

Asia: VN/27452/2020-OM-548

Julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistustarpeiden kartoitus

Lausunnonantajan lausunto

Mitkä ovat mielestänne nykyisten julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden kehittämistarpeet? Puuttuuko nykyisistä salassapitosäännöksistä jotain olennaista? Kuvaile ja perustele kehittämistarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

Suomen Asianajajat kiittää mahdollisuudesta lausua näkemyksensä julkisuuslain salassapitoperusteiden uudistustarpeiden kartoituksesta.

Yhtenä Suomen Asianajajien sääntömääräisenä tehtävänä on seurata oikeuskehitystä maassa ja lausuntoja antamalla sekä aloitteita tekemällä tarjota kokemuksensa yhteiskunnan käytettäväksi. Suomen Asianajajien oikeuspoliittisen työn lähtökohta on oikeusvaltion turvaaminen. Lausunnoissaan Suomen Asianajajat pyrkii painottamaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen, oikeusturvaan sekä oikeuden saavutettavuuteen, perus- ja ihmisoikeuksien sekä asianajajakunnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaamiseen liittyviä näkökulmia. Pyydettyä lausuntona Suomen Asianajajat esittää seuraavaa.

Mitkä ovat mielestänne nykyisten julkisuuslain 24 §:n salassapitoperusteiden kehittämistarpeet? Puuttuuko nykyisistä salassapitosäännöksistä jotain olennaista? Kuvaile ja perustele kehittämistarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

Suomen Asianajajat katsoo, että julkisuuslain 24 §:n salassa pidettävien asiakirjojen listaus ei tunnista tai huomioi asianajajista annetun lain (496/1958, myöhemmin asianajajalaki) 5 c §:ssä säädettyä asianajosalaisuutta tai tähän läheisesti liittyviä oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 17 §:ssä sekä luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (715/2011) 8 §:n 1 momentin 4 ja 5 kohdassa tarkoitettua oikeudenkäyntiavustajan salassapitovelvollisuutta.

Asianajajia sekä heidän apulaisiaan velvoittaa asianajosalaisuudeksi kutsuttu laaja yleinen salassapitovelvollisuus asiakkaansa asioista sekä tehtävässään saamistaan tiedoista. Asianajajat ovat velvollisia huolehtimaan asianajosalaisuuden toteutumisesta, sillä asianajosalaisuudella turvataan asiakkaan perusoikeuksien toteutuminen. Asianajosalaisuudella turvataan henkilön oikeus saada riippumattomia oikeudellisia neuvoja sekä antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Asianajosalaisuus perustuu paitsi edellä mainittuun lainsäädäntöön, 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 Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö.

Lisäksi asianajajaa velvoittaa asianajajalain 5 §:n perusteella sekä julkista oikeudenkäyntiavustajaa oikeuspalveluvirastosta annetun lain 3 luvun 10 §:n perusteella hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden (jäljempänä myös ”TO”) sisältävä vaitiolovelvollisuus (TO 3.4 ja TO 4.3), jota ei huomioida asianmukaisesti julkisuuslain 32 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Ainoastaan nykyisen julkisuuslain esitöistä löytyy 24 §:n salassapitovelvoitteita koskeva maininta, jonka mukaan ”Liike- ja ammattisalaisuutta koskeva säännös tulee sovellettavaksi myös niissä asianajajan ja tilintarkastajan hyväksymistä ja hyväksymisen peruuttamista koskevissa asioissa, jotka tulevat ehdotuksen mukaan lain soveltamisalan piiriin. Siten Suomen Asianajajaliiton hallussa olevat kurinpitoasiaa koskevat asiakirjat, joista ilmenee asianajajan asiakasta koskevia tietoja, ovat salassa pidettäviä.”

Suomen Asianajajat tuo esiin, että edellä mainittu esitöiden maininta on ajalta ennen asianajajien valvonnan siirtymistä erillisen valvontalautakunnan ja -yksikön tehtäväksi ja ennen nykyisen avustajajärjestelmän luomista. Lisäksi mainittu on omiaan luomaan virheellisen kuvan siitä, että kyse olisi ainoastaan ”niistä asianajajan- ja tilintarkastajan hyväksymistä ja hyväksymisen peruuttamista koskevista asioista” tai ”Suomen Asianajajaliiton [nyk. Suomen Asianajajat] hallussa olevista asiakirjoista” on ilmeisen vanhentunut eikä kuvaa tämän hetkistä tilannetta, jossa Suomen Asianajajien hallituksen tai valvontalautakunnan lakisääteisistä tehtävistä johtuen sen laatiin tai sille toimitettuihin asiakirjoihin saattaa sisältyä laajasti asianajosalaisuuden sekä vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja niin asianajajien, luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien kuin julkisten oikeudenkäyntiavustajien osalta. Suomen Asianajajat korostaa, että tiedot päätyvät nykyisten valitus- ja muun prosessisääntelyn johdosta säännöllisesti muiden julkisten toimijoiden, kuten tuomioistuinten, oikeuskanslerinviraston taikka aluehallintoviraston haltuun.

Ottaen huomioon julkisuuslain 14 §:n lähtökohdan, jonka mukaan viranomaisen asiakirjan antamisesta päättää se viranomainen, jonka hallussa asiakirja on, olisi erittäin tärkeää, että julkisuuslakiin sisältyisi laintasoinen ja selkeä kohta, jossa huomioitaisiin asianajosalaisuus ja vaitiolovelvollisuus kattavasti.

Nykyinen tila, jossa julkisuuslaki ei huomioi asianajosalaisuutta ja asianajajan vaitiolovelvollisuutta on omiaan johtamaan tarpeettomiin tulkintaepäselvyyksiin ja konflikteihin julkisuuslain sekä niiden erityislakien välillä, joissa edellä mainituista salassapito- tai vaitiolovelvollisuuksista on säädetty. Pahimmillaan lopputuloksena on valitettavasti virheellinen päätös, jossa viranomaisen asiakirjan mukana annetaan tietoa, jota ei erityislainsäädännön, kuten asianajajalain mukaan saisi pyytäjälle antaa. Erityisen haastavia näistä tilanteista tekee päätöksen tekeville viranhaltioille se, että asiakirjapyynnön vastaanottava viranomainen ei ole useissa tapauksissa edellä kuvatusti asiakirjan laatinut viranomainen, vaan asianajosalaisuuden tai vaitiolovelvollisuuden alaan kuuluvia tietoja sisältävä asiakirja on päätenyt päätöksentekevän viranomaisen haltuun esimerkiksi valvontalautakunnan asiakirja-aineistoon sisältyvänä asiakirjana. Asianajajan on vastattava hänelle asianajajalain ja asianajajayhteisön sääntöjen edellyttämässä asioissa esitettyihin kysymyksiin avoimesti, totuudenmukaisesti ja määräjassa. Asianajaja ei saa kieltäytyä antamasta tällaisia tietoja vetoamalla salassapito- tai vaitiolovelvollisuuteensa (TO 12.1, AAL 6 §, 7 d §, Suomen Asianajajien säännöt (672/2024) 35 §). Tämä tarkoittaa käytännössä, että Suomen Asianajajien hallituksen sekä sen yhteydessä toimivan riippumattoman ja itsenäisen valvontalautakunnan asiakirjoihin päätyy myös asianajosalaisuuden ja vaitiolovelvollisuuden alaisia tietoja.

Edellä mainituin perustein Suomen Asianajajat katsoo, että 24 §:n salassa pidettävien asiakirjojen listauksiin tulisi lisätä uusi kohta, joka kuuluisi esimerkiksi seuraavasti:

xx) asiakirjat, jotka sisältävät tietoja asianajajan ja tämän asiakkaan välisestä asiakassuhteesta, toimeksiannosta tai yhteydenpidosta riippumatta yhteydenpitovälineestä tai yhteydenpidon muodosta tai muita tietoja, joita asianajaja ei saa asianajajista annetun lain (496/1958) 5 c §:n, hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden tai oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 15 luvun 17 §:n tai saman lain 17 luvun 13 §:n perusteella muutoin luvattomasti ilmaista tai todistaa. Edellä tässä kohtaa säädetty koskee soveltuvien osin myös tietoa luvan saaneen oikeudenkäyntiavustajan sekä julkisen oikeudenkäyntiavustajan ja tämän asiakkaan välisestä yhteydenpidosta siten kuin luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa (715/2011) sekä oikeuspalveluvirastosta annetussa laissa (1133/2023) säädetään.

Suomen Asianajajat tuo esiin, että sen yllä esittämässä uudessa salassapitoperusteessa on huomioitu sekä viimeaikaisin Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö sekä nyt allekirjoitusvaiheessa oleva Euroopan neuvoston yleissopimus asianajajan ammatin suojaamiseksi, jonka on tätä lausuntoa kirjoittaessa allekirjoittanut ainakin 17 maata. Sopimuksen 6 artiklan 3 kohta velvoittaa osapuolet varmistamaan oikeudellisen neuvonnan luottamuksellisuuden sekä asianajosalaisuuden täysimääräisen toteutumisen.

Suomen Asianajajat katsoo, että sen esittämä täydennys julkisuuslain salassapitoperusteisiin selkeyttäisi tilanteita, joissa erityislakien sisältämiä pirstaloituneita salassapitomääräyksiä ei viran puolesta huomioitaisi julkisuuslain soveltamisalalla.

Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), millaisia muutoksia tämä edellyttäisi salassapitoperusteisiin? Kuvaillaa ja perustelkaa muutostarvetta mahdollisimman konkreettisesti.

Suomen Asianajajat on työryhmän mietinnöstä 16.2.2024 antamassaan lausunnossa pitänyt 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. Suomen Asianajajat katsoo, että julkisuuslain soveltamisalan rajoittamiselle verrattuna muihin hallinnon yleislakeihin ei ole tällaisessa tapauksessa perustetta.

Suomen Asianajajat katsoo, että julkisuuslakia tulisi soveltaa toiminnan luonteesta tai toiminnan harjoittamisen muodosta riippumatta koherentisti kaikkiin toimijoihin sellaisissa toimitissa, jotka liittyvät niiden tehtäväksi lain tai säädöksen nojalla annettuun julkisen hallintotehtävän hoitamiseen tai julkisen vallan käyttöön kokonaisuudessaan. Korostamme kuitenkin edelleen, että julkisuuslakia ei tulisi soveltaa tällaiseen julkista hallintotehtävää hoitavaan tai julkista valtaa käyttävään yksityisen toimijan kaikkeen toimintaan kokonaisuudessaan, vaan soveltumista tulisi rajata siten, että kokonaisuudessaan huomioidun julkisen hallintotehtävän hoitamisen tai julkisen vallan käytön ulkopuolelle jäävä toiminta jäisi edelleen lain soveltumisan 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).

Suomen Asianajajat toteaa, että jo voimassa olevan julkisuuslain (621/1999) 4 §:n perusteella sekä Suomen Asianajajien hallituksen että valvontalautakunnan toimintaan on sovellettu julkisuuslakia niiden hoitaessa lain nojalla annettua julkista tehtävää eikä esitetty 5 § muuttaisi näkemyksemme mukaan tätä lähtökohtaa millään tavalla. Näin ollen viittaamme ensimmäisen kysymyksen vastauksessa esitettyihin konkreettisiin ongelmiin ja epäselvyyksiin, joiden johdosta yllä esitetyt muutostarpeet julkisuuslain 24 §:n salassa pidettävien asiakirjojen luetteloon olisivat näkemyksemme mukaan ehdottoman tarpeellisia.

Oletteko tunnistanee tietojen tai asiakirjojen salassapitoa koskevaa erityislainsäädäntöä, joka on ristiriidassa julkisuuslain salassapitosäännösten kanssa? Jos julkisuuslain soveltamisalaa muutettaisiin mietinnössä ehdotetulla tavalla (Oikeusministeriön julkaisuja 2023:32, lakiehdotuksen 5 §), aiheutuisiko soveltamisalan muutoksesta konkreettisia ristiriitoja nykyisen erityislainsäädännön kanssa tai tarvetta tarkentaa erityislainsäädäntöä?

Suomen Asianajajat viittaa tietojen ja asiakirjojen salassapitoa koskevan erityislainsäädännön ja julkisuuslain salassapitosäännösten välisten ristiriitojen osalta yllä lausuttuun. Muilta osin asiaan ei ole lausuttavaa.

Suomen Asianajajat katsoo lisäksi, että julkisuuslain suhdetta tulisi ajantasaistamistyön yhteydessä arvioida kattavasti muihin salassapitovelvollisuuksia sisältäviin lakeihin.

Suomen Asianajajat huomauttaa myös, että salassapitoajan pituutta säätelevän 31 §:n tulisi huomioida myös mahdollinen pidempi salassapitoaika vaikka viittaussäännöksiin, esimerkkinä asianajosalaisuus, jota ei ole ajallisesti rajoitettu säännöksiin.

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). Suomen Asianajajat katsoo, että sen esittämän asianajosalaisuutta ja vaitiolovelvollisuutta koskevan salassapitoperusteen lisääminen julkisuuslain 24 §:ään olisi omiaan selkeyttämään viranomaisen asiakirjojen julkisuuden sääntelyä kokonaisuutena.

Enne Heidi
Suomen Asianajajat