

Asia: VN/4118/2019

## **Lausuntopyyntö parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatyöryhmän mietinnöstä, luonnos hallituksen esitykseksi avoimuusrekisterilaiksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Kannatatteko avoimuusrekisterin perustamista Suomeen?**

Kyllä

#### **Mikä esillä olevista kolmesta avoimuusrekisterin soveltamisalavaihtoehdosta tulisi valita (eli mihin tahoihin kohdistuvaa lobbausta ilmoitusvelvollisuuden tulisi koskea)?**

Koko valtionhallinto

#### **Yleiset huomiot esityksestä**

Asianajajaliitto pitää kannatettavana, että soveltamisala on riittävän laaja kattaakseen lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan käyttöä Suomessa. Esillä olevasta kolmesta vaihtoehdosta Asianajajaliitto kannattaa laajasti valtionhallinnon toimijoita koskevaa rekisteriä. On kuitenkin rekisterin käyttötarkoituksen vuoksi tarpeen rajata pois riippumattomat, tuomiovaltaa käyttävät tuomioistuimet ja oikeuskanslerinvirasto mietinnön ehdottamalla tavalla. Rekisteri voisi siis koskea julkishallintoa tietyin rajauksin.

- Asianajajaliitto on mainittu mietinnössä esimerkkinä sellaisesta julkisyhteisöstä, jolla voi olla muitakin kuin lakisääteisiä tehtäviä. Asianajajaliitto on lailla perustettu julkisoikeudellinen yhteisö, joka hyväksyy uudet asianajat ja valvoo kaikkien asianajajien toimintaa Suomessa. Asianajajaliiton toiminta perustuu asianajajista annettuun lakiin (496/1958) ja oikeusministeriön vahvistamiin sääntöihin (540/2012).
- Asianajajaliitto ei ole edunvalvoja, mutta se osallistuu oikeuspoliittiseen keskusteluun. Liiton oikeuspoliittisten kannanottojen lähtökohtia ovat perus- ja ihmisoikeudet, asianajajan perusarvot ja näiden vaaliminen, oikeuden saatavuuden sekä asianajajakunnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaaminen.
- Sen sijaan Asianajajaliitto kehottaa pohtimaan, olisiko rekisterille asetettujen tavoitteiden vuoksi syytä jättää esimerkiksi valvontatehtävää toteuttavat julkishallinnolliset toimijat pois rekisteröitävistä vaikuttamistoiminnan kohteista. Asianajajaliiton osalta tällainen pohdinta tulee

kyseeseen esimerkiksi lakisääteisen julkisoikeudellisen toiminnan osalta ja Asianajajaliiton yhteydessä toimivan asianajajia, luvansaaneita lakimiehiä ja julkisia oikeudenkäyntiavustajia valvovan valvontalautakunnan osalta. Avoimuusperiaatetta silmällä pitäen Asianajajaliitto ei koe ongelmallisena, että Asianajajaliiton oikeuspoliittinen toiminta katsotaan rekisteriin ilmoitet-tavaksi vaikuttamistoiminnaksi, mutta sääntelyssä tulisi huomioida Asianajajaliiton lakisääteinen rooli ja julkisoikeudellinen asema.

#### Yleiset huomiot esityksestä

Asianajajaliitto pitää tärkeänä, että Suomeen säädetään laki avoimuusrekisteristä. Lobbauksen sääntely on merkittävä, myös Euroopan komission oikeusvaltioreporteissa esiin nostettu teema Suomen poliittisen järjestelmän toimivuuden ja luotettavuuden kannalta. Asianajajaliitto katsoo, että avoimuusrekisterin avulla voidaan saavuttaa sille asetetut tavoitteet päätöksenteon läpinäkyvyyden parantamiseksi, epäasiallisen vaikuttamisen torjumiseksi sekä kansalaisten luottamuksen vahvistamiseksi.

Asianajajaliitto kiinnittää huomiota siihen, että koska kyse on täysin uudenlaisen järjestelmän luomisesta ja useista rajanvetokysymyksistä, ohjeistuksen on oltava mahdollisimman selkeä. Esimerkkitapausten ja neuvonnan tarve etenkin käyttöönottovaiheessa on merkittävä oikeusvarmuuden turvaamiseksi. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuonna 2023 porrastetusti siten, että uhkasakkoa koskeva säännös tulisi voimaan vuoden kuluttua lain voimaantulosta. Asianajajaliitto pitää tätä tarkoituksenmukaisena tapana varmistua siitä, että ilmoitusvelvolliset ehtivät saada tarvitsemansa neuvonnan ja ohjeistuksen.

Mietinnössä on kiitettävällä tavalla pohdittu yksityiselämän ja henkilötietojen suojan suhdetta avoimuusrekisteriin, jonka tarkoituksena on parantamalla kansalaisten yhdenvertaisia tiedonhakumahdollisuuksia vahvistaa poliittisen järjestelmän integriteettiä ja luottamusta. Asianajajaliitto pitää yhteiskunnallisten osallistumismahdollisuuksien kannalta keskeisenä, että rekisteriä ei voida käyttää apuvälineenä esimerkiksi maalittamisen kaltaiselle ilmiölle, jonka pyrkimyksenä on yhteiskunnallisen keskustelun osapuolen hiljentäminen. Etenkin kansalaisyhteiskunnan toimijoiden suojaaminen on tässä yhteydessä erityisen tärkeää, minkä vuoksi rekisteri on syytä rakentaa riittävän yleiseksi. Asianajajaliitto pitää kannatettavana, että rekisteriin ei esimerkiksi tuoda luonnollisten henkilöiden tietoja tietosuojasääntely huomioiden. Lisäksi massahakujen mahdollistamista on tärkeää arvioida myös tästä näkökulmasta.

#### Asianajajan salassapitovelvollisuus

Asianajajaliitto huomauttaa, että on syytä erottaa toisistaan Asianajajaliiton oikeuspoliittinen toiminta ja asianajajan toimeksiantosuhde asiakkaaseen. Asianajajien oikeuspoliittisessa toiminnassa kyse on yleisemmin julkiseen keskusteluun osallistumisesta, kun taas toimeksiantosuhdetta koskee asianajajan salassapitovelvollisuus lainsäädännön ja hyvän asianajotavan mukaisesti.

Asianajajilla on Suomen lainsäädännön mukaan asianajosalaisuudeksi kutsuttu laaja yleinen salassapitovelvollisuus asiakkaansa asioista ja muista tehtävässään saaduista tiedoista asianajajista

annetun lain (496/1958, myöhemmin ”asianajalaki”) 5 c §:n mukaisesti. Tämän asianajalakiin sisältyvän salassapitovelvollisuuden rikkominen on saman pykälän mukaisesti rangaistavissa rikoslain mukaan. Lisäksi asianajosalaisuutta koskevaa sääntelyä sisältyy muun muassa oikeudenkäymiskaareen, esitutkintalakiin ja asianajajan hyvää asianajajatapaa koskeviin tapaohjeisiin, jotka velvoittavat asianajajia asianajalain 5 §:n perusteella. Asianajosalaisuus suojaa asiakkaita ja turvaa jokaisen mahdollisuuden hakea lainopillista apua oikeudellisten asioidensa hoitamiseen luottamuksellisesti, varmistaen näin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumisen.

Asianajajan salassapitovelvollisuus liittyy Suomessa perustuslain sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamaan oikeuteen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tähän sisältyy myös oikeus saada oikeudellista apua, oikeus valita oikeusavustaja ja oikeus neuvotella oikeusavustajan kanssa luottamuksellisesti (HE 309/1993 vp, s. 74/II).

Lisäksi oikeusvaltiossa asianajajakunnan on oltava valtiovallasta riippumatonta. Esimerkiksi raportoitavista järjestelyistä verotuksen alalla annetussa laissa (1559/2019) on rajattu palveluntarjoajan tiedonantovelvollisuutta siltä osin, kun kyse on asianajosalaisuuden piiriin kuuluvista tiedoista. Lakiesitystä koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 13/2019 vp) valiokunta on todennut, että sellainen sääntelymalli, jossa ammattisalassapitovelvollisuuden sitomille välittäjille asettaisiin lähtökohtainen raportointivelvollisuus, olisi ongelmallinen asianajajien riippumattomuutta korostavien perus- ja ihmisoikeusnormien näkökulmasta. Sen sijaan valiokunta piti perustelluimpana sääntelymallina Finanssivalvonnasta annetun lain 25 §:n mukaista lähtökohtaista ilmoitusvelvollisuuden rajausta.

Asianajajaliitto pitää tärkeänä, että avoimuusrekisteriin merkittävistä tiedoista on esitetty rajattavan pois asianajosalaisuuden piiriin kuuluvat tiedot asiakkaan oikeudellista asemaa koskevan neuvonnan osalta. Esimerkkeinä on mainittu oikeudenkäyntiin liittyvän tehtävän hoitaminen, oikeudellisen neuvonnan antaminen päämiehen oikeudellisesta asemasta esitutkinnassa tai muussa oikeudenkäyntiä edeltävässä käsittelyvaiheessa, oikeudellisen neuvonnan antaminen oikeudenkäynnin käynnistämiseksi tai sen välttämiseksi, tai muu oikeudellinen avustaminen oikeudenkäynnin ulkopuolisessa asiassa, kuten testamentin laadinta tai yrityskaupan tekemisessä avustaminen sopimusneuvotteluihin osallistumalla ja laatimalla sopimus. On kuitenkin huomioitava, että asianajajosalaisuus edellyttää, että asianajaja pitää salassa tiedon sekä asiakkaastaan että tältä saamastaan tehtävästä eikä tämä velvoite sisällä toimeksiantokohtaisia poikkeuksia. Asianajajaliitto korostaa, että asianajosalaisuutta koskeva rajausta olisi siksi syytä ilmaista nimenomaisella poikkeuksella lain 3 §:ssä.

Mietinnössä katsotaan, että rekisteriin merkittävänä vaikuttamistoiminnan neuvontana voidaan pitää sellaista oikeudellista neuvontaa, jonka tarkoituksena on tosiasiallisesti tukea ja edistää asiakkaan vaikuttamistyötä. Tällaisina palveluina voidaan pitää esimerkiksi asiakkaille tehtävää oikeudellista konsultointia, minkä yhteydessä on mainittu myös asianajotoimistot.

Asianajajaliitto katsoo, että aina kun kyseessä on asiakkaan ja asianajajan välinen toimeksianto, asianajosalaisuus suojaa tätä suhdetta eikä asianajaja voi paljastaa asiakastaan, toimeksiantoaan tai siihen liittyviä yksityiskohtia. Näin ollen Asianajajaliitto kehottaa pohtimaan, miten esitystä rajataan siten, että asianajosalaisuuden alainen tieto on selvemmin rekisteröitävän toiminnan ulkopuolella. Liitto huomauttaa, että koska esimerkiksi toimeksiantosuhteesta ker-tominen ulkopuolisille katsotaan itsessään asianajajan salassapitovelvollisuuden rikkomiseksi, saattaisi rajanveto rekisteröitävän ja salassa pidettävän tiedon välillä vaikeutua huomattavasti, mikäli oikeudellinen neuvonta olisi joiltain osin rekisteröitävää.

On eri asia, mikäli esimerkiksi asiakkaana oleva julkisoikeudellinen taho avoimesti kertoo tällaisesta toimeksiannosta esimerkiksi hankerekisterissä, jolloin kyseessä saattaa olla myös julkisuuslain 19 §:n tarkoittama tilanne viranomaisen tiedonantovelvollisuudesta keskeneräisissä asioissa, joissa viranomaisella on velvollisuus pitää saatavilla eräitä tietoja. Toimeksiantosuhteesta kertominen ei kuitenkaan asianajajakunnan riippumattomuuden ja asiakkaan suojaksi säädetyn asianajosalaisuuden turvaamiseksi voi olla asianajajan tehtävä. Mikäli Suomessa katsotaan ilmenevän tosiasiallisesti vaikuttamistoimintaa tukevaa oikeudellista neuvontaa, joka muodostaa esteen avoimuuden toteutumiseksi, tulisi tähän ensisijaisesti käyttää muita sääntelyinstrumentteja. Tällaista tilannetta voisi jo nykyisin arvioida hyvää asianajotapaa koskevien ohjeiden perusteella tai, jos lisäsääntely katsottaisiin tarpeelliseksi, asianajajia koskevaa vaikuttamistoimintaa tulisi riippumaton asianajajakunta huomioiden säännellä ensisijassa hyvää asianajajatapaa koskevilla tapaohjeilla tai muilla asianajajia velvoittavilla ohjeilla eikä perusoikeuksiin kuuluvaa asianajosalaisuutta kaventavilla lakisääteisillä poikkeuksilla.

Toivonen Milla  
Suomen Asianajajaliitto