää erityistasoisella lainsäädännöllä siitä poikkeavasti.<sup>41</sup> Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että erityislaki syrjäyttää yleislain vain siltä osin, kuin se merkittävästi poikkeaa yleislaissa säädetystä, mutta yleislakia voidaan silti soveltaa poikkeavaa säännöstä täydentävästi.<sup>42</sup>

Salassapidon perustehtävänä nähdään keskeisten tiedollisten intressien suojaamisen yleiseltä julkisuudelta tilanteessa, jossa julkisuus aiheuttaisi olennaista haittaa tai vahinkoa niiden toteutumiselle. Lisäksi tarkoituksena on suojata esimerkiksi perustuslain 10 §:ssä säädettyä oikeutta yksityiselämän suojaan, valtion turvallisuutta sekä yritysten kilpailuedellytysten toteutumista.<sup>43</sup> Julkisuuslain 6 luvussa on säädetty niistä velvollisuuksista, joissa konkretisoituu julkisuuslain erilaiset kiellot ja velvoitteet. Nämä salassapitovelvoitteet ovat *asiakirjasalaisuuden säilyttäminen, vaitiolovelvollisuus* sekä *hyväksikäyttökielto*. Asiakirjasalaisuuden säilyttäminen tarkoittaa tiedon salaisuuden säilyttämistä suhteessa sivullisiin, vaitiolovelvollisuus kieltoa olla

---

<sup>39</sup> Ks. Mäenpää 2018, s.1295–1297.

<sup>40</sup> Ks. Mäenpää 2018, s.1297–1315.

<sup>41</sup> *Lex specialis derogat lex generalis*.

<sup>42</sup> Mäenpää 2018, s. 634.

<sup>43</sup> KS. Mäenpää 2018, s. 765–768.

kertomatta tai muuten ilmaisemalla salassa pidettävää tietoa sivulliselle, ja hyväksikäyttökielto sitä, ettei salassapidon tai vaitiolovelvollisuuden piirissä olevaa tietoa saa käyttää hyväksi.

Salassapidon toinen haara liittyy valtion virkamieslain 14 § sekä kuntien ja hyvinvointialueiden viranhaltijasta annetun lain 17 §, jotka voidaan nähdä virassa olevan käyttäytymistä ohjaavana velvoitteena, johon voidaan katsoa kuuluvan tietuustyypin salassapitovelvollisuuden, joka on omiaan rajoittamaan virassa olevan sananvapautta. Kyseisten lakien sananvapautta rajoittava vaikutus syntyy viranomaisen oikeudesta antaa työjohto- ja työnvalvontamääräyksiä, josta on johdettavissa rajoitus virassa olevan oikeuteen käyttää asemaansa muuhun kuin mitä hänen virkatehtävänsä edellyttävät.<sup>44</sup> Sananvapauden toteutumisen kannalta käyttäytymistä ohjaavan velvoitteen problematiikka pohjautuu laissa olevaan väljään sanamuotoon, jonka pohjalta rajanveto sille, mikä kuuluu salassapitovelvollisuuden ja mikä sananvapauden piiriin on monelta osin oikeuskäytännön varassa.

### 3.2 Julkisuuslain mukainen salassapitovelvollisuus

Viranomaisen palveluksessa olevan henkilön salassapidosta säädetään julkisuuslain 23 §:ssä. Lähtökohtana pidetään sitä, että asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka on erikseen määritelty salattavaksi ei saa *paljastaa* kolmannelle osapuolelle. Kielto koskee myös muuta viranomaisessa toimiessa tietoon saatua seikkaa, jota koskee lailla määrätty vaitiolovelvollisuus, ja kielto koskee aikaa, jolloin toiminta viranomaisessa tai nimetyssä tehtävässä viranomaisen lukuun on päättynyt. *Paljastamisella* tarkoitetaan esimerkiksi tiedon paljastamista suullisesti, kertomalla siitä puhelimitse tai kuvittamalla se piirtämällä. Paljastamiseksi, ja täten kielletyksi, katsotaan myös tiedon ilmaiseminen esimerkiksi salakielellä tai digitaalisena tallenteena.<sup>45</sup>

Salassapidon lakiperustaisuus on kokonaisuus, jossa yhdistyy perustuslain 12 §:n 2 momentin sääntelyvaraus, joka mahdollistaa asiakirjojen julkisuuden rajoittamisen lailla, sekä julkisuuslain 24 §, jossa on kootusti ilmoitettuna viranomaisten salassa pidettävät *asiakirjat*. Tämä luettelo koostuu 34 kohdasta. *Asiakirjan* määritelmä on julkisuuslain 5 §:ssä ja sitä koskevissa esityksissä jätetty hyvin väljäksi, ja näin ollen sellaiseksi voidaan tulkita kaikenlaiset kirjoittamiset tai kuvalliset esitykset huolimatta siitä, millaiselle alustalle ne alun perin on tehty. Asiakirjassa

---

<sup>44</sup> Ks. Mäenpää 2018, s. 782 ja s. 1266–1268.

<sup>45</sup> Mäenpää 2018, s. 770.



ei tarvitse olla allekirjoitusta tai muutakaan varmennetta kuuluakseen julkisuuslaissa annetun sääntelyn piiriin.<sup>46</sup>

Salassapitoperusteet voidaan karkeasti jakaa kolmeen ryhmään riippuen siitä, kenen intressiä salassapidolla pyritään turvaamaan. Nämä intressiryhmät ovat *yksityinen, yleinen* sekä *julkisyhteisön intressi*. Yksityistä intressiä suojaavat salassapitoperusteet muodostuvat joko yksityiselämän ja yksityisyyden suojan, tai liike- ja ammattisalaisuuden suojan perusteella. Yleisen intressin suoja tarkoittaa, että salassapitoperusteet ovat olemassa Suomen kansainvälisiä suhteita koskevien asiakirjojen, viranomaisvalvonnan toteutumisen, turvallisuuden ylläpitämisen, talouspolitiikan hoitamisen tai rikosten ehkäisemisen ja selvittämisen kohdalla. Julkisyhteisön oman intressin kannalta salassapito on perusteltua julkisyhteisön liike- ja ammattisalaisuuksien turvaamiseksi, tilanteissa, joissa julkisyhteisö on työnantajana tai neuvotteluosapuolena, sekä oikeusriidoissa, joissa julkisyhteisö on osapuolena. Neljäntenä ryhmänä voidaan erottaa myös tilanteet, joissa salassapidolla suojellaan sekä yksityisen että julkisen yhteistä intressiä. Näissä tilanteissa salassapito on mahdollista tutkimus- ja kehitystyön sekä opetuksen suojaamiseksi, rahoitus- ja vakuutusjärjestelmien luotettavuuden ja toimivuuden vuoksi tai pääoma- ja rahoitusmarkkinoiden toimivuuden vuoksi.<sup>47</sup>

Salassapitovelvollisuuden rikkomisen sanktioinnista on viittaus julkisuuslain 35 §:ssä, ja varsinaisista rangaistussäännöksistä säädetään tarkemmin rikoslaissa 40 luvun 5 §:ssä. Keskeisin rikostyyppi, johon salassapitovelvollisuuden rikkominen virkamiehen kohdalla voi johtaa, on virkasalaisuuden rikkominen, jonka piiriin kuuluu niin asiakirjasalaisuuden säilyttämisvelvollisuus kuin vaitiolo- ja salassapitovelvollisuus, jolloin rikoksen tekotapana pidetään tällaisen tiedon paljastamista tai sen käyttämistä omaksi tai toisen hyödyksi. On huomioitavaa, että virkasalaisuuden rikkominen on rangaistavaa huolimatta siitä, tapahtuuko se tahallisuudesta vai tuottamuksesta. Tuottamuksellinen teko tarkoittaa esimerkiksi sitä, että asiakirja huolimattoman käsittelyn seurauksena päätyy kolmannen osapuolen haltuun.<sup>48</sup>

### **3.3 Käyttäytymistä ohjaava velvoite ja salassapito**

Sekä valtion virkamieslaissa, että kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijoista annetussa laissa on molemmissa sanamuodoltaan lähes identtinen, virassa olevan käyttäytymistä ohjaava

---

<sup>46</sup> He 30/1999 vp, s. 53–55

<sup>47</sup> Ks. Mäenpää 2018, s.789–820

<sup>48</sup> Mäenpää 2018, s. 829–831.

velvoite, jonka mukaan virkaan nimetyn on *käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla*. Sananvapauden kannalta on olennaista huomata, että virassa olevat henkilöt nauttivat yhtä lailla perustuslain 12 §:n suojaamaa oikeutta sananvapauteen, mutta käytettäessä tätä oikeutta virkatehtävien hoitamiseen tai viraston toimialaan kuuluviin asioihin, tulee noudattaa erityistä *asianmukaisuutta* ja *asiallisuutta*, jonka ohella katsotaan olevan erinäiset sopivuusvaatimukset, jotka voivat johtua pääasiassa kunkin viraston perustehtävien laadusta.<sup>49</sup>

Oikeuskäytännössä käyttäytymisvelvollisuuden problematiikkaan on otettu kantaa ainakin korkeimman hallinto-oikeuden tapauksessa KHO 2011:19. Mainitussa tapauksessa oli kyse virkasuhteessa olleelle yliopiston professorille annetusta kirjallisesta varoituksesta, joka perustui hänen kollegoilleen osoittamiin kirjeisiin. Kirjeissä arvosteltiin korkeakoulun heikkoa johtamista ja esimiestoimintaa niin, että arvostelun kohteena olevat henkilöt olivat joko nimeltä tai muuten tunnistettavissa. KHO päätyi ratkaisussaan punnitsemaan virkamiehen sananvapautta *asiallisuusvaatimuksen* pohjalta, jolloin tarkastelun kohteeksi asetui professorin kirjoittamien kannottojen vääristelevyys ja yksipuolisuus, jolloin niiden katsottiin yhdessä epäasiallisuutensa vuoksi rikkovan virkamiehen sananvapauden rajoja. Oikeus punnitsi päätöstä tehdessään erilaisia vaikutusmahdollisuuksia, joita professorilla olisi ollut käytettävissään ongelmien ja vääryyksien esille tuomisessa. Lisäksi huomio annettiin korkeakoulu yhteisölle koituneeseen vahinkoon, ja sen suhdetta pohdittiin tarpeeseen tuoda havaitut epäkohdat ilmi julkisen edun vuoksi.

Käyttäytymisvelvollisuuden rajoja määriteltäessä on Suomessa usein kiinnitetty huomiota siihen, missä ominaisuudessa ja missä yhteydessä lausunnot on annettu.<sup>50</sup> Tapauksessa KHO 1979 A II 28 oikeus katsoi, ettei kaupunginhallituksella ollut lainmukaista perustetta antaa huomautusta kaupunginpuutarhurille, jonka katsottiin lehtikirjoituksessaan asiallisesti ja faktoihin nojautuen arvostelleen kaupungin virkamiehiä. Sen sijaan virkamiehen ominaisuudessa kerrotut ja valheellisiksi osoittautuneet seikat muodostavat KHO:n ratkaisun 23.4.1998 T 700 mukaan pätevän perusteen virkamiehen individuaaliperusteiselle irtisanomiselle, sillä oikeuden näkemys mukaan tällaisen käytöksen katsotaan olevan epäasiallista ja virkaan sopimatonta. Kolmantena esimerkkinä virkamiehen käyttäytymisvelvollisuuden kontekstisidonnaisuudesta toimii eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu, jossa paikallispolitiikassa aktiivinen poliisihenkilö

---

<sup>49</sup> PeVL 28/1997 vp, s. 4 & He 196/2002 vp, s. 41.

<sup>50</sup> Anttila 2011, s. 10.

oli antanut yksityishenkilönä tv-haastattelun poliisin virka-asuun pukeutuneena, poliisin tiloissa ja virka-aikana. EOA:n ratkaisun mukaan vastaavanlainen konteksti on omiaan hämärtämään yleisön käsitystä siitä, esitetäänkö mielipiteet henkilökohtaisina vai ovatko ne viranpuolesta tai poliisikunnan puolesta annettuja.<sup>51</sup>

Virassa olevan sananvapauden suojaa nauttivan ja käyttäytymisvelvoitteessa säädetyn aseman mukaisen ja tehtävien edellyttämän käytöksen voi katsoa rakentuvan esitetyn mielipiteen *sisällöllisistä vaatimuksista*, siitä *mihin kritiikki kohdistuu* ja siitä, kuinka paljon mielipiteen voidaan katsoa aiheuttavan *julkisyhteisölle vahinkoa*. Ensiksi mainitulla tarkoitetaan sitä, että esitettyjen väitteiden tulee lähtökohtaisesti olla tosia, vaikka ne muuten katsottaisiinkin karkeiksi tai kärjistetyiksi. Sen sijaan liikuttaessa enemmän mielipiteenomaisiin kannanottoihin, joissa tosiasiallisuutta ei pystytä niin helposti arvioimaan, kiinnitetään huomio *sopivuuden rajoihin*, jolloin pohditaan juuri esitystapaa, käytettyä kieltä ja sitä, olisiko viestiä voinut tuoda esille muulla tavoin. Pääsääntönä voisi todeta, että arkipäiväinen kieli ja ilmaisut, jossa ei laajasti viljellä alatyylisiä ilmaisuja ja henkilöön meneviä solvauksia, on hyväksyttävää. Mahdollisen seuraamuksen kannalta *kritiikin kohde* vaikuttaa niin, että mitä yksilöidympää kohdetta arvostellaan, sitä tarkemmin arvioidaan kritiikin asiallisuutta. Kun kritiikki kohdistuu laajemmin julkisyhteisöä kohtaan, kiinnittyy pohdinta siihen missä määrin virassa oleva laiminlyö velvollisuuttaan toimia julkisyhteisön etujen mukaisella tavalla. Tällaisissa tapauksissa kynnyksellä mahdollisille seuraamuksille on lähtökohtaisesti korkea, sillä julkisyhteisön tulee osoittaa miten lausunto loukkaa sen etua. Lisäksi vahingon tulee olla ilmeinen ja selvästi todettavissa.<sup>52</sup>

Virassa olevan käyttäytymisvelvoitetta koskevat asiat kuuluvat *hallinnollisen virkavastuun* piiriin. Työnantajaviranomainen voi oman toimivaltansa puitteissa päättää hallinnollisesta seuraamuksesta, joka virassa olevaan henkilöön kohdistetaan. Hallinnollisia seuraamuksia ovat varoituksen antaminen, sekä virkasuhteen irtisanominen tai purkaminen, joiden lisäksi lievissä tapauksissa voidaan turvautua *työnjohdolliseen huomautukseen*.<sup>53</sup> Virkamiehelle annettavasta varoituksesta säädelään virkamieslain 26 §:ssä, irtisanomisesta 27 §:ssä ja virkasuhteen purkamisesta 33 §:ssä. Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijan varoituksesta säädetään

---

<sup>51</sup> EOA 568/4/01, 840/4/01, 2001.

<sup>52</sup> Ks. Konstari 1986, s. 143–152.

<sup>53</sup> Ks. Mäenpää 2018, s. 1301–1302.

viranhaltijoista annetun lain 35 §:n 2 momentissa, irtisanomisesta 35 §:ssä ja virkasuhteen purkamisesta 41 §:ssä.

## 4 ILMOITTAJANSUOJELULAKI JA ILMOITTAJANSUOJA

### 4.1 Ilmoitustavat sekä vastuuvapauden määritelmä

Riku Neuvonen on kirjoituksessaan Viestintäoikeuden vuosikirjassa vuonna 2016 nostanut esille *pilliinpuhaltajien* asemaan Suomessa kohdistuvaa problematiikkaa, jossa väärinkäytöksistä ilmoittavien asema on oikeudellisesti hyvin epäselvä. Periaatteessa lainsäädännöstä on ollut löydettävissä enemmän elementtejä rajoittamaan ilmoittajien oikeusasemaa kuin turvaamaan heitä mahdollisilta vastatoimilta, joita julkaisemisesta vahinkoa kokenut osapuoli on voinut heihin kohdentaa.<sup>54</sup> Tässä tutkimuksessa keskeisenä kysymyksenä on se, miten ilmoittajansuojelulain 24 §:n vastuuvapaus toteutuu tilanteessa, jossa ilmoittaja turvautuu mainitun lain 7–9 §:n väärinkäytöksen esilletuontikeinoihin, ja *ilmoittaa* tai *julkistaa* tietonsa havaituista väärinkäytöksistä.

Ensisijainen tapa tuoda väärinkäytöksiä esille on *ilmoittaa* niistä lain 7 §:n mukainen sisäinen ilmoituskanavan välityksellä, jolla pyritään siihen, että organisaatio toimii omaehtoisesti väärinkäytösten torjumiseksi tai lopettamiseksi, jonka ohella pyritään välttämään mahdollista negatiivista julkisuutta ja sen vaikutusta yrityksen toimintaan.<sup>55</sup> Toissijainen keino ilmoittaa on lain 8 §:n mukainen oikeuskanslerinviraston tai toimivaltaisen viranomaisen ylläpitämä ilmoituskanava. Ilmoittaja voi turvautua toissijaiseen ilmoituskanavaan esimerkiksi tilanteissa, joissa organisaation sisäistä tiedotuskanavaa ei ole olemassa tai organisaation laiminlyötyä toimenpiteet, joilla selvitetään ilmoituksen paikkansapitävyyden.<sup>56</sup> Lain esitöiden mukaan *julkistamisella* tarkoitetaan mainitun lain 9 §:n mukaista toimintaa, jossa tieto saatetaan yleisesti julkisuuteen niin, että se on suuren yleisön tavoitettavissa. Julkistaminen voi tapahtua niin perinteisten tiedotusvälineiden välityksellä kuin sosiaalisessa mediassa.<sup>57</sup> Termien välinen ero voidaan nähdä siinä, että ilmoittamisella viitataan suljettuun kohdeyleisöön, jolle viesti välitetään, kun julkistaminen tarkoittaa avointa kohdeyleisöä, jossa vastaanottaja voi olla oikeastaan kuka vain julkaisun nähnyt henkilö. Ilmoittamisen ja julkistamisen välinen ero voi vaikuttaa hyvin semanttiselta, mutta termien välille muodostuu merkittävä ero ilmoittajan vastuuvapauden punnintaa tehdessä.

---

<sup>54</sup> Ks. Neuvonen 2016.

<sup>55</sup> He 147/2022 vp, s. 157.

<sup>56</sup> He 147/2022 vp, s. 157–158.

<sup>57</sup> He 147/2022 vp, s. 160.

*Vastuuvapaudesta* säädetään kyseisen lain 24 §:ssä. Vastuuvapaudella tarkoitetaan sitä, että lain mukaista suojaa nauttiva henkilö on vapautettu kaikista niistä seuraamuksista, joita häneen olisi esimerkiksi ilmaisua koskevan rajoituksen tai sopimuksen rikkomisen vuoksi muuten mahdollista kohdistaa.<sup>58</sup> 24 §:n mukaisesti vastuuvapauden edellytykset ovat julkaistavan asian kuuluminen lain soveltamisalan piiriin, että ilmoittajan perusteltu syy uskoa ilmoittamisen välttämättömyyteen.

## **4.2 Perusteltu syy uskoa ilmoittamisen välttämättömyyteen**

Ilmoittajansuojelun yleiset edellytykset on lueteltu lain 6 §:ssä, ja ne ovat ilmoittajan perusteltu syy uskoa rikkomista koskevan tiedon oikeellisuuteen, ja ilmoitettavan asian kuuluminen lain soveltamisalaan. Yleisten edellytysten täytyminen on vastuuvapauden edellytyksenä tilanteissa, joissa ilmoitetaan tietoja lain 7 ja 8 §:n mukaisia ilmoituskanavia pitkin.

### *4.2.1 Aineellisen soveltamisalan ehto*

Lain aineellisesta soveltamisalasta on säädetty mainitun lain 2 §:ssä, ja sen piiriin kuuluu asiasta annetussa direktiivissä säädetty EU-oikeuden alat, sekä direktiivin kansallisen liikkumavaran nojalla soveltamisalaan kuuluu kansallisella perusteella säädetty lainsäädäntö. Pääperiaatteena pidetään sitä, että aineellinen soveltamisala kattaa merkittävän yleisen edun kannalta keskeiset oikeudenalat.<sup>59</sup>

Lain soveltamisalaan kuulumattomat oikeudenalat säädetään lain 4 §:ssä. Soveltamisalan ulkopuolelle jää yksittäiset rikkomukset, joista säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 18 §:ssä, tai kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista annetun lain (588/2004) 8 §:ssä. Kansallisten puolustussalaisuuksien tai puolustushankintojen parissa toimivat on yleisesti jätetty tämän lain soveltamisalan ulkopuolelle. Lisäksi merkittävää on se, että sellaiset terveydenhuollon ammattilaiset, joita koskee terveydenhuollon ammattilaisista annetun lain (906/2019) tai yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain (152/1990) mukainen vaitiolovelvollisuus, on rajattu tämän lain ulkopuolelle.<sup>60</sup> Viimeisenä kokonaisuutena lain

---

<sup>58</sup> He 147/2022 vp, s. 180.

<sup>59</sup> He 147/2022 vp, s. 139.

<sup>60</sup> He 147/2022 vp, s. 151.

soveltamisalan ulkopuolelle ovat jääneet prosessioikeuden piiriin kuuluvat rikosasian esitutkin-  
taa, syyteharkintaa sekä tuomioistuinmenettelyä koskevat oikeudenalat.<sup>61</sup>

#### 4.2.2 Perusteltu syy uskoa tietojen oikeellisuuteen

Ilmoittajan perusteltu syy uskoa tiedon oikeellisuuteen rakentuu kolmesta seikasta, jotka ovat *tiedon faktapohja, ilmoittajan vilpittömyys sekä soveltamisalan ehto*.

*Tiedon faktapohjalla* tarkoitetaan sitä, että ilmoittajalla tulee olla asiaan liittyvien olosuhteiden ja ilmoittamisajankohdan tietojen valossa syy uskoa, että ilmoitettavat rikkomukset ovat totta. Tämä ulottuu myös perusteltuihin epäilyihin, vaikka konkreettista näyttöä ei olisikaan. Faktapohjaisena tietona ei pidetä asioita, jotka objektiivisesti arvioituna ovat ilmeisen valheellisia, pohjautuvat perusteettomiin huhupuheisiin, tai tietoja, jotka on jo julkaistu.<sup>62</sup> *Ilmoittajan vilpittömyyden* arviointi perustuu harkintaan siitä, kuinka perustellusti ilmoittajan voidaan katsoa itse uskoneen oman ilmoituksensa paikkansapitävyyteen, eli toimiko hän vilpittömästi kertoessaan mahdollisista epäkohdista. Tarkoituksena vilpittömyyden arvioinnilla on torjua vahingoittamiseen tähtääviä tai ilkivaltaisia ilmoituksia, jotka osoittautuvat perättömiksi. Huomion arvoista on se, että ilmoittajaa voidaan suojella tilanteessa, jossa hän on ilmoittanut perättömäksi osoit-  
tautuneita tietoja, jos hän on tehnyt sen erehdyksessä ja vilpittömin mielin.<sup>63</sup>

*Soveltamisalan ehto* tarkoittaa sitä, että ilmoittajalla arvioidaan olevan perusteltu syy uskoa siihen, että ilmoitettavat asiat kuuluvat lain soveltamisalaan. Lähtökohtaisesti tämän ehdon arvioinnissa vaadittavaa osaamista ei pidetä kovin korkeana. Ehdon toteutumisen punninnassa merkityksellistä on se, kuinka hyvin ilmoittajan voidaan katsoa tuntevan ilmoittajansuojelulain ja siinä määritellyt soveltamisalat, jolloin harkintaa tehdessä kiinnitetään huomio esimerkiksi siihen, onko ilmoittaja saanut lainopillista apua ilmoituksen tekemiseen, tai millä tavalla organisaatiossa on tiedotettu lain soveltamisalaan liittyvistä asioista. Ilmoittajan omalla asemalla organisaatiossa on sinänsä vaikutusta, sillä arvioinnissa voidaan huomioida se, missä määrin ilmoittajan tulee asemastaan ja tehtävistään johtuen olla perehtynyt mainitun lain

---

<sup>61</sup> He 147/2022 vp, s 152.

<sup>62</sup> He 147/2022 vp, s.156.

<sup>63</sup> He 147/2022 vp, s.157.

soveltamisalaa koskeviin kysymyksiin. Viimeisenä seikkana arvioinnissa otetaan huomioon se, toimiiko ilmoittaja alalla tai tehtävissä, joissa soveltamisalaan liittyviä rikkomuksia saattaa ilmetä.<sup>64</sup>

### 4.3 Perusteltu syy uskoa julkistamisen välttämättömyyteen

Kolmantena keinona paljastaa havaittuja väärinkäytöksiä on tiedon *julkistaminen*, josta säädetään ilmoittajansuojelulain 9 §:ssä. Kyseisen ilmoituskeinon on tarkoitus toimia vain viime sijaisena keinona väärinkäytösten osoittamiseen sen jälkeen, kun muut laissa osoitetut keinot ovat osoittautuneet tehottomiksi, ja tästä syystä sen katsotaan olevan tarpeellinen vain harvinaisissa ja poikkeuksellisissa tapauksissa.<sup>65</sup> Vastuuvapauden edellytykset muodostuvat tiedon julkistamistilanteessa 6 §:n yleisistä edellytyksistä, sekä siitä, että tiedon julkaiseminen täyttää yhden 9 §:ssä määritellyistä tapauskohtaisista kriteereistä, joita ovat (1) *viranomaisen toimimattomuus*, (2) *välitön tai ilmeinen vaara*, (3) *viranomaisen julkaisijaan kohdistaman vastatoimen uhka*, tai (4) *toimivaltaisen viranomaisen osallisuus rikkomuksessa tai ilmeinen tehottomuus asian selvittämisessä*.

*Viranomaisen toimimattomuus* tarkoittaa tilanteita, joissa ilmoitus on tehty toimivaltaisen viranomaisen tai oikeuskanslerinviraston ilmoituskanavaan, ja ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa, että viranomainen ei ole ryhtynyt vaadittaviin toimiin ilmoituksen oikeellisuuden selvittämiseksi. Viranomaisen toimimattomuuden arvioinnissa kiinnitetään huomiota siihen, onko asiaan liittyviä tutkimuksia tai arviointia aloitettu lainkaan tai onko toteutettu mitään asianmukaisia korjaustoimenpiteitä, joiden osalla huomioidaan esimerkiksi sektorikohtaista lainsäädäntöä, jota asiasta on annettu.<sup>66</sup> Ilmoittajansuojelulain 20 §:ssä on lisäksi määritelty 3 tai perustellusta syystä enintään 6 kuukauden määräaika, jonka puitteissa ilmoittajalle on annettava tieto toteutuneista toimenpiteistä.

*Välitön ja ilmeinen vaara* tarkoittaa tilanteita, joissa ilmoittajalla on perusteltu syy olettaa, että tiedon julkistaminen on yleiseen etuun kohdistuvan ilmeisen ja välittömän vaaran ehkäisemiseksi välttämätöntä. Pohjimmiltaan tällä on tarkoitus suojella ihmisten henkeä ja terveyttä,

---

<sup>64</sup> He 147/2022 vp, s. 157.

<sup>65</sup> He 147/2022 vp, s. 159 ja (EU) 2019/1937 15 artikla.

<sup>66</sup> He 147/2022 vp, s. 159.



jolloin normaalin ilmoituskäytännön katsotaan olevan liian hidas ja tehoton keino uhkaavan vahingon ehkäisemiseksi.<sup>67</sup>

Viimeiset tapauskohtaiset julkistamiskriteerit viittaavat yleisesti tilanteisiin, joissa toimivaltainen viranomaisella omalla toiminnallaan aiheuttaa sen, että ilmoittajalla on perusteltu syy pelätä vastatoimien kohteeksi joutumista, sekä voi perustellusta syystä uskoa viranomaisen itsensä olevan osallisena rikkomisessa tai olevan ilmeisen tehoton asian selvittämisessä. Uhka vastatoimien kohteeksi joutumisesta syntyy tilanteista, joissa viranomaisen suoraan esittää konkreettisen uhkauksen vastatoimista tai sillä on tosiasiallisesti edellytykset toteuttaa uhkaus. Näin esimerkiksi tilanteissa, joissa ilmoittaja on itse palvelussuhteessa viranomaiseen. Perusteltu syy uskoa viranomaisen osallisuuteen rikkomuksessa tai tehottomuuteen asian selvittämisessä syntyy tilanteissa, joissa erityiset olosuhteet viittaavat siihen. Erityisellä olosuhteella tarkoitetaan esimerkiksi tietoa viranomaisen osallisuudesta rikkomukseen, yhteistyötä rikkomuksesta vastuussa olevan tahon kanssa tai rikkomukseen liittyvien todisteiden piilottamista.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> He 147/2022 vp, s. 160.

<sup>68</sup> He 147/2022 vp, s. 160.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen tarkoituksena oli perehtyä ilmoittajansuojelua koskevaan lainsäädäntöön, joka on Suomessa astunut voimaan vuoden 2023 alussa. Tärkeimpänä tavoitteena oli selvittää se, mistä seikoista ilmoittajansuojelulain vastuuvapauden ehtona oleva perusteltu syy uskoa ilmoittamisen välttämättömyyteen rakentuu. Toisena kysymyksenä tutkimuksessa oli rajanveto virassa olevan henkilön sananvapauden ja palvelussuhteeseen liittyvien salassapitovelvollisuuden sekä käyttäytymistä ohjaavan säädöksen välillä. Tutkimuksen johtopäätöksien syntymistä on ohjannut paitsi lainsäädännön systematisointi, niin myös lain sisällöstä tehdyt tulkinnat, jotka on toteutettu lainoppia noudattaen.

Ilmoittajansuojelulain merkitys voidaan pohjimmiltaan nähdä sananvapautta vahvistavana lainsäädäntönä, jonka tarkoituksena on suojella tätä perusoikeutta käyttäviä henkilöitä mahdollisilta vastatoimilta, joita heihin muuten voitaisiin kohdistaa. Suomalainen sananvapauden kehitys itsessään on kulkenut klassisen liberalismiin eurooppalaisen sananvapauskäsitteen mukaisesti, jossa se on nähty ennakkosensuurin kieltona, jolloin sanomisen sisältö sinällään on jäänyt vähemmälle huomiolle. Suomessa toteutettiin perusoikeusuudistus, joka astui voimaan vuonna 1995, jossa perusoikeudet laajemmin ikään kuin päivitettiin vastaamaan YK:n alaista KP-sopimusta, sekä Euroopan ihmisoikeussopimusta. Sananvapauskäsitteys laajeni tuon muutoksen yhteydessä, jonka jälkeen on yhä enemmän kiinnitetty huomiota paitsi ennakkosensuurin kieltämiseen, niin myös siihen, mitä puhe saa sisältää ilman, että sitä voi lainsäädännön avulla rajoittaa tai sanktioida.

Virkaan nimettyjen henkilöiden osalta merkittävä sananvapauden rajoja muokkaava tapaus on ollut EIT:n Guja v. Moldova, jonka seurauksena ihmisoikeustuomioistuin muodosti niin sanotut Guja-kriteerit, joiden nojalla sananvapauden rajoittamista on esimerkiksi suomalaisessa oikeuskäytännössä sittemmin arvioitu. Guja v. Moldova myös käynnisti prosessin, jonka pohjalta ilmoittajansuojelulaki on säädetty. Olennaisin huomio virassa olevien sananvapauden kannalta EIT:n tuomiossa oli se, että sananvapauden suojan katsottiin ylittävän virkaan kuuluneen salassapitovelvollisuuden tilanteessa, jossa tietojen julkaisun katsottiin olevan ainoa tapa tuoda julkisuuteen havaittuja väärinkäytöksiä. EIT:n ratkaisukäytäntö on myös muissa tapauksissa linjannut sitä, mitä kaikkea sananvapauden piiriin katsotaan kuuluvan. Näin esimerkiksi Handyside v. Yhdistyneet Kuningaskunnat -tapauksessa, jossa EIT otti kantaa siihen, millainen sisältö voidaan katsoa sananvapauden piiriin kuuluvaksi.

Kolmannessa pääluvussa syvennyttään julkiseen virkaan kuuluvaan vaitiolovelvollisuuteen. Asiaa lähestytään siihen kuuluvan oikeudellisen viitekehyksen kautta, johon kuuluu oikeusvaltioperiaatteen ja siitä johdetun hallinnon lainalaisuusperiaatteen vaikutuksen ulottuminen niin virkasuhdetta kuin virkarikoksia koskevaan sääntelyyn. Tarkoituksena tällä sääntelyllä on yhtäältä turvata hallinnon asiakkaan asema ja toisaalta, toimia virassa olevan viranhoitoa ja käyttäytymistä ohjaavana sääntelynä. Asiakirjojen julkisuutta koskevan julkisuuslain salassapitosääntelyn voidaan nähdä rajoittavan virassa olevan sananvapautta, mutta se ei yllä perusoikeuden ydinalueelle asti. Kysymyksessä on samalla kahden perusoikeuden välillä tapahtuva punninta, sillä kyseeseen tulee niin oikeus yksityisyyteen ja yksityiselämään kuin elinkeinonvapaudteen liittyvä sääntely, jolloin yksittäinen sananvapauden rajoittaminen katsotaan perustelluksi muiden oikeushyvien turvaamisen takaamiseksi.

Problemaattisempi rajoitus virassa olevan sananvapaudelle koituu virkamies ja viranhaltijalakien käytöstä ohjaavasta normista. Oikeuskäytäntö on osoittanut, että kyseisellä pykälällä on tosiasiallinen sananvapautta rajoittava vaikutus, vaikka itse lakipykälä on sanamuodoltaan hyvin yleisluonteinen, eikä tarkkarajainen, kuten perusoikeuksien rajoitussäännösten tulisi olla. Lähtökohtaisesti virassa oleva nauttii sananvapauden suojaa, mutta rajoituksen voi nähdä kohdistuvan viranhoidossa tapahtuviin lausuntoihin, sekä kontekstisidonnaisesti muun toiminnan yhteydessä tapahtuvien lausuntojen antamiseen, jotka ovat helposti yhdistettävissä viranhoitoon. Erityisen ongelmallisena voidaan nähdä mielipiteenomaiset lausunnot, sekä yksilön asemaa ja arvostelua sisältävät viestit, joiden kohdalla rajanvetoa tehdään usein käytetyn kieliasun ja esitystavan arvioinnin pohjalta.

Ilmoittajansuojelulain myötä niin sanottujen pilliinpuhaltajien asemaan on saatu selkeää sääntelypohja, joka takaa suojan kaikenlaisia vastatoimia kohtaan henkilölle, joka paljastaa lain aineellisen soveltamisalan piiriin kuuluvia rikkomuksia. Laki pohjautuu ns. whistleblower-direktiiviin, jossa soveltamisalaksi oli määritelty erilaisia EU-oikeuden piiriin kuuluvia säädöksiä. Kansallisen toimeenpanon osalta Suomi toimi direktiivin antaman mahdollisuuden puitteissa, ja määritteli lain soveltamisalan huomattavasti laajemmaksi, kuin direktiivi olisi edellyttänyt.

Soveltamisalan kohdalla on huomattava, että sen piiristä suljettiin kotimaisen lainsäädännön osalta sosiaali- ja terveydenhuoltoalan salassapidon piirissä olevat työntekijät niin julkisen kuin yksityisen terveydenhuoltoalan osalta. On kuitenkin muistettava EIT:n tapaus Heinisch v. Saksa, jossa kyseessä oli juuri terveydenhuoltoalaa koskevien epäselvyyksien paljastaminen. Suomessa alan työntekijöiden oikeusasema väärinkäytösten paljastamisen yhteydessä jää

substanssilainsäädännön piiriin, jolloin ilmoittajansuojelulain mukaiset turvaamistoimet eivät ole sovellettavissa. Soveltamisalaa koskevat ratkaisut ovat relevantti jatkotutkimuksen aihe, ja aiheesta olisi hedelmällistä tehdä oikeusvertailu esimerkiksi muihin pohjoismaihin, jossa tutkitaan niiden käytäntöjä ilmoittajansuojelua koskevan direktiivin ja terveydenhuoltoalan välillä. Nähdäkseni olisi myös perusteltua tehdä oikeusvertailu siitä muodostuuko ilmoittajansuojelulain mukaisista turvaamistoimista kattavampi ilmoittajansuoja kuin sosiaali- ja terveydenhuoltoalan substanssilainsäädännön määräyksistä.

Ilmoittajansuojelulaissa tarkoitettulla vastuuvapaudella tarkoitetaan ilmoittajan suojaamista erilaisilta kurinpidollisilta, virkasuhteen laatuun tai jatkuvuuteen tai vahingonkorvausvelvollisuuteen liittyviltä seuraamuksilta. Tämä vastuuvapaus on samalla virassa olevan sananvapautta laajentava tekijä, sillä aiemmin salassapidon alaisten tietojen ilmoittaminen oman organisaation ulkopuolelle on voinut johtaa erilaisiin kurinpidollisiin toimiin, viime kädessä jopa virasta irtisanomiseen. On kuitenkin muistettava, kuten kirjoitan virkasuhteen käyttäytymisvelvoitetta koskevassa luvussa, että vastaavanlaiset julkisyhteisöä vastaan esitetyt väitteet voivat johtaa pohdintaan siitä, laiminlyökö ilmoittaja velvollisuuttaan toimia julkisyhteisön etujen mukaisella tavalla. Vastuuvapauden rakentuminen on kiinni siitä, tukeutuuko ilmoittaja laissa määriteltyihin ilmoittamiskeinoihin vai tiedon julkistamiseen.

Vastuuvapauden ehtona olevan *perustellun syyn* oikeudellisina reunaehtoina voidaan ilmoittamistapauksessa nähdä vain se, että ilmoittajalla on perusteltu syy uskoa ilmoitettavan rikkeen olevan totta. Arvioinnissa huomio kiinnitetään kolmeen seikkaan, eli ilmoittajan vilpittömyyteen, tiedon faktapohjaan sekä soveltamisalaehtoon. Vilpittömyyden arvioinnilla ja tiedon faktapohjan tarkastelulla pyritään ehkäisemään vastuuvapauden suojan oikeudeton käyttö selkeästi valheellisten ja loukkaamistarkoituksessa esitettyjen väitteiden suojana. Suojaa saa kuitenkin ilmoittaja, joka on toiminut erehdyksestä mutta vilpittömästi. Soveltamisalaehdon punninta pohjautuu siihen, kuinka hyvin ilmoittajan voidaan katsoa tuntevan lain soveltamisala, jolloin huomio kiinnitetään hänen tehtäväänsä tai asemaan organisaatiossa, saamaansa oikeusapuun sekä organisaatioon, jossa hän toimii.

Tiedon julkistaminen on viimesijainen keino tuoda havaitut väärinkäytökset esille, ja sen oikeudelliset reunaehdot ovat tiukemmat kuin ilmoittamistilanteissa. Lähtökohtaisesti ilmoittajan toimia punnitaan tiedon julkaisun yhteydessä samojen reunaehtojen mukaisesti kuin väärinkäytösten ilmoittamisen tilanteessa, mutta julkaisutilanteessa vastuuvapaus vaatii kuitenkin toteutuakseen myös erityisen *olosuhde-ehdon*, joita laissa on määritelty neljä kappaletta. Merkitys

on sillä, että julkistamisella on tarkoitus ehkäistä akuuttia vaaraa, jolloin normaali ilmoitusprosessi olisi liian hidaskäyttöön vaaran ehkäisemiseksi. Vaihtoehtoisesti toimivaltainen viranomais- tai yksityinen voi itse olla osallisena ilmoitettuihin väärinkäytöksiin, tai syystä voidaan olettaa sen haittaavan tutkimusta, jolloin tiedon julkistaminen voidaan nähdä ainoana keinona tuoda väärinkäytökset julkisuuteen. Tämän keinon voi nähdä relevanttina esimerkiksi Gujan tapauksen kaltaisissa tilanteissa, joissa julkaiseminen tuo esille viranomaisessa itsessään ilmeneviä väärinkäytöksiä. Neljäs peruste julkaista väärinkäytöksiä on se, että toimivaltainen viranomais- tai yksityinen ei ole määräajassa aloittanut toimenpiteitä väärinkäytöksen tutkimiseksi, eikä ole perustellut tätä ilmoittajalle.