



Oikeusministeriölle

Viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemukset julkisuuslain toimivuuteen ja julkisuusperiaatteen toteuttamiseen liittyen (VN/27452/2020)

Oikeusministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan julkisuuslain ajantasaistamista. Työryhmän toimikausi kestää 30.6.2023 saakka ja sen tehtävänä on selvittää ja arvioida julkisuusperiaatteen asianmukaisen toteutumisen ja toteuttamisen ongelmakohtia ja niihin vaikuttavia toimia sekä valmistella tarvittavat lainsäädännön muutosehdotukset. Tavoitteena on nykyistä selkeämpi ja toimivampi lainsäädäntö, joka edistää yhteiskunnan avoimuutta ja vastaa nyky-yhteiskunnan vaatimuksia.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999; julkisuuslaki) toimivuutta on viimeksi tarkasteltu kokonaisuutena vuosituhaten alussa. Voimassa olevasta julkisuuslaista on kertynyt runsaasti soveltamiskokemusta ja huomattava määrä tuomioistuinten ja ylimpien laillisuusvalvojen tulkintakäytäntöä. Näiden myötä on noussut esiin eri tyyppisiä lainsäädännön selkeyttämis- ja kehittämistarpeita. Sääntelyyn liittyy uudistamistarpeita, joista osa on luonteeltaan teknisiä mutta osa edellyttää syvällisempää sääntelyn sisällön ja rakenteen toimivuuden arviointia.

Nyt oikeusministeriön esittämän lausuntopyynnön tarkoituksena on osana työryhmän toimintaa selvittää viranomaisten ja julkista tehtävää hoitavien kokemuksia voimassa olevan lain soveltamiseen liittyvistä keskeisistä haasteista ja lainsäädännön kehittämistarpeista. Lausuntopyyntönä esitetyn kyselyn tulokset on tarkoitus huomioida osana työryhmän tehtävänä olevaa kehittämistarpeiden arviointia.

Suomen Asianajajaliitto (jäljempänä ”Asianajajaliitto”) pitää tätä hanketta erittäin tärkeänä ja kannatettavana sekä kiittää mahdollisuudesta lausua ja tuoda esiin paitsi soveltamiskokemuksia myös erityisesti asianajajien lakisäätteistä salassapitovelvollisuutta koskevia näkökohtia, ja esittää kunnioittaen seuraavaa:

1. Toteutuuko julkisuusperiaate asianmukaisella tavalla? Jos ei, niin mitkä ovat nähdäksenne toteutumisen keskeisimmät esteet?

Asianajajaliitto katsoo, että julkisuusperiaate toteutuu nykyllä lainsäädännön valossa lähtökohtaisesti asianmukaisesti. Keskeisin este on lainsäädännön tulkinnanvaraisuus ja eri säännösten yhteensovittamisen vaikeus, mutta myös se että viranomaisten sisällä käsittely saattaa olla hajanaista yhtenäisten käytäntöjen ja soveltamisohjeiden puuttuessa pyynnön ohjautuessa asiaa käsittelevälle virkamiehelle.

Haasteita julkisuuslain soveltamiseen aiheuttaa myös asiakirjojen manuaaliset tallennus-, hallinta- ja käsittelyprosessit, joihin on tullut eri viranomaisissa erityisesti viime vuosina hieman parannuksia – mutta useassa viranomaisessa tietoja käsitellään edelleen hajautevasti ja manuaalisin prosessein. Erityisesti laajat tietopyynnot aiheuttavat tästä johtuen käsittely- ja toimittamishaasteita, kun salassapidettävät tiedot peitetään käsityönä. Asiakirjojen siirto viranomaisten välillä saattaa tapahtua manuaalisesti.

Lainsäädäntöä kehittäessä tulisi huolehtia pyrkiä supistamaan tulkinnanvaraisuutta ja löytämään keinoja asiakirjojen ja tietojenkäsittelyä tehostavien menettelytapojen edistämiseksi.

Asianajajaliitto nostaa esiin huomiona myös sen, että julkisuusperiaatetta saatetaan haastaa kohdennetuilla viranomaisen työtä tukkivilla rajoittomilla pyynnöillä, joiden torjumiseksi lainsäädäntöön tulisi kehittää keinoja – lähtökohtana kuitenkin edelleen vahva julkisuus- ja avoimuusperiaate.

2. Liittykö julkisuuslain säännösten käytännön toimivuuteen (esim. asiakirjan käsite, asiakirjan julkiseksi tulemisen ajankohta) haasteita? Jos liittyi, niin kuvatkaa tarkemmin millaisia?

Asianajajaliitto toistaa edellä mainitun toimivuusongelman, joka liittyy säännösten tulkinnanvaraisuuteen ja eri säännösten yhteensovittamisen vaikeuteen. Tätä voisi pyrkiä parantamaan viranomaisten yhteistyöllä, kuten on tehty esimerkiksi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisessä (<https://rahanpesu.fi/>).

3. Oletteko havainneet julkisuuslain yksittäisissä säännöksissä tai rakenteessa epäselvyyttä tai tulkinnanvaraisuutta, jotka vaikeuttavat olennaisesti säännösten soveltamista? Nimetkää ongelmia aiheuttavat lainkohdat ja kuvatkaa havaintoa tarkemmin.

Asianajajaliiton toiminnassa julkisen vallan käyttäjänä keskeistä on asianajajista annetun lain ("Asianajajalaki", 496/1958) 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 velvoittaa hyvää asianajajatapaan (jäljempänä myös "TO"), jota asianajajan tulee asianajajalain 5 §:n perusteella ja esimerkiksi julkisen oikeusavustajan valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain (477/2016) 8 §:n perusteella noudattaa, sisältyvä vaitiolovelvollisuus (TO 3.4 ja TO 4.3).

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).

Asianajosalaisuudet, oikeudenkäyntiasiamiehen salassapitovelvollisuuden ja asianajajan vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvat asiat eivät lähtökohtaisesti ole viranomaisten asiakirjoja vaan tietoja, jotka syntyvät asianajajan tai oikeudenkäyntiavustajan ja hänen asiakkaansa välisessä vuorovaikutuksessa ja voivat olla monisisältöisiä ja tietoina hyvin erilaisia (esimerkiksi asianajajan ja asiakkaan välinen kirjeenvaihto, muistiot, asianajotyönä syntyneet asiakirjat ja tallenteet jne.).

Asianajosalaisuudet päätyvät julkisuuslain soveltamisalaan, kun asianajajaan kohdistetaan valvontatoimia ja asianajaja antaa kirjallisen selvityksen julkista tehtävää hoitavalle Suomen Asianajajaliiton hallitukselle tai liiton yhteydessä toimivalle Valvontalautakunnalle. Asianajajalla on muun muassa asianajajalaista (6 §), oikeusministeriön vahvistamista Suomen Asianajajaliiton säännöistä (35 §), hyvää asianajajatapaa koskevista ohjeista (12.1) johdettava velvollisuus antamaan salassapidon estämättä valvontamenettelyssä ne tiedot, jotka olisivat asianajajan salassapito- tai vaitiolovelvollisuuden piirissä.

Myös asianajajan toimistoon tehtävässä tarkastuksessa siirtyy asianajosalaisuuksia viranomaistehtävää hoitavalle liiton edustajalle. Vaikeuksia on ollut sen tulkinnessa, miten julkisuuslain säännöksiä on sovellettava tällaisiin asianajajalain mukaisiin salassapidettäviin tietoihin ja miten säännöksiä sovelletaan yhtä aikaa.

Lisäksi 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).

Julkisuuslain mukaisessa salassapidossa on määrääjat salassapidolle. Asianajosalaisuuden salassapitovelvollisuus ja asianajajan vaitiolovelvollisuus ovat ajallisesti rajoittamattomia. Asianajajaliitossa on tulkittu, että valvonnassa kertyneet tiedot asiakkaasta eivät koskaan tulisi yleisöjulkiseksi, jos ne sisältävät asianajosalaisuuksia.

Asianajaliitto esittää lisäksi, että asianajosalaisuus ja oikeudenkäyntiasiamiehen salassapitovelvollisuus tunnistettaisiin esimerkiksi viittaussäännöksellä julkisuuslaissa ja asianajajan vaitiolovelvollisuus rinnastettaisiin asianajosalaisuuteen julkisuuslain 32 §:n tarkoittamalla tavalla.

4. Ovatko digitalisaatio, muuttuneet tiedonkäsittelytavat tai muut muutokset toimintaympäristössä aiheuttaneet haasteita julkisuuslain soveltamisessa tai julkisuusperiaatteen toteutumisessa? Jos ovat, niin kuvatkaa näitä muutoksia ja sitä, miten ne vaikuttavat lain soveltamiseen?

Asianajajaliitto toteaa, että digitalisaatio, kehittyneet tiedonkäsittelytavat ja parannukset toimintaympäristössä järjestelmien kehittyessä ovat haasteiden sijaan parantaneet toimintaedellytyksiä. Asianajajaliiton lanseeraama ASSI-asianhallintajärjestelmä (<https://asiointi.asianajajaliitto.fi>) on tuonut esimerkiksi asianajajan tai oikeudenkäyntiasiamiestä koskevassa valvontamenettelyssä olevat asiakirjat läpinäkyvästi asianosaisten tietoon, jolloin niitä koskevia pyyntöjä ei tarvitse erikseen asianosaisasemassa olevien tehdä.

Toisaalta myös sähköisessä asioinnissa on tunnistettava asiakirjojen sisältämiin salassapidettäviin osiin liittyvä haaste esimerkiksi toimitettaessa asiakirjoja edelleen asiakirja- tai tietopyyntöjen perusteella, asian siirtyessä valitustuomioistuimelle tai muulle viranomaiselle. Mainittujen kohtien merkitseminen erikseen aiheuttaa manuaalista työtä salassapidettävien osien merkitsemiseksi.

5. Liittyykö julkisuuslain ja henkilötietojen suojaa koskevien sekä niitä yhteensovittavien (JulKL 16.3 §) säännösten tulkittamiseen mielestänne haasteita? Jos liittyy, niin kuvatkaa kokemaanne epäselvyyttä tai epäkohtaa mahdollisimman tarkasti.

Asianajajaliitto viittaa edellä lausuttuihin yhteensovittamisongelmiin. Henkilötietojen suojaan liittyvä EU-tason sääntely ja -tulkinta sekä erityisesti alallamme asiakkaan salaisuuksia koskevien tietojen salassapitovelvollisuus asianajajalain säännösten perusteella asettavat lisähaasteita.

Asianajajaliitto katsoo, että henkilötietojen suojaamiseksi tapahtuvaa tietojen anonymisointia tulisi harjoittaa jo järjestelmätasolla, jotta julkisuusperiaate voisi toteutua tehokkaasti.

6. Oletteko havainneet tiedon pyytäjien oikeusturvaan tai noudatettavaan menettelysääntöihin liittyviä epäkohtia? Kuvatkaa tarkemmin millaisia?

Asianajajaliitto toteaa, että alallamme ei ole erityisiä epäkohtia tässä suhteessa, mutta huomauttaa, että käytännöt eri viranomaisten osalta eivät ole täysin yhtenäiset.

7. Minkälaisia toimia organisaationne jokapäiväisessä työssä on tehty julkisuusperiaatteen tehokkaan toteutumisen varmistamiseksi?

Asianajajaliitto on pyrkinyt aktiivisesti kehittämään käytäntöjä ja esimerkiksi valvonta-asioiden salassapidettävyyttä on arvioitu Helsingin hovioikeuden kannanottojen perusteella sen katsottua, ettei valvonta-asioissa tehdyissä valitusasioissa voida merkitä salassapidettäväksi kaikkia asiaan liittyviä hovioikeuteen päätyviä asiakirjoja. Tämän perusteella on muokattu käytäntöjä muun muassa Asianajajaliiton hallituksen antamien lausuntojen osalta.

8. Koetteko, että julkisuusperiaatteen toteuttaminen ja julkisuuslain toimeenpano on resursoitu organisaatiossanne riittävällä tavalla? Onko organisaatiossanne riittävä ja ajantasainen osaaminen lain soveltamisesta?

Asianajajaliitto katsoo, että julkisuusperiaatteen toteuttaminen ja julkisuuslain toimeenpano toteutuvat tehokkaimmin keskittämällä osaaminen tulkintojen yhdenmukaistamiseksi. Esimerkiksi valvonta-asioissa asiakirjahallinto on tältä osin täysin keskitetty.

Julkisuuslain soveltamisen arviointia tehdään säännöllisesti niin liiton toimiston juristien kuin Asianajajaliiton hallituksen asianajajien toimesta ja siten organisaation osaaminen saadaan pidettyä myös ajantasalla.

9. Mitkä ovat julkisuuslain kiireisimmät muutostarpeet? Mainitkaa enintään kolme tärkeintä.

Asianajajaliitto katsoo tarpeelliseksi, että julkisuuslain salassapidettävien asiakirjojen listauksen (24 §) tulisi tunnistaa 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 tulisi huomioida. Lisäksi asianajajaa ja esimerkiksi julkista oikeudenkäyntiavustajaa asianajajalain 5 §:n perusteella velvoittava hyvää asianajajatappaan (jäljempänä myös ”TO”) sisältävä vaitiolovelvollisuus (TO 3.4 ja TO 4.3) tulisi ottaa huomioon julkisuuslain 32 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Julkisuuslain suhdetta tulisi samalla arvioida myös muihin salassapitovelvollisuuksiin sisältyviin lakeihin.

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

Lisäksi Asianajajaliitto katsoo, että julkisuuslain 11 §:n asianosaiskäsitettä ja asianosaisen oikeutta käyttää salassapidettävää tietoa tulisi täsmentää. Käytännön ongelma liittyy esimerkiksi asianajajia koskeviin kantelutilanteisiin, jossa kantelija saattaa olla täysin ulkopuolinen taho. Missä määrin tällaisella ulkopuolisella kantelijalla, joka saattaa olla vaikkapa toimittaja, on oikeus saada kantelun tehneenä salassapidettäviä tietoja, jota kantelun kohde valvontaa suorittavalle asianajosalaisuuden ja -vaitiolovelvollisuuden estämättä antaa ja missä määrin asianaosaisasemassa toimiva voi tällaisia tietoja hyödyntää.

10. Muut mahdolliset kommentit ja toiveet, joita haluatte välittää työryhmälle julkisuuslain ajantasaistamistyössä huomioon otettavaksi.

Asianajajaliitto ja sen alaisuudessa toimiva valvontalautakunta hoitavat lakisäätöisiä ja julkisia tehtäviä sekä käyttävät julkista valtaa, joten myös Asianajajaliiton ja valvontalautakunnan asiakirjat ja tiedot kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan. Pyydämme jatkossa huomioimaan asemamme, kun tähän hankkeeseen liittyviä lausuntopyyntöjä lähetetään julkisuuslain soveltajille.



Asianajajaliiton jäsenet ovat puolestaan merkittävä asiantuntijataho siltä osin, miten julkisuuslain soveltaminen näyttää yksityishenkilöiden ja yritysten näkökulmasta. Asianajajat hoitavat asiakkaidensa toimeksiantoja ja joutuvat tekemisiin julkisuuskysymysten kanssa ja tekevät myös valituksia kun julkisuus ei ole toivotulla tavalla toteutunut. Erityisesti asianosaisjulkisuuden arvioimiseksi toivomme, että Asianajajaliittoa ja siten sen asianajajaedustajia kuultaisiin nimettyinä kuultavina lain jatkovalmistelussa.

Helsingissä 4.6.2021

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO

Hanna Räihä-Mäntyharju
Suomen Asianajajaliiton puheenjohtaja
Asianajaja, Tampere

LAATI

Pääsihteeri Niko Jakobsson, Helsinki
Asianajaja Markku Fredman, Helsinki