

Asia: VN/27452/2020/

Työryhmän mietintö julkisuuslain ajantasaistamisesta

Yleisperustelut sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Huomionne yleisperusteluista sekä suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys -jaksosta (mietinnön jaksot 2-5 ja 10)?

Asianajajaliitto pitää kannatettavana mietinnössä esitettyä lähtökohtaa siitä, että yksityisen toimijan toimintaan sovellettaisiin julkisuuslakia muiden hallinnon yleislakien tapaan siltä osin, kun kyse on julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Valitun lähtökohdan voidaan katsoa myös toteuttavan parhaalla mahdollisella tavalla julkisuuslain tarkoitusta, joka on toteuttaa avoimuutta viranomaistoiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Asianajajaliitto katsoo, että julkisuuslain soveltamisalan rajoittamiselle verrattuna muihin hallinnon yleislakeihin ei ole tällaisessa tapauksessa perustetta. Asianajajaliitto katsoo, että julkisuuslakia tulisi soveltaa toiminnan luonteesta tai toiminnan harjoittamisen muodosta riippumatta, koherentisti kaikkiin toimijoihin sellaisissa toimissa, jotka liittyvät niiden tehtäväksi lain tai säädöksen nojalla annettuun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen tai julkisen vallan käyttöön kokonaisuudessaan.

Asianajajaliitto kuitenkin korostaa, että julkisuuslakia ei tulisi soveltaa tällaiseen julkista hallintotehtävää hoitavaan tai julkista valtaa käyttävään yksityisen toimijan kaikkeen toimintaan kokonaisuudessaan, vaan soveltumista olisi syytä rajata siten, että kokonaisuudessaan huomioidun julkisen hallintotehtävän hoitamisen tai julkisen vallan käytön ulkopuolelle jäävä toiminta jäisi edelleen lain soveltumisalan ulkopuolelle. Saman lähtökohdan tulisi koskea myös julkisoikeudellisia yhteisöjä, joilla on myös muita kuin julkisen hallintotehtävän hoitamista koskevia tehtäviä tai toimintoja (ks. esim. KHO:2012:130).

Soveltamisalan laajentamista koskevat ehdotukset

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisen hallintotehtävän hoitamiseen kokonaisuudessaan? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

Asianajajaliitto katsoo, että vaikutukset kohdistuisivat enimmäkseen sellaisiin julkisyhteisöjen, valtion liikelaitosten tai näiden määräysvallassa oleviin säätiöihin tai muihin vastaaviin, joiden osalta julkisuuslain soveltaminen on tällä hetkellä rajoittunutta. Asianajajaliitto katsoo, että julkisen hallintotehtävän hoitamisen piiriin kuuluvan toiminnan määrittelyn selkeys ja tarkkarajaisuus on kuitenkin ajoittain haastavaa ja muistiossa esitetyn tavoin enimmäkseen kiinni lainsäädännöstä, jolla kyseinen tehtävä on annettu. Asianajajaliitto katsoo, että mikäli soveltamisen arvioinnin lähtökohdaksi tulisi ehdotetulla tavalla sen erottaminen, mikä on julkisen hallintotehtävän hoitamiseen liittyvää toimintaa, tulislainvalmistelutyössä aina kiinnittää erityistä huomiota tällaisten määritelmien selkeyteen ja tarkkaan määrittelyyn.

Asianajajaliitto nostaa esiin huomiona myös sen, että julkisuusperiaatetta saatetaan haastaa kohdennetuilla viranomaisen työtä tukkivilla rajoittomilla tai häiritsemistarkoituksessa tehdyillä pyynnöillä, joiden torjumiseksi lainsäädäntöön tulee kehittää keinoja. Toisaalta tällaisissa keinoissa lähtökohdaksi tulisi kuitenkin säilyä edelleen vahva julkisuus- ja avoimuusperiaate. Asianajajaliitto kannattaa esitettyä uutta säännöstä, jonka nojalla viranomainen voisi kieltäytyä tiedon antamisesta, jos tietopyynnön toteuttaminen edellyttäisi lain tarkoitus huomioiden ilmeisen kohtuuttomia toimia. Kuitenkin tältä osin Asianajajaliitto katsoo, että ”ilmeisen kohtuuttoman” määritelmään tulisi kiinnittää valmistelutyössä erityistä huomiota.

Julkisuusperiaatetta voidaan myös joissakin tilanteissa pyrkiä väärinkäyttämään sellaisen tiedon saamiseksi julkista hallintotehtävää hoitavan toimijan muusta toiminnasta, joka ole ei julkisuuslain soveltamisalan piirissä edes esitetyn muutoksen jälkeen eikä liity julkisen hallintotehtävän hoitamiseen edes kokonaisuutena arvioiden. Asianajajaliitto pitääkin hyvänä muistion pykäläkohtaisissa perusteluissa (5 §, s. 108) esitettyä: ”Julkisuuslakia ei kuitenkaan muilta osin ulotettaisi julkista hallintotehtävää hoitavan yksityisen muuhun toimintaan, vaan soveltamisala rajautuisi perustellusti vain niihin asiakirjoihin, jotka on laadittu tai jotka ovat saapuneet sille julkisen hallintotehtävän hoitamisen yhteydessä - -”. Nämä perustelut tulisi säilyttää lopullisessa hallituksen esityksessä.

Miten arvioitte vaikutuksia, joita seuraa mietinnössä ehdotetun julkisuuslain soveltamisalan laajentamisesta julkisyhteisön määräysvallassa oleviin yhteisöihin ja säätiöihin? Onko mietinnössä jäänyt tältä osin tunnistamatta joitakin erityisiä vaikutuksia, jotka liittyvät organisaationne erityispiirteisiin?

-

Minkälaisia erilaisia turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia arvioitte mietinnössä ehdotetulla julkisuuslain soveltamisalan laajentamisella olevan? Ovatko voimassa olevan julkisuuslain salassapitoperusteet riittävät suojaamaan tietoja, joita on ehdotuksen mukaan soveltamisalan piiriin uutena tai laajemmin tulevien toimijoiden hallussa? Onko organisaatiollanne hallussa tietoja, joiden salassapito olisi välttämätöntä esimerkiksi turvallisuusnäkökohtien vuoksi eikä niiden salassapito ole mahdollista voimassa olevassa laissa tai erityislaeissa säädettyjen salassapitoperusteiden perusteella?

Asianajajaliitto käyttää julkista valtaa ja hoitaa julkista hallintotehtävää toimissaan sille asianajajista annetussa laissa (”Asianajajalaki”, 496/1958) sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa määrätyissä tehtävissä. Asianajajaliiton julkisen vallan käyttöön liittyy olennaisesti asianajajalain 5 c §:ssä säädetty asianajosalaisuus ja tähän läheisesti liittyvät oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 15 luvun 17 §:ssä sekä luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista

annetun lain (715/2011) 8 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohdassa tarkoitettu salassapitovelvollisuus sekä asianajajan vaitiolovelvollisuus, josta säädetään hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden (jäljempänä myös ”Tapaohjeet”, ”TO”) kohdissa 3.4 sekä 4.3. Kyseisten kohtien mukaan asianajaja ei saa luvattomasti ilmaista sellaista yksityisen tai perheen salaisuutta taikka liike- tai ammattisalaisuutta, josta hän tehtävässään on saanut tiedon (salassapitovelvollisuus), ja asianajaja ei saa myöskään luvattomasti ilmaista muita tietoja, joita hän on tehtävää hoitaessaan saanut tietää asiakkaasta ja tämän oloista (vaitiolovelvollisuus).

Asianajosalaisuuden suoja perustuu perus- ja ihmisoikeutena perustuslain 10 ja 21 §:ään, Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47(1), 48(2) ja 7 artiklaan sekä EIS 6 ja 8 artiklaan – joita täydentävät oikeuskäytäntö (viimeaikaisista esim. EUTI C-694/20 | Orde van Vlaamse Balies ym.). Asianajosalaisuuden rikkominen on rikosoikeudellisesti sanktioitu (AAL 5 c §:n 2 momentin viittaus rikoslain 38:1 ja 38:2:ään).

Vaikka asianajosalaisuuden, oikeudenkäyntiasiamiehen salassapitovelvollisuuden ja asianajajan vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvat asiat eivät lähtökohtaisesti ole viranomaisten asiakirjoja ne saattavat päätyä osaksi julkisuuslain soveltamisalaa, kun asianajajaa, luvan saaneeseen oikeudenkäyntivaustajaan tai julkiseen oikeusavustajaan kohdistetaan valvontatoimia ja nämä vastaavat antamalla kirjallisen selvityksen julkista tehtävää hoitavalle Suomen Asianajajaliiton hallitukselle tai Asianajajaliiton yhteydessä toimivalle Valvontalautakunnalle. Asianajajalla on muun muassa asianajajalaista (6 §), oikeusministeriön vahvistamista Suomen Asianajajaliiton säännöistä (35 §), hyvää asianajajatapaa koskevista ohjeista (12.1) johtuva velvollisuus antamaan salassapidon estämättä valvontamenettelyssä ne tiedot, jotka olisivat asianajajan salassapito- tai vaitiolovelvollisuuden piirissä. Myös Asianajajaliiton toimesta asianajajan toimistoon tehtävässä toimistotarkastuksessa siirtyy asianajosalaisuuksia viranomaistehtävää hoitavalle liiton edustajalle ja Asianajajaliitto on rahanpesun estämistä koskevana asianajajien valvojana velvollinen toimimaan rahanpesun estämistä koskevissa asioissa yhdessä aluehallintoviraston kanssa ja velvollinen luovuttamaan aluehallintoviranomaiselle asianajosalaisuuksia koskevia tietoja.

Julkisuuslain lisäksi on huomioitava muu toiminnan julkisuutta koskeva lainsäädäntö. Esimerkiksi se, kun valvonta-asiassa valitetaan hovioikeuteen, jolloin sovellettavaksi tulee myös oikeudenkäynnin julkisuudesta yleisissä tuomioistuimissa annettu laki (370/2007). Tai se, kun aluehallintoviraston määräämässä rahanpesun estämistä koskevassa asiassa valitus etenee hallinto-oikeuteen ja sovellettavaksi tulee oikeudenkäynnin julkisuudesta hallintotuomioistuimissa annettu laki (381/2007).

Asianajajaliitto tuo esiin, että itsenäinen ja riippumaton asianajajakunta ja Asianajajaliitto sitä sääntelevänä ja valvovana tahona on oikeusvaltion välttämätön edellytys ja olennainen osa oikeusvaltioperiaatteen toteutumista käytännössä. Asianajosalaisuus, sen perus- ja ihmisoikeudellinen ulottuvuus huomioiden, on ennen kaikkea keino, jolla varmistetaan jokaista koskeva oikeus turvautua niin tarpeelliseksi katsoessaan puolustautuksessaan valtiovallasta itsenäiseen ja riippumattomaan oikeudelliseen avustajaan esimerkiksi valtion asettaessa yksilön

syytteeseen rikoksesta. Tästä syytä on myös erittäin tärkeää, että asianajosalaisuuden säilyminen varmistetaan ja turvaan lailla kaikissa olosuhteissa.

Asianajajaliitto katsookin, että julkisuuslain salassapitoperusteita koskevaa 24 §:ää tulisi tarkentaa siten, että salassapitoperusteena tunnistettaisiin myös asianajajalain 5 c §:ssä säädetty asianajosalaisuus ja tähän läheisesti liittyvät oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 15 luvun 17 §:ssä sekä luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (715/2011) 8 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohdassa tarkoitettu salassapitovelvollisuus. Lisäksi asianajajaa ja esimerkiksi julkista oikeudenkäyntiavustajaa asianajajalain 5 §:n perusteella velvoittava hyvää asianajajatapaan (jäljempänä myös "TO") sisältyvä vaitiolovelvollisuus (TO 3.4 ja TO 4.3) tulisi ottaa huomioon julkisuuslain 32 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Julkisuuslain suhdetta tulisi samalla arvioida myös muihin salassapitovelvollisuuksia sisältäviin lakeihin. Asianajajaliitto katsoo, että tämä olisi tärkeää asianajosalaisuuden käytännön toteutumisen varmistamiseksi lainsäädännöllisten viittausten puuttuessa tämän hetkisestä julkisuuslaista täysin.

Asianajajaliitto huomauttaa myös, että salassapitoajan pituutta säätelevän 31 §:n tulisi huomioida myös mahdollinen pidempi salassapitoaika vaikka viittaussäännöksiin, esimerkkinä asianajosalaisuus.

Muut mietinnön ehdotukset

Olisiko muilla kuin lain soveltamisalaa laajentavilla ehdotuksilla organisaationne näkökulmasta turvallisuusvaikutuksia ja minkälaisia nämä vaikutukset olisivat?

-

Lakiehdotus ja säännöskohtaiset perustelut

Huomionne luvuittain lakiehdotukseen ja sitä koskeviin säännöskohtaisiin perusteluihin?

1 luku

-

2 luku

-

3 luku

-

4 luku

-

5 luku

-

6 luku

-

7 luku

-

8 luku

-

Muut huomiot

Muut mahdolliset huomionne?

Asianajajaliitolla ei ole muuta lausuttavaa mietinnöstä.

Enne Heidi
Suomen Asianajajaliitto