



21.9.2022

OKV/2280/22/2022

OKV/2280/22/2022-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan lakivaliokunta

Viite:

Eduskunnan lakivaliokunnan kirjallinen asiantuntijalausuntopyyntö 14.9.2022 (lakivaliokunnan kokous perjantai 23.9.2022 klo 9.15)

Asia:

Hallituksen esitys eduskunnalle avoimuusrekisterilaiksi (HE 98/2022 vp)

Olen antanut oikeusministeriölle 31.1.2022 lausunnon (OKV/3270/21/2021) parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijaryhmän avoimuusrekisterilakia koskevasta mietinnöstä. Mietinnön liitteenä on ollut luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle avoimuusrekisterilaiksi. Lausuntomenettely on ensimmäinen vaihe oikeuskanslerin ennakollisessa säädösvalvonnassa. Oikeuskanslerin lausunnoissa tuodaan esille myös sellaisia lainsäätäjän harkintavaltaan kuuluvia seikkoja, joita on hyvä arvioida toimivan kansanvaltaisen oikeusvaltion, perus- ja ihmisoikeuksien optimaalisen toteutumisen ja hyvän hallinnon näkökulmasta lakia viimeisteltäessä. Tästä näkökulmasta olen pitänyt lausunnossani tärkeänä avoimuusrekisterilain mahdollisimman laajaa soveltamisalaa.

Valtioneuvoston yleisistuntoa edeltäneessä oikeuskanslerin listatarkastuksessa tarkastetaan, että hallituksen esitykset täyttävät perustuslailliset vähimmäisvaatimukset. Listatarkastusvaiheessa on arvioitu, että oikeuskanslerin lausunnossaan esittämiä näkökohtia on otettu esityksessä huomioon ja että hallituksen esityksen antamiselle ei ollut valtiosääntöoikeudellista estettä myöskään muiden merkittävien oikeudellisten toimijoiden esitysluonnoksesta antamien lausuntojen huomioon ottamisen näkökulmasta. Listatarkastusvaiheessa on arvioitu esityksen täyttävän perustuslailliset vähimmäisvaatimukset ja esitykseen on myös lisätty oikeuskanslerin tärkeänä pitämä kannanotto perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisen tarpeellisuudesta. Esimerkiksi

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

vaikutustoiminnan ja vaikutustoiminnan neuvonnan määritelmiä ja pienimuotoista vaikutustoimintaa koskevaa poikkeussäännöstä on lausuntokierroksen jälkeen jossain määrin täsmennetty ja Valtiontalouden tarkastusviraston tiedonsaantioikeus on esitetty sidottavan eri laiminlyöntitilanteiden selvittämiseksi välttämättömiin tietoihin. Listatarkastuksessa ei lausuntovaiheesta poiketen enää arvioida lainsäätäjän harkintavaltaan kuuluvia seikkoja.

Kiinnitän vielä huomiota täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen asianajosalaisuuden kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta. Toin lausunnossani oikeusministeriölle esille, että asianajajan asiakassuhteeseen liittyvien tietojen julkisuuden suhdetta asianajosalaisuuteen ja erityisesti hyvän asianajajatavan asettamiin velvoitteisiin olisi välttämätöntä esityksessä vielä arvioida. Sama koskee julkisia oikeusavustajia ja soveltuvien osin luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia. Esitykseen on tehty lausuntopalautteen johdosta muutoksia, mutta ehdotettu sääntely vaikuttaa edelleen jännitteiseltä suhteessa asianajosalaisuuteen. Esitetyn sääntelyn taustaksi on esityksessä kerrottu, että joissakin tilanteissa asianajotoimistot myös Suomessa ovat tarjonneet oikeudellista konsultointia esimerkiksi lainvalmisteluhankkeisiin liittyen sekä julkiselle että yksityiselle puolelle, mikä on ollut omiaan aiheuttamaan ongelmia. Tässä yhteydessä on viitattu oikeuskanslerin ratkaisuun (OKV/536/1/2019), jossa on kyse työ- ja elinkeinoministeriön menettelystä kaivoslainsäädännön muutostarpeita koskevan selvityksen hankkimisessa kaivosyhtiöitä edustaneelta asianajotoimistolta.

Lakiesityksen 4 §:n 1 momentin perusteella avoimuusrekisteriin ei tarvitse tehdä rekisteröinti-ilmoitusta, jos toimija harjoittaa *ainoastaan* seuraavaa toimintaa: 5) 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. Saman pykälän 2 momentin mukaan asianajajien, luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien ja julkisten oikeusavustajien tulee kuitenkin tehdä avoimuusrekisteriin rekisteröinti-ilmoitus, jos *1 momentin 5 kohdassa tarkoitettuun 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.

Asianajajan tulee kaikessa toiminnassaan noudattaa hyvää asianajajatapaa. Hyvä asianajajatapa ilmenee laissa ja Suomen Asianajajaliiton säännöissä säädetyn lisäksi muun muassa hyvää asianajajatapaa koskevista ohjeista (tapaohjeet). Hyvä asianajajatapa velvoittaa asianajajia ja julkisia oikeusavustajia ja vastaavista velvollisuuksista on luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien osalta säädetty laissa luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista.

Asianajaja ei saa asianajosalaisuuden vuoksi ilmaista tietoa asiakkaastaan riippumatta siitä, millainen toimeksianto on kyseessä. Asianajaja voi vapautua salassapito- ja vaitiolovelvollisuudestaan siinä määrin kuin siihen on laista (tai asianajajaliiton säännöistä) johtuva velvollisuus. Mikäli asianajajan tulisi asianajosalaisuuden estämättä antaa tiedot asiakkaastaan julkiseen rekisteriin ja valvovalle viranomaiselle Valtiontalouden tarkastusvirastolle, asianajosalaisuuden murtavan sääntelyn olisi oltava paitsi täsmällistä ja tarkkarajaista, myös selkeää. Vaikka lakiesitystä on tarkennettu lausuntokierroksen jälkeen, lakiesityksen 4 §:n 1 ja 2 momenttien suhde vaikuttaa epäselvältä ja säännöksen muotoilu tältä osin vaikeasti hahmotettavalta.

Lakiesityksen 2 §:ssä vaikuttamistoiminnan kohteina on valtioneuvoston osalta mainittu ministerit, ministereiden erityisavustajat ja ministerin toimikaudeksi nimitetyt valtiosihteerit (2 kohta) ja ministeriöt ja niiden asettamat selvityshenkilöt (4 kohta). Lakiesityksen 8 §:n 4 momentissa puolestaan säädettäisiin yhteydenpidon kohteiden ilmoittamisen tarkkuudesta. Toimintailmoituksessa ilmoitettaisiin vaikuttamistoiminnan kohteet yksilöitynä siten, että henkilöittäin yksilöidään kansanedustajat, ministerit, ministereiden toimikaudeksi nimitetyt valtiosihteerit ja erityisavustajat, eduskunnan pääsihteeri ja apulaispääsihteeri, ministeriöiden kansliapäälliköt ja osastopäälliköt sekä ministeriöiden asettamat selvityshenkilöt. Ministeriöiden muihin virkamiehiin kohdistuvan yhteydenpidon osalta ilmoitettaisiin tieto osastosta ja yksiköstä. Valtioneuvoston osalta ilmoitettava tieto yhteydenpidon kohteena olevasta virkamiehestä on lakiesityksessä rajattu vain tiettyihin nimettyihin virkoihin. Mikäli tällainen erottelu ministeriön korkeiden virkamiesten ja muiden virkamiesten välillä on lainkaan tarpeen, olisi alivaltiosihteeri – joka ei kuulu mihinkään ministeriön osastoon tai yksikköön – valtion virkamieslain 26 §:n mukaisen asemansa perusteella tarpeellista ja perusteltua mainita. Vaikka ministeriön korkeiden virkamiesten ja muiden virkamiesten erottelun taustalla voidaan nähdä henkilötietojen suojan ja avoimuuden välistä rajanvetoa, myös ministeriöiden johtavat asiantuntijat voivat olla vaikuttamistoiminnan kohteina käytännössä merkittäviä, ja tämän vuoksi sääntelymalli herättää kysymyksiä lainsäädännön tehokkuudesta. Yleisesti kiinnostavaa lienee tieto siitä, keneen yhteyttä vaikuttamisen tarkoituksessa on pidetty.

Lopuksi totean, että pidän avoimuusrekisterilakia ja sen säännösten tosiasiallista noudattamista päätöksenteon avoimuuden näkökulmasta erittäin tärkeänä. Epäasiallisen vaikuttamisen ja korruptiivisen toiminnan estäminen edellyttää kuitenkin myös muita toimia (julkisuus, avoin data ja tieto, esteellisyys- ja karenssisäännöt). Vaikka avoimuusrekisterilain soveltamisalan osalta esityksessä on tässä vaiheessa päädytty lausuntokierroksella esillä olleista vaihtoehtoista suppeimpaan soveltamisalaan, pidän tärkeänä, että avoimuusrekisterilain soveltamisala laajenisi tulevaisuudessa koko valtionhallintoon sekä kunta- ja aluetasolle.