Oikeusministeriö Dnro 69/2017

PL 25

00025 Valtioneuvosto

 8.1.2018 1 (11)

oikeusministerio@om.fi

Marietta.keravuori-rusanen@om.fi

Lausuntopyyntönne: OM 7/41/2017; OM038:00/2017, 10.11.2017

**RANGAISTUSLUONTEISIA HALLINNOLLISIA SEURAAMUKSIA KOSKEVAN SÄÄNTELYN KEHITTÄMINEN**

Oikeusministeriö on pyytänyt Suomen Asianajajaliiton lausuntoa rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämistä pohtineen oikeusministeriön työryhmän muistioluonnoksesta 8.11.2017. Muistioluonnoksessa on esitetty kysymyksiä rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten määräämiseen liittyen. Ensin Asianajajaliitto haluaa kuitenkin vielä lyhyesti taustoittaa liiton julkisoikeudellista asemaa sekä kansainvälistä sääntelyä koskien asianajajakunnan sääntelyä.

**Suomen Asianajajaliiton julkisoikeudellinen asema**

Suomen Asianajajaliitto on perustettu asianajajista annetun lain (496/1958) säätämisellä. Hallituksen esityksessä eduskunnalle asianajajalaiksi (HE 3/1958 vp) lain 1 §:ää perusteltiin toteamalla laissa tarkoitetun yleisen asianajajayhdistyksen olevan luonteeltaan julkisoikeudellinen.

Asianajajalaki tuli voimaan 1.7.1959. Tuolloin oli voimassa myös Suomen Hallitusmuoto. Perusoikeusuudistus toteutettiin vuonna 1995 ja perustuslaki (731/1999) on tullut voimaan 1.3.2000. Perustuslaissa on Hallitusmuotoa tarkemmin säännelty perusoikeuksia ja julkisen hallintotehtävän uskomista muille kuin viranomaisille.

Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan oikeus julkisen hallintotehtävän suorittamiseen on ollut eduskunnan arvioitavana kahdesti. Lailla 697/2004 kurinpitolautakunnan tilalle perustettiin valvontalautakunta ja samalla kaikkien asianajajiin kohdistuneiden kanteluiden käsittely keskitettiin valvontalautakunnalle. Lailla 716/2011 asianajajalakiin tehtiin muutoksia, jotka liittyvät lakiin luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista (715/2011) ja siihen, että tässä laissa tarkoitettujen luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta tuli Asianajajaliiton yhteydessä toimivien valvontalautakunnan ja valvontayksikön hoidettavaksi. Mainittuja molempia uudistuksia koskevissa hallituksen esityksissä oli oma jaksonsa perustuslain asettamista velvollisuuksista ja lakien säätämisjärjestyksestä.

**Asianajotoimintaa koskevat kansainväliset suositukset ja kurinpidolliset menettelyt**

Yhdistyneiden kansakuntien julkilausumassa (”United Nations Basic Principles on the Role of Lawyers” (Yhdistyneiden kansakuntien päätöslauselma 45/1666 18.12.1990).) ja Euroopan neuvoston suosituksessa (suosituksen No. R(2000)21 “Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the freedom of exercise of the profession of lawyer”, Euroopan neuvosto 25.10.2000) todetaan, että asianajajien on tehtävissään toimittava niiden ammatillisten sääntöjen mukaan, jotka joko asianajajajärjestö itse on vahvistanut tai jotka perustuvat voimassa olevaan lainsäädäntöön. Asianajajan on toimiessaan vastoin hänen noudatettavakseen vahvistettuja ammattieettisiä sääntöjä alistuttava kurinpidolliseen menettelyyn. Yhdistyneiden kansakuntien julkilausuman mukaan kurinpidollinen menettely tapahtuu joko asianajajajärjestön perustamassa kurinpitoelimessä, lainsäädäntöön perustuvassa muussa riippumattomassa viranomaisessa tai tuomioistuimessa. Euroopan neuvoston suosituksen mukaan asianajajajärjestöjen tulee olla vastuussa kurinpidollisesta menettelystä tai niillä tulee ainakin olla oikeus osallistua asianajajaan kohdistuvaan kurinpidolliseen menettelyyn.

Perusarvoina voidaan tältä osin pitää asianajajajärjestön riippumattomuutta ja asianajajan velvollisuutta alistua ammattikunnan vahvistamiin ammattieettisiin sääntöihin ja niiden rikkomisesta seuraavaan kurinpidolliseen menettelyyn.

**Hallinnolliset seuraamukset ja hallinnolliset sanktiot**

Muistiossa on (s.6) esitetty seuraavia kysymyksiä lausunnon antajille:

*- Mahdollistaako toimialanne lainsäädäntö rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten määräämisen? Millaisista seuraamuksista on kyse?*

Asianajajalain 7 §:n mukaan:

”7 § [(17.6.2011/716)](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1958/19580496#a17.6.2011-716) Jos asianajajan todetaan valvonta-asian käsittelyssä ilmitulleiden seikkojen johdosta menetelleen 5 §:n 1 momentin vastaisesti, on valvontalautakunnan määrättävä hänelle *kurinpidollinen seuraamus*, joita ovat asianajajayhdistyksen jäsenyydestä erottaminen, seuraamusmaksun määrääminen, varoitus ja huomautus.

Jos asianajaja menettelee epärehellisesti tai muulla tavalla tehtävässään tahallaan loukkaa toisen oikeutta, on hänet erotettava asianajajayhdistyksen jäsenyydestä. Jos asianajajan menettelyyn liittyy lieventäviä seikkoja, hänen maksettavakseen voidaan määrätä seuraamusmaksu tai antaa hänelle varoitus.

Jos asianajaja menettelee muulla tavalla hyvän asianajajatavan vastaisesti, hänelle on annettava varoitus taikka huomautus. Jos asianajajan tässä tai 2 momentissa tarkoitettu menettely on toistuvaa tai siihen muuten liittyy raskauttavia seikkoja, hänet voidaan erottaa asianajajayhdistyksen jäsenyydestä tai hänen maksettavakseen voidaan määrätä seuraamusmaksu. Mitä edellä tässä momentissa säädetään, sovelletaan myös, jos asianajaja tekee teon, joka on omiaan alentamaan asianajajakunnan arvoa.

Seuraamusmaksu on vähintään 500 euroa ja enintään 15 000 euroa. Seuraamusmaksua määrättäessä otetaan huomioon muun ohessa asianajajan menettelyn moitittavuus, kokemus asianajotehtävistä sekä taloudelliset olot niin, että seuraamus on oikeudenmukaisessa suhteessa hänen menettelyynsä. Seuraamusmaksu suoritetaan asianajajayhdistykselle ja sillä katetaan valvontalautakunnan ja valvontayksikön toiminnasta aiheutuvia kustannuksia.

Seuraamusmaksua ei määrätä, jos samaa rikkomusta koskeva asia on vireillä esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa rikosasiana taikka jos asianajaja on lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen kyseisestä rikkomuksesta.

Seuraamus voidaan 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa jättää määräämättä, jos asianajaja menettelyllään vain vähäisessä määrin rikkoo asianajajan velvollisuuksia ja menettelyä on sen haitallisuuteen nähden pidettävä myös kokonaisuutena arvostellen vähäisenä.

Vastaavin edellytyksin kuin asianajaja on erotettava yhdistyksestä, on EU-luetteloon merkitty asianajaja poistettava EU-luettelosta.

Jos asianajajan jäsenyys asianajajayhdistyksessä on valvonta-asian tultua vireille päättynyt, valvontalautakunta voi jatkaa asian käsittelyä ja lausua siitä, onko asianajaja jäsenenä ollessaan menetellyt moitittavasti ja minkä seuraamuksen hän olisi siitä ansainnut.

Valvontalautakunta voi määrätä asianajajayhdistyksestä erottamista tai EU-luettelosta poistamista koskevan päätöksen noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta.”

*- Onko toimialallanne käytössä hallinnollisia seuraamuksia, joiden rangaistusluonteisuus on mielestänne epäselvä? Millaisista seuraamuksista on kyse ja miksi?*

Ei ole.

*- Sovelletaanko hallinnonalallanne rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia muiden hallinnollisten seuraamusten ohella? Onko hallinnonalallanne toisin sanoen mahdollista soveltaa erityyppisiä seuraamuksia rinnakkain samoissa hallintoasioissa (erillisissä ja/tai peräkkäisissä prosesseissa)? Onko erilaisten seuraamusten keskinäinen suhde mielestänne selkeä?*

Edellä tarkoitetussa asianajajalain 7 §:ssä säännellään valvontalautakunnan määräämistä seuraamuksista asianajajaa velvoittavien tapaohjeiden rikkomistilanteissa. Asianajajaliiton hallitus voi erottaa asianajajan sillä perusteella, ettei hän täytä enää jäsenyysedellytyksiä (Asianajajalaki 3 §) tai alistu Asianajajaliiton hallituksen valvontaan (esim. kieltäytyy toimistotarkastuksesta, Asianajajalaki 6 §). Jäsenyysedellytysten osalta kysymys on yleensä asianajajan ylivelkaantumisesta. Myös mikäli asianajaja on konkurssissa tai hänen toimintakelpoisuuttaan on rajoitettu, joudutaan asianajaja poistamaan asianajajaluettelosta eli käytännössä asianajaja erotetaan.

**Hallinnollisten sanktioiden rangaistusluonteiset piirteet**

Muistiossa on (s. 11) esitetty seuraavia kysymyksiä lausunnon antajille:

*- Onko toimialallanne käytössä olevia rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia käyttöönotettaessa pohdittu rikosoikeudellisia seuraamuksia hallinnollisen sanktion vaihtoehtona? Onko rikosoikeudelliset seuraamukset ja hallinnolliset sanktiot toisin sanoen mielletty vaihtoehtoisiksi seuraamuksiksi?*

Ei ole. Suomen Asianajajaliiton ja sen yhteydessä toimivan riippumattoman valvontalautakunnan valvonta perustuu asianajajalakiin ja jäsenen velvollisuuteen alistua hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden rikkomiseen tai jäsenyysedellytysten täyttymiseen. Joskus asianajajan teko saattaa täyttää myös rikosoikeudellisen tunnusmerkistön, jolloin asia käsitellään kahteen kertaan: ensin mahdollisesti rikosprosessissa yleisissä tuomioistuimissa, minkä jälkeen asiaa käsitellään asianajoeettisestä näkökulmasta eli asianajajia velvoittavien tapaohjeiden näkökulmasta Asianajajaliiton kurinpidollisessa menettelyssä.

*- Onko toimialallanne käytössä olevilla rangaistusluonteisilla hallinnollisilla seuraamuksilla dekriminalisointitausta? Jos näin on, miksi hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoon on päädytty rikosoikeudellisten rangaistusten sijaan?*

Ei ole.

*- Onko rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöönottoa perusteltu hallinnonalallanne hallinnon tehokkuusvaatimuksilla? Jos näin on, millä tavoin?*

Asianajajakunnan riippumattomuus edellyttää, että asianajajia valvoo sen itsesääntelyelin eli Asianajajaliitto ja valvontalautakunta, joka myös määrää tapaohjeiden rikkomisesta sanktion. Valvontalautakunnan valvonta perustuu hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden noudattamiseen ja Asianajajaliiton valvonta muun muassa liiton jäsenyyteen liittyviin asioihin (jäsenyysedellytykset, jäsenmaksun maksaminen jne.). On selvää, että Asianajajaliitolla ja valvontalautakunnalla on paras toimialan ja sääntelyn tuntemus, joka tuo myös tehokkuutta prosessiin. Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttö on Asianajajaliitolle ainoa tapa määrätä sanktio tapaohjeiden rikkomisesta, koska menettely ei ole rikosprosessia.

Koska ns. luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien velvollisuuksien sisältö on pitkälti sama kuin asianajajilla, perusteltiin luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonnan uskomista Asianajajaliiton yhteydessä toimivalle valvontalautakunnalle muun muassa tarkoituksenmukaisuusperusteella. Myös Asianajajaliiton toimintaa valvova valtioneuvoston oikeuskansleri on useaan otteeseen tuonut esiin Asianajajaliiton valvonnan toimivuuden.

*- Missä määrin rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten käyttöönoton yhteydessä tai myöhemmin on pohdittu ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä tarkoitettuja oikeusturvaa koskevia erityistarpeita?*

Asianajajien valvonnasta säädettäessä on otettu huomioon mietinnössä tarkoitetut oikeusturvatakeet.

Asianajajalla on oikeus valittaa Helsingin hovioikeuteen kaikista häntä koskevista valvontalautakunnan ratkaisuista ja hallituksen päätöksestä erottaa asianajaja. Valvonta- ja erilaisissa jäsenyyteen liittyvissä prosesseissa asianajajaa on kuultava ja hänelle varattava aina tilaisuus antaa selvityksensä asiassa. Mikäli asianajajalle ollaan määräämässä kurinpidollisena seuraamuksena seuraamusmaksua tai liiton jäsenyydestä erottamista ja jäsenasiassa erottamista, on hänelle aina varattava tilaisuus tulla suullisesti kuulluksi.

Asianajajan menettelyn moitittavuus perustuu asianajajakunnan itsensä laatimiin tapaohjeisiin, jotka asianajajakunta tuntee. Määrättävät sanktiot ovat varsin hyvin ennakoitavissa ja niistä myös tiedotetaan jäsenkuntaa. Kurinpidollista seuraamusta määrättäessä noudatetaan suhteellisuusperiaatetta ja syyttömyysolettamaa.

Asianajajalain 6 §:n mukaan asianajaja on velvollinen antamaan hallitukselle tiedot, joita valvontaa varten tarvitaan. Tämä asianajajan ja julkisen oikeusavustajan velvollisuus alistua valvontaan on ehdoton edellytys sille, että asianajajien ja julkisten oikeusavustajien valvonta on uskottavaa. Koska menettelyyn liittyvien asianajosalaisuuksien turvaaminen ei mahdollista täysin julkista menettelyä, on ollut välttämätöntä säätää asianajajalle ehdoton totuudessapysymisvelvollisuus liiton ja valvontalautakunnan valvontamenettelyssä. Valvonnan kohteen tulee myös myötävaikuttaa vireillä olevan valvonta-asian selvittämiseen. Asianajajalain 7 d §:n mukaan asianajajan tulee valvontamenettelyssä antaa häneltä pyydetyt tiedot ja selvitykset avoimesti ja totuudenmukaisesti. Sama velvollisuus asianajajalla on hallituksen yleisvalvontaan liittyvissä asioissa. Myös hyvää asianajajatapaa koskevien ohjeiden 12.1-kohdassa asianajajalle asetetaan velvollisuus vastata hänelle asianajajalain ja Asianajajaliiton sääntöjen edellyttämissä asioissa esitettyihin kysymyksiin avoimesti, totuudenmukaisesti ja määräajassa. Asianajaja ei voi kieltäytyä vastausvelvollisuutensa täyttämisestä vetoamalla salassapitovelvollisuuteensa.

Tästä totuudessapysymisvelvollisuudesta johtuen hallituksella ja valvontalautakunnalla on salassapitovelvollisuus valvonnassa saamistaan tiedoista.

Itsekriminointisuojasta ei asianajajalaissa ole säännöksiä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä (esim. W.R. v. Itävalta) on katsottu, että asianajajajärjestön kurinpitoasian käsittelyssä ei ole kysymys rikossyytteestä, vaan kurinpitoasia koski asianajajan yksityisluonteisia oikeuksia (civil rights) EIS 6 artiklan 1 kohdan mielessä silloin, kun asiassa oli kysymys oikeudesta jatkaa ammatin harjoittamista. Myös tapauksessa Irving Brown v. Yhdistynyt kuningaskunta (24.11.1998) EIT katsoi, ettei tapaohjeiden perusteella määrätyssä sakossa ollut kysymys EIS:ssä tarkoittamalla tavalla rikossyytteestä.

Asianajaja ei siis voi vedota EIS:ssa tarkoitettuun itsekriminointisuojaan niissä tilanteissa, joissa häntä ei uhkaa ammattieettisten moitteiden lisäksi rikosoikeudellinen menettely.

Jos taas asianajajaa uhkaa rikosoikeudellinen menettely (samaan aikaan on vireillä esitutkinta, syyteharkinta tai oikeudenkäynti), on Asianajajaliiton valvontamenettelyssä otettu valvontalautakunnan työjärjestykseen määräys, jonka mukaan, jos kanteluasiakirjoista ilmenee, että asianajajan kantelussa tarkoitetusta menettelystä on tehty myös tutkintapyyntö, asianajajalle on ilmoitettava vaadittavan vastauksen yhteydessä hänen oikeudestaan itsekriminointisuojaan. Hänelle myös ilmoitetaan, että mikäli hän haluaa käyttää tätä oikeuttaan, hän voi pyytää kanteluasian lykkäämistä ja vastauksensa antamista odottamaan asian lopputulosta muissa prosesseissa ja ettei hänen tarvitse antaa vastaustaan ennen viranomaistoimenpiteiden päättymistä. Käytännössä valvontalautakunta jää ennen asian käsittelyä myös odottamaan tutkinnan tai oikeudenkäynnin lopputulosta ja sen lainvoimaisuutta ennen asian käsittelyn jatkamista lautakunnassa.

**Seuraamusmaksuja koskeva lainsäädäntö**

Muistiossa on (s. 16) esitetty seuraavia kysymyksiä lausunnon antajille:

*- Mahdollistaako toimialanne lainsäädäntö viranomaisen harkinnan sanktioiden määräämisessä vai onko toimialallanne käytössä sanktiointivelvoite, eli onko toimivaltaisella viranomaisella velvollisuus määrätä hallinnollinen sanktio tälle säädettyjen edellytysten täyttyessä? Jos on, liittyykö tähän mielestänne ongelmia? Millaisia?*

Aikaisemmin valvontalautakunnalla oli velvollisuus määrätä seuraamus vähäisistäkin rikkomuksista. Asianajalain 7 §:ään otettiin kuitenkin säännös, jonka mukaan seuraamus oli mahdollista jättää määräämättä tietyin edellytyksin:

”AAL 7 § 6 mom.: Seuraamus voidaan 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa jättää määräämättä, jos asianajaja menettelyllään vain vähäisessä määrin rikkoo asianajajan velvollisuuksia ja menettelyä on sen haitallisuuteen nähden pidettävä myös kokonaisuutena arvostellen vähäisenä.”

Tämä muutos on mahdollistanut sen, että seuraamusten määräämisessä on voitu käyttää kohtuusharkintaa vähäisissä rikkomuksissa.

*- Voidaanko toimialallanne määrätä rangaistusluonteisia seuraamuksia oikeushenkilöille? Onko näiden seuraamussäännösten soveltamiseen liittynyt erityisiä ongelmia?*

Asianajajaliiton ja valvontalautakunnan valvonta kohdistuu ainoastaan asianajajiin, ei asianajotoimistoihin tai -yhtiöihin. Asianajajan vastuu asianajotoiminnasta on aina henkilökohtaista vastuuta ja jokainen toimiston asianajaja vastaa, mikäli esimerkiksi toimiston järjestämistä koskevia määräyksiä on rikottu.

Säännön tarkoituksena on ollut varmistaa, että valvonta on aina voitava kohdistaa johonkin tahoon ja että jokaisella asianajajalla on tapaohjeista lähtevä velvollisuus huolehtia mm. toimiston järjestämiseen liittyvistä asioista.

*- Mahdollistaako toimialanne lainsäädäntö seuraamusmaksun määräämättä jättämisen tai sen määrän alentamisen kohtuusnäkökohtien perusteella? Onko kohtuullistamismahdollisuutta käytetty?*

Kuten edellä on todettu, asianajajalaissa on mahdollisuus jättää seuraamus määräämättä vähäisemmissä tapauksissa. Koska seuraamusmaksu on sanktio vakavista rikkomuksista tai laiminlyönneistä, on sen määräämättä jättäminen periaatteessa mahdotonta, jos sen määräämisen edellytykset muutoin täyttyvät. Sen sijaan seuraamusmaksun määrää harkittaessa otetaan huomioon muun ohessa asianajajan menettelyn moitittavuus, kokemus asianajotehtävistä sekä taloudelliset olot niin, että seuraamus on oikeudenmukaisessa suhteessa hänen menettelyynsä.

Seuraamusmaksu on ainoa rahamääräinen sanktio.

*- Onko hallinnonalanne lainsäädäntöön sisältyvissä seuraamusmaksuissa käytössä subjektiivinen (tahallisuus- ja/tai huolimattomuusvaatimus) vai objektiivinen vastuu? Koskevatko samantyyppiset syyllisyysvaatimukset sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä? Onko näiden syyllisyysvaatimusten soveltamisen osalta ilmennyt erityisiä ongelmia?*

Asianajajan vastuu on objektiivista. Hän vastaa myös esimerkiksi kaikista toimiston henkilökunnan (muut kuin asianajajat ja tietyissä tilanteissa toimistossa työskentelevät luvan saaneet oikeudenkäyntiavustajat) laiminlyönneistä, koska asianajajan katsotaan tällöin laiminlyöneen henkilökunnan valvontavelvollisuutensa. Kurinpidollisen seuraamuksen määrääminen ei näissä tapauksissa edellytä yksityisen toimijan tuottamuksen tai huolimattomuuden toteamista. Tälläkin on haluttu välttää tilanne, ettei kukaan asianajotoimistossa vastaisi siellä tapahtuneesta laiminlyönnistä tai rikkeestä.

*11.5 Henkilökunnan valvonta*

*Asianajajan on järjestettävä toimistonsa asianmukaisesti sekä ohjattava ja valvottava henkilökuntansa työtä. Asianajajan on erityisesti huolehdittava siitä, että myös toimiston palveluksessa oleva henkilökunta noudattaa hyvää asianajajatapaa.*

*Asianajaja ei henkilökohtaisesti vastaa siitä, että hänen henkilökuntaansa kuuluva luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja noudattaa tehtäviä suorittaessaan luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain 8 §:ssä säädettyjä velvollisuuksia. (8.6.2012)*

*- Millä tavoin sanktioluonteisen hallintoasian selvittäminen yleensä käynnistyy hallinnonalallanne?*

Yleisin tapa, jolla valvonta-asia tulee vireille, on asianajajan asiakkaan tai muun tahon tekemä kantelu. Asianajajaliiton hallitus voi saattaa vireille valvonta-asioita esimerkiksi toimistotarkastuksissa ilmenneistä rikkomuksista. Hallitus saattaa valvonta-asioita vireille myös esimerkiksi julkisuudesta saamiensa tietojen perusteella (asianajaja esimerkiksi tuomittu rikoksesta). Kanteluita tulee vireille myös eri viranomaisten ilmoituksista (esim. konkurssiasiamiehen ilmoitukset) tai tuomioistuimen määräämästä esiintymiskiellosta. Myös valtioneuvoston oikeuskansleri voi joko siirtää oikeuskanslerinvirastoon saapuneen kanteluasian valvontalautakunnan käsiteltäväksi tai käynnistää omasta aloitteestaan valvontamenettelyn.

Kantelun tekeminen ei edellytä asianosaisasemaa.

**PROSESSUAALISIA NÄKÖKOHTIA**

Muistiossa on (s. 21) esitetty seuraavia kysymyksiä lausunnon antajille:

*- Onko toimialallanne mahdollista, että hallinnollisen sanktion kohteena oleva teko tai laiminlyönti saattaa täyttää myös rikoslaissa tai muussa laissa säädetyn rikoksen tunnusmerkistön?*

On mahdollista. Lisäksi lähtökohtana on, että aina, kun asianajaja syyllistyy johonkin rikokseen, hän samalla rikkoo tapaohjeissa säänneltyä asianajajakunnan kunniallisuusvaatimusta (tapaohjeiden 3.5), joten samalla asianajaja rikkoo myös tapaohjeita.

*- Onko toimialallanne ollut esillä tilanteita, joissa samassa asiakokonaisuudessa luonnollisten henkilöiden osalta asiaa käsitellään rikosprosessissa ja oikeushenkilön osalta hallinnollisessa sanktioprosessissa?*

Tällaisia prosesseja ei ole tullut tietoomme, mutta periaatteessa se olisi mahdollista (asianajotoimisto esimerkiksi yhtiönä jossain viranomaisprosessissa). Asianajajaliiton kurinpitomenettelyyn sillä ei ole vaikutusta, koska liitto käsittelee vain luonnollisten henkilöiden osalta asiaa.

*- Onko toimialallanne mahdollista, että samasta teosta voi seurata lainsäädännön perusteella erilaisia hallinnollisia sanktioita?*

Ei.

*- Onko kaksoisrangaistavuuden kielto mielestänne ongelmallinen toimialanne tämänhetkisen sääntelyn kannalta?*

Kuten edellä on todettu, ammattieettinen kurinpitoprosessi ei ole rikosprosessia. Olisi asianajajien valvonnan kannalta kestämätön tilanne, mikäli asianajajalle ei voitaisi määrätä ammattieettistä kurinpidollista seuraamusta esimerkiksi asianajajan saaman rikosoikeudellisen seuraamuksen perusteella.

Tähän liittyen ongelmalliseksi on muodostunut ns. *ne bis in idem* -sääntö. Tällä hetkellä asianajalain 7 §:n 5 momentissa säädetään, että seuraamusmaksua ei määrätä, jos samaa rikkomusta koskeva asia on vireillä esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa rikosasiana taikka jos asianajaja on lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen kyseisestä rikkomuksesta.

Ongelmalliseksi tämä säännös on muodostunut tilanteissa, joissa asianajaja on esimerkiksi tuomittu rikoksesta lievään sakkorangaistukseen ja sama menettely on arvioitavana valvontalautakunnassa. Jos asianajajalla on aiemmin kurinpidollisia seuraamuksia, ne voidaan ottaa huomioon seuraamusta uudesta rikkomuksesta määrättäessä. Asianajajalle on saatettu määrätä esimerkiksi useampi varoitus, jolloin seuraamuksen ankaroituessa seuraamusmaksu olisi seuraava sanktio. Koska asianajajalaissa oleva säännös kieltää seuraamusmaksun määräämisen *ne bis in idem* -säännön nojalla, olisi asianajaja joko erotettava tai hänelle määrättävä uusi varoitus. Erottaminen olisi asianajajan menettelystä liian ankara seuraamus ja varoitus puolestaan liian vähäinen ottaen huomioon myös sanktioiden määräämisten samankaltaisen kohtelun vaatimus.

Olisi myös asianajajien valvonnan kannalta täysin kestämätön lopputulos, mikäli rikoksesta tuomittua asianajajaa ei esimerkiksi kaksoisrangaistavuuskiellon tai *ne bis in idem* -säännön vuoksi voitaisi erottaa Asianajajaliiton jäsenyydestä, vaan hän saisi jatkaa asianajajan ammatin harjoittamista. Asianajajalta edellytetään rehellisyyttä ja kunniallisuutta ammatissaan ja tämä edellyttää, että asianajaja tulee voida erottaa liiton jäsenyydestä, mikäli hän ei täytä näitä vaatimuksia.

On myöskin asianajajien riippumattomuuden kannalta välttämätöntä, että erottamispäätöksen tekee asianajajajärjestö, alan itsesääntelyelin, eikä tuomioistuin. Asianajajalla on toki oikeus valittaa erottamispäätöksestä tuomioistuimeen, mutta tuomioistuin ei voi olla se toimielin, joka ensiasteena erottaa asianajajan.

Erottamisseuraamus on myös hyvin ennakoitava sanktio, koska asianajajalta edellytetään rehellisyyttä.

*Ne bis in idem* -säännös ja sen tulkinta ovat tällä hetkellä oikeuskäytännössä epäselviä ja Asianajajaliitto onkin esittämässä, että nimenomaisesta säännöstä asianajajalakiin kirjoitettuna luovuttaisiin.

**Itsekriminointisuoja ja syyttömyysolettama**

Muistiossa on (s. 23) esitetty seuraavia kysymyksiä lausunnon antajille:

*- Onko itsekriminointisuoja ollut ongelmallinen sanktioasioiden selvittämisen kannalta? Millä tavalla?*

Itsekriminointisuojaa on käsitelty edellä ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä tarkoitettujen oikeusturvaa koskevien erityistarpeiden yhteydessä (Hallinnollisten sanktioiden rangaistusluonteiset piirteet -otsikon alla) ja aina, mikäli rikosprosessi samassa asiassa on vireillä jää valvontalautakunta odottamaan viranomaisten ratkaisua ja asianajaja yleensä vetoaa itsekriminointisuojaan ja pyytää, että saisi antaa vastauksensa vasta sen jälkeen, kun asia on tuomioistuimessa lainvoimaisesti käsitelty.

Sinänsä itsekriminointisuoja ei ole ollut ongelmallinen sanktioasioiden selvittämisen kannalta. Ainoastaan asianajajan kannalta kurinpitomenettelyn kesto saattaa olla kohtuuttoman pitkä, kun valvontalautakunta joutuu odottamaan viranomaisten lainvoimaista ratkaisua asiassa.

*- Onko syyttömyysolettaman tulkinta ja/tai todistustaakan jakautuminen ollut ongelmallista?*

Käytännön valvontamenettelyssä ei ole ilmennyt ongelmia.

**YLEISSÄÄNTELYN TARVE**

Muistiossa on (s. 27) esitetty seuraavia kysymyksiä lausunnon antajille:

*- Onko hallinnollisia sanktioita koskevalle yleissääntelylle mielestänne tarvetta? Jos pidätte yleissääntelyä tarpeellisena, millaisista seikoista siinä voisi näkemyksenne mukaan säätää?*

 *- Millaisista seikoista tulisi mielestänne säätää mieluummin erityislaeissa kuin yleislaissa?*

*- Katsotteko hallinnollisia sanktioita koskeville sääntelyperiaatteille olevan käytännön tarpeita lainvalmistelun tukena?*

Yleisellä tasolla Asianajajaliitto toteaa, että liiton valvonnan kannalta hallinnollisten sanktioiden yleissääntely ei ole tarpeellinen. Asianajajalaissa on varsin yksityiskohtaisesti säännelty kurinpidollisten seuraamusten määrääminen ja erilaiset oikeusturvatakeet on huomioitu. Myöskään Asianajajaliittoa valvova oikeuskansleri ei ole kiinnittänyt huomiota asiaan.

Asianajajaliitto edellyttää, että jatkossakin Asianajajaliitto ja sen yhteydessä toimiva valvontalautakunta asianajajakunnan itsesääntelyelimenä määrää laissa säädetyt hallinnolliset sanktiot ja vastaa asianajajien valvonnasta.

Mikäli yleissääntelylle katsotaan olevan tarvetta, tulee erityislaeissa (kuten asianajajalaki) säilyttää tarkemmat määräykset sanktioiden määräämisestä, menettelytavoista jne.

Asianajajaliitto kiinnittää kuitenkin vakavaa huomiota sellaisiin erityisesti EU:sta tuleviin säädöksiin, joissa säädetyt hallinnolliset seuraamukset ovat ankaruudeltaan hyvin poikkeuksellisia Suomessa totuttuihin sanktioihin nähden. Esimerkkinä mainittakoon kesällä 2017 voimaan tullut laki rahanpesun estämisestä ja terrorismin torjunnasta, jossa hallinnollisten sanktioiden määräämistä koskevat säännöt ovat, soveltamisalastaan lähtien, hyvin tulkinnanvaraisia ja epäselviä eikä lainvalmisteluasiakirjoistakaan riittävän selvästi ilmene, millaisissa konkreettisissa tilanteissa rikkomuksista ja menettelystä voidaan määrätä ankarin sanktio eli seuraamusmaksu tai milloin Asianajajaliiton ilmoituskynnys Aluehallintovirastolle, joka määrää laissa tarkoitetut hallinnolliset seuraamukset, ylittyy. Laissa vain todetaan, että Asianajajaliiton ja Aluehallintoviraston tulee sopia käytänteistä.

Tällaista lainsäädäntöä ajatellen yleisääntelylle olisi tarvetta, erityisesti ottaen huomioon lain soveltamisalan piiriin kuuluvien elinkeinon- ja ammatinharjoittajien oikeusturva.

Helsingissä 8. päivänä tammikuuta 2018

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO



Jarkko Ruohola

Suomen Asianajajaliiton puheenjohtaja, asianajaja

LAATI

Pääsihteeri Minna Melender, Suomen Asianajajaliitto, Helsinki