



Lakivaliokunta
Kuulemistilaisuus 16.9.2022

Asia: HE 98/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilainsäädäntö

Kirjallinen asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle avoimuusrekisterilainsäädäntö HE 98/2022 vp

Yleistä

Suomen Asianajajaliitto (jäljempänä ”Asianajajaliitto”) kannattaa avoimuusrekisterin perustamista päätöksenteon läpinäkyvyyden parantamiseksi sekä luottamuksen vahvistamiseksi. Asianajajaliitto pitää tärkeänä, että avoimuusrekisterille asetetut tavoitteet toteutuvat.

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.

Lain soveltamisala ja ilmoitettava vaikuttamistoiminta

Asianajajaliitto pitää kannatettavana, että soveltamisala on riittävän laaja kattaakseen lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan käyttöä Suomessa rekisterin tavoitteiden saavuttamiseksi. Esillä olevista vaihtoehdoista Asianajajaliitto on kannattanut laajasti valtionhallinnon toimijoita koskevaa rekisteriä. Olisi joka tapauksessa rekisterin käyttötarkoituksen vuoksi tarpeen rajata pois riippumattomat, tuomiovaltaa käyttävät tuomioistuimet ja oikeuskanslerinvirasto. Myös esimerkiksi valvontatehtäviä hoitavat viranomaiset voitaisiin rajata pois vaikuttamistoiminnan kohteista. Rekisteri voisi siis koskea julkishallintoa tietyin rajauksin.

Asianajajaliitto itse on esimerkki 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 osallistuu oikeuspoliittiseen keskusteluun, joka katsottaisiin rekisteriin ilmoitettavaksi vaikuttamistoiminnaksi. Asianajajaliitto pitää ratkaisua oikeana.

Asianajajan salassapitovelvollisuus

Lakiin ehdotetun 4 §:n ilmoittautumisvelvollisuuden rajauksen on tarkoitus koskea asianajosalaisuuden piiriin kuuluvaa oikeudellista neuvontaa. Asianajosalaisuus liittyy perustuslain sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamaan oikeuteen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Tähän sisältyy oikeus saada oikeudellista apua, oikeus valita oikeusavustaja ja oikeus neuvotella oikeusavustajan kanssa luottamuksellisesti. Asianajosalaisuus turvaa jokaisen mahdollisuuden hakea lainopillista apua oikeudellisten asioidensa hoitamiseen luottamuksellisesti riippumatta siitä, kuinka monimutkainen tai hankala kansalaisen tilanne on. Asianajajaliitto pitää valittua rajausta välttämättömänä jokaisen oikeusturvan, ja ennen kaikkea puolustautumisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Poikkeus on kirjattu siten, että asianajajien, luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien asiakkaalleen antama oikeudellinen neuvonta, jossa on kysymys oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:ssä tarkoitettujen tehtävien taikka asianajajista annetun lain (496/1958) 5 c §:ssä tai luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (715/2011) 8 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettujen tietojen käsittelyä sisältävien tehtävien hoitamisesta, ei aiheuttaisi ilmoittautumisvelvollisuutta.

Eistykseen mukaan asianajajien, luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien tulisi kuitenkin tehdä avoimuusrekisteriin rekisteröinti-ilmoitus, jos neuvontaan liittyy sellaista asiakkaalle annettavaa vaikutustoiminnan neuvontaa, jossa ei ole kyse asiakkaan oikeudellisen aseman määrittelystä, asiakkaan avustamisesta hallintoasiassa, oikeussäännöksen soveltamista koskevasta neuvonnasta tai muusta asiakkaan toimintaan liittyvästä oikeudellisesta neuvonnasta.

Esimerkkeinä oikeudenkäymiskaaren mukaisista ja ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle jäävistä tehtävistä 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.

Sen sijaan ilmoitusvelvollisuuden piirissä katsotaan olevan tilanne, jossa asiakkaan puolesta tehtäisiin vaikuttamistoimintaa tai vaikuttamistoimintaan annettuun tukeen liittyy jotain sellaista 2 momentin 5 kohdasta poikkeavaa oikeudellista neuvontaa, joka liittyy asiakkaan vaikuttamistoiminnan neuvontaan ja joka ei ole asiakkaan oikeudellisen aseman määrittelyä, asiakkaan hallintoasiassa tukemista, oikeussäännöksen soveltamiseen liittyvää neuvontaa tai vastaavaa yksinomaan vain asiakkaan itseensä liittyvän toiminnan oikeudellista neuvontaa.

Tällaista rekisteröintivelvollisuuden synnyttävää neuvontaa olisivat esityksen mukaan ainakin neuvonta, joka kohdistuu jotain toimialaa koskevaan sääntelyyn ja toimialaan liittyvään politiikkaan vaikuttamiseen tai toimialaa koskevien sääntelyn puutteiden tai kehittämistarpeiden esilletuomiseen. Esimerkkitalanteina esityksessä on mainittu seuraavat:

- Neuvonnassa kerrotaan asiakkaalle, millä argumenteilla valmisteltavaan lainsäädäntömuutokseen kannattaisi vaikuttaa.
- Neuvonnassa kerrotaan asiakkaalle, millä argumenteilla verotusta koskevaan ohjeeseen tulisi vaikuttaa, jotta se olisi hänen liiketoiminnalleen edullista.
- Asiakas pyytää neuvoja verotuksen ennakkoratkaisumenettelyä koskevan vaikuttamistyön tekemiseen suhteessa viranomaisiin.

Asianajajaliiton käsityksen mukaisesti yllä mainittuja tilanteita ei voida pitää yleisinä, eikä ilmiön laajuudesta ole tietoa. On ymmärrettävää, että EU-tason avoimuusrekisterikäytännössä on tunnistettu tarve välttää tilanne, jossa oikeudellisia avustajia käytettäisiin hyväksi avoimuussäännösten kieltämiseen. Suomen olosuhteissa tällainen piilotettu vaikuttamistoiminta olisi kuitenkin katsottavissa jokaista asianajajaa sitovan hyvän asianajotavan vastaiseksi. Näin ollen Asianajajaliitto toteaa, että asia olisi parempi ratkaista erityissääntelyllä, joka voitaisiin sitoa esimerkiksi asianajajalain kokonaisuudistukseen. Näin välttyttäisiin vaikeilta rajanvetotilanteilta ja asianajosalaisuuden ydinalueen määrittelemisestä uudelleen täysin eri asiaa koskevassa yhteydessä.

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. Koska esimerkiksi toimeksiantosuhteesta kertominen ulkopuolisille katsotaan itsessään asianajajan salassapitovelvollisuuden rikkomiseksi, saattaisi rajanveto rekisteröitävän ja salassa pidettävän tiedon välillä vaikeutua huomattavasti, mikäli oikeudellinen neuvonta olisi joiltain osin rekisteröitävää.



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 ammattisalakassapitovelvollisuuden sitomille välittäjille asetettaisiin 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.

On eri asia, mikäli esimerkiksi asiakkaana oleva julkisoikeudellinen taho esimerkiksi julkisuuslain nojalla kertoo tällaisesta toimeksiannosta. Toimeksiantosuhteesta kertominen ei kuitenkaan asianajajakunnan riippumattomuuden ja asiakkaan suojaksi säädetyn asianajosalaisuuden turvaamiseksi voi olla asianajajan tehtävä. Niin ikään, mikäli asiakas harjoittaa ammatillista vaikuttamistoimintaa, olisi tällainen toiminta joka tapauksessa rekisteröintivelvoitteen piirissä.

Mikäli Suomessa katsotaan ilmenevän tosiasiallisesti vaikuttamistoimintaa tukevaa oikeudellista neuvontaa, joka muodostaa esteen avoimuuden toteutumiselle, 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 ensisijaisesti asianajajia asianajajista annetun lain 5 §:n perusteella velvoittavilla hyvää asianajajatapaa koskevilla tapaohjeilla tai muilla asianajajia velvoittavilla ohjeilla, eikä perusoikeuksiin kuuluvaa asianajosalaisuutta kaventavilla lakisääteisillä poikkeuksilla. Esimerkiksi asianajajalain kokonaisuudistus antaisi mahdollisuuden määritellä kattavammin asianajosalaisuuden sisältöä.

Helsingissä 14. syyskuuta 2022

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO

Niko Jakobsson
Suomen Asianajajaliiton pääsihteeri

puh. 050 341 4593

niko.jakobsson@asianajajaliitto.fi