

Asia: VM053:00/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Suomen Asianajajat kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (jäljempänä rahanpesulaki).

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.

Pyydettyinä lausuntona Suomen Asianajajat esittää seuraavaa.

Keskeiset havainnot lakiesityksestä

Suomen Asianajajat pitää erittäin tärkeänä ja kannatettavana, että hallituksen esityksen perustelut selkeyttävät lain soveltamisalaa asianajajien osalta. Suomen Asianajajat pitää tervetulleena uudistusta, että hallituksen esitykseen on nyt kirjattu selkeästi, milloin lain säännöksiä sovelletaan asianajajiin (s. 159). Nykyinen laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017, jäljempänä rahanpesulaki) on hyvin tulkinnanvarainen tältä osin ja nyt lausuttavana olevan uuden

lain hallituksen esitys tulee Suomen Asianajajien näkemyksen mukaan selkeyttämään oikeustilaa ja lisäämään oikeusvarmuutta huomattavasti.

Suomen Asianajajat pitää lisäksi erittäin tärkeänä, että asianajajien salassapitoa koskeva laaja sääntely on laajasti huomioitu esityksen perusteluissa (kohta 3.2.14, s. 97–102). Asianajajien lisäksi vastaavat salassapitosäännökset koskevat myös luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia sekä julkisia oikeusavustajia, joiden osalta salassapitoa koskevat säännökset tulee myös huomioida kansallisissa laissa sitä nyt uudistettaessa. Suomen Asianajajat kiinnittää huomiota siihen, että asianajosalaisuus sekä yleisen asianajajayhdistyksen (jäljempänä asianajajayhteisö, kuten oikeusministeriön päätöksellä 672/2024 vahvistettujen sääntöjen 1 §:ssä on määritetty – samaa termiä asianajajayhteisö tulisi käyttää kauttaaltaan myös laissa ja hallituksen esityksessä, jotta asianajajista annetulla lailla 496/1958 ja edellä mainitulla oikeusministeriön päätöksellä toimiva asianajajayhteisö erotetaan yhdistyslain 503/1989 mukaisista toimijoista). Riippumattomuus ja itsenäisyys tulee huomioida asianmukaisesti myös säädettäessä asianajajayhteisön mahdollisesta valvojasta ja tämän valtuuksista (43 §).

Suomen Asianajajat pitää nyt esitettyä mallia asianajajayhteisön valvonnasta toimimattomana sellaisenaan, kuin sitä on tällä hetkellä esitetty. Esitys Lupa- ja valvontavirastosta asianajajayhteisön valvontaviranomaisena esitettyine toimivaltuuksineen ei Suomen Asianajajien näkemyksen mukaan turvaa asianajajakunnan itsenäisyyttä ja riippumattomuutta sekä asianajosalaisuutta riittävästi. Suomen Asianajajat katsoo, että se ei rinnastu rahanpesuasetuksen 2 artiklan 1 kohdan 47 alakohdassa tarkoitettuun itsesääntelyelimeen vaan rahanpesun estämisen valvonnan kontekstissa ainoastaan saman artiklan 45 alakohdassa tarkoitettuun valvojaan. Suomen Asianajajat esittää tarkemmat perustelut näkemykselleen tämän lausunnon sivuilla 6–11. Mikäli kuitenkin päädytään esitetyn kaltaiseen järjestelyyn, tulisi asianajajayhteisön valvontatoimintaa valvovaksi valvontaviranomaiseksi asettaa esitetyn Lupa- ja valvontaviraston sijasta valtioneuvoston oikeuskansleri, joka valvoo asianajajayhteisön toimintaa laajasti jo nykyisin.

Yksityiskohtaiset havainnot

Lain soveltamisalaa ja sen rajauksia koskevat säännökset (1 luvun 2 ja 3 §:t)

Voimassa olevan rahanpesulain mukaan lakia sovelletaan elinkeinonharjoittajana toimivaan asianajajaan tai siinä tapauksessa, että asianajotoimintaa harjoitetaan yhtiömuodossa, asianajoyhtiöön, siltä osin kuin nämä toimivat asiakkaan puolesta tai lukuun taloudelliseen toimintaan tai kiinteään omaisuuteen liittyvissä liiketoimissa. Esitysluonnoksessa oleva asianajajia koskeva soveltamisalasäännös vastaa pääosin voimassa olevan rahanpesulain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 12-kohdassa olevaa säännöstä. Suomen Asianajajat pitää tärkeänä, että nykyiseen rahanpesulakiin jäänyt käännösvirhe (”puolesta tai lukuun”) on korjattu uudessa lakiluonnoksessa hallituksen esityksen sivulla 159 kuvatulla tavalla vastaamaan asetuksen englanninkielistä

sanamuotoa ”asiakkaansa puolesta ja lukuun”, jotta asetuksen tarkoituksen toteutuminen ja yhdenmukainen soveltaminen EU:n alueella voidaan varmistaa.

Suomen Asianajajat toteaa, että lain soveltamisalan määritelmään sisältyvää taloudelliseen toimintaan liittyvän liiketoimen käsitettä on pidetty hyvin tulkinnanvaraisena. Tältä osin Suomen Asianajajat pitää hyvänä, että hallituksen esityksessä on pyritty määrittelemään käsitteen tarkoittavan sellaisia asianajotoimeksiantoja, joissa luodaan olosuhteet asiakkaan varojen siirtämiseksi tai joissa tapahtuu varojen siirtoa. Suomen Asianajajat pitää määrittelyä onnistuneena ja ehdottoman tarpeellisena.

Suomen Asianajajat pitää myös erittäin hyvänä ja kannatettavana, että esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on huomioitu tehtäviä, joissa asianajajan ei katsota toimivan asiakkaan puolesta ja lukuun asetuksessa tarkoitetulla tavalla. Perustelujen mukaan asianajajan määräyksenvaraisissa tehtävissä, joissa oikeus määrää asianajajan hoitamaan tehtävää eikä asianajajalla ole siten toimeksiantosuhdetta päämieheen, asianajajan ei katsota toimivan rahanpesulain ja -asetuksen edellyttämällä tavalla asiakkaan puolesta ja lukuun eikä lakia siten sovelleta tällaisiin tehtäviin. Tällaisia määräyksenvaraisia tehtäviä ovat esityksen mukaan ainakin konkurssipesän pesänhoitajan tehtävä, yrityssaneerausmenettelyn selvittäjän tehtävä sekä kuolinpesässä ja osituksessa määrättävät pesänselvittäjän ja -jakajan tehtävät sekä välimiehen tehtävät (s. 159).

Suomen Asianajajat katsoo, että rahanpesulakia ei tule soveltaa toimeksiantoihin, joissa asianajaja toimii edellä mainituissa tuomioistuimen määräämissä tehtävissä. Asianajaja ei näissä tehtävissään toimi asiakkaan puolesta ja lukuun rahanpesulain ja -asetuksen edellyttämällä tavalla, vaan tehtävä perustuu tuomioistuimen määräykseen ja edellyttää nimenomaisesti asianajajalta puolueettomuutta suhteessa asian osapuoliin. Määräyksenvaraisiin tehtäviin liittyvät toimintavaltuudet perustuvat suoraan niitä koskeviin erityisiin säädöksiin eikä asiakkaan kanssa solmittuun toimeksiantosopimukseen.

Lisäksi hallituksen esityksen mukaan rahanpesulain soveltamisalan ulkopuolelle jäävät sellaiset asianajajan toimeksiannot, joissa ei ole kyse taloudelliseen toimintaan tai kiinteään omaisuuteen liittyvistä liiketoimista. Esityksen perusteluissa on katsottu, että tällaisia soveltamisalan ulkopuolelle jääviä toimeksiantoja ovat esimerkiksi erilaisten politiikka-asiakirjojen, kuten esimerkiksi tietosuojadokumentaation tai compliance-selvitysten laatiminen taikka kansallisen lainsäädännön soveltamista koskevien selvitysten laatiminen. Myös monet työoikeudelliset toimeksiannot, kuten työoikeudellisten sopimusten laadinta tai neuvonta työsuhteen ehdoissa ja päättämisessä jäävät esityksen mukaan rahanpesulain soveltamisen ulkopuolelle, sillä ne eivät ole taloudelliseen liiketoimintaan liittyviä liiketoimia.

Suomen Asianajajat korostaa olevan erittäin tärkeää, että rahanpesulakia nyt uudistettaessa määritellään aiempaa selkeämmin, millaisiin asianajotoimeksiantoihin rahanpesulakia sovelletaan. Koska soveltamisalaa ei ole mahdollista määritellä tarkemmin lain sanamuodon tasolla, Suomen

Asianajajat pitää erittäin tervetulleena, että lopullisen hallituksen esityksen 1 luvun 2 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin sisällytettäisiin esitetyt kirjaukset lain soveltamisesta erilaisiin asianajotoimeksiantoihin. Suomen Asianajajat kuitenkin esittää, että soveltamisalaa koskevat selkeyttävät kirjaukset siirrettäisiin hallituksen esityksessä 5 luvun 26 §:n valvojaa koskevien säännösten yhteydestä 1 luvun 2 §:n perusteluihin (sivulle 143), joissa käsitellään nimenomaisesti sitä, milloin lakia sovelletaan asianajajiin.

Suomen Asianajajat huomioi, että Konkurssiasiamiehen toimisto on lausunut hallituksen esityksen johdosta, että tyyppillisesti konkurssipesän pesänhoitajana toimii ilmoitusvelvollisten piiriin kuuluva asianajaja, mutta on kuitenkin tilanteita, joissa pesänhoitajaksi määrätään muu henkilö tai juristi kuin asianajaja. Konkurssiasiamiehen toimisto on tässä yhteydessä lausunut, että ehdotettujen lakimuutosten tavoitteiden toteutuminen parhaalla mahdollisella tavalla edellyttäneekin rahanpesulain ilmoitusvelvollisten piirin laajentamista konkurssipesän pesänhoitajina toimiviin tahoihin, riippumatta siitä, ovatko nämä asianajajia. Suomen Asianajajat katsoo kuitenkin edellä esitetyn tavoin ja perusteluin, että konkurssipesän pesänhoitajana toimiminen ei ole sellainen toimeksianto, jossa asianajaja tai muu juristi toimii asiakkaan puolesta ja lukuun, kuten rahanpesuasetus edellyttää. Konkurssipesän pesänhoitaja toimii yksinomaan tuomioistuimen määräyksellä, hänen tulee olla tehtävässään esteetön suhteessa velalliseen ja velkoihin ja hänen tehtävänsä on selvittää konkurssipesän varat ja velat.

Soveltamisalaa koskevista rajauksista on säädetty erikseen lakiesityksen 1 luvun 3 §:ssä, jonka mukaan lakia ei sovelleta toiminnassa, joka koskee oikeudenkäyntiavustaja- tai oikeudenkäyntiasiamiestehtävien hoitamista. Oikeudenkäyntiavustaja- ja oikeudenkäyntiasiamiestehtävänä pidetään lain mukaan varsinaisten oikeudenkäyntiin liittyvien tehtävien lisäksi oikeudellista neuvontaa, joka koskee asiakkaan oikeudellista asemaa esitutkinnassa rikoksen johdosta tai asian muussa oikeudenkäyntiä edeltävässä käsittelyvaiheessa taikka oikeudenkäynnin käynnistämistä tai sen välttämistä.

Suomen Asianajajat pitää erittäin hyvänä, että hallituksen esityksen perusteluissa on nyt selkeästi todettu, että oikeudenkäynnin päätyminen sovintosopimuksen solmimiseen ennen tuomion antamista tai riitaisuuden päätyminen sovintosopimukseen jo oikeudenkäyntiä edeltävässä käsittelyvaiheessa, on osa oikeudenkäynnin välttämistä. Mikäli asianajaja toimiessaan oikeudenkäyntiavustaja- ja oikeudenkäyntiasiamiestehtävässä avustaa päämiestään sovintosopimuksen laatimisessa, ei rahanpesulakia tule soveltaa myöskään sovintosopimuksen laatimiseen vaan sen tulee katsoa olevan osa oikeudenkäyntiavustaja- ja oikeudenkäyntiasiamiestehtävää. Esitettyä linjausta on pidettävä oikeana ja oikeustilaa tarpeellisesti selkeyttävänä. Suomen Asianajajat kuitenkin esittää, että soveltamisalan rajausta koskeva selkeyttävä kirjaus siirrettäisiin hallituksen esityksessä 5 luvun 26 §:n valvojaa koskevien säännösten yhteydestä nimenomaan 1 luvun 3 §:n perusteluihin (sivulle 145).

Ilmoitusvelvollisen mahdollisuus tehdä epäilyilmoitus asianajajayhteisön kautta (28 §:n 3 momentti)

Esityksessä ehdotetaan, että lain 28 §:n 3 momentissa säädettäisiin, että asianajajayhteisö voisi vastaanottaa valvottaviensa epäilyttäviä liiketoimia koskevat ilmoitukset ja toimittaa ne rahanpesun selvittelykeskukselle valvottaviensa puolesta. Taustalla on esityksen mukaan rahanpesuasetuksen 70 artiklan liikkumavara koskien erityissäännöksiä, joita sovelletaan, kun epäilyistä ilmoittavat tiettyihin ryhmiin kuuluvat ilmoitusvelvolliset. Jäsenvaltiot voivat antaa 3 artiklan 3 alakohdan a ja b alakohdassa tarkoitetuille ilmoitusvelvollisille, eli muun muassa asianajajille, mahdollisuuden toimittaa epäilyttäviä liiketoimia koskevat ilmoitukset jäsenvaltion nimeämälle itsesääntelyelimelle eli Suomen tapauksessa asianajajayhteisölle.

Suomen Asianajajat ei pidä esitettyä toimintamallia kannatettavana eikä siten kannata kansallisen liikkumavaran käyttämistä tässä tapauksessa vaan katsoo, että myös ilmoitusvelvollisten asianajajien tulisi tehdä epäilyilmoitukset rahanpesun selvittelykeskukselle jatkossakin itse.

Suomen Asianajajat toteaa, että se toimisi esitettyssä mallissa itse ilmoittajan roolissa, vaikka olisi käytännössä vain ilmoituksen välittäjä ja täysin ilmoitusvelvollisen antamien tietojen varassa. Esitetty malli olisi täten omiaan hämärtämään sitä, kuka on ilmoituksen todellinen tekijä. Malli on lisäksi Suomen Asianajajien näkemyksen mukaan myös omiaan heikentämään epäilyilmoitusten laatua. Lisäksi se vaikuttaisi väistämättä siten, että epäilyilmoitusten toimittaminen rahanpesun selvittelykeskukselle viivästyisi, kun ilmoitus voitaisiin toimittaa ensin asianajajayhteisölle, jonka tulisi tämän jälkeen välittää saamansa tiedot selvittelykeskukselle. Hyvin usein voisi käydä niin, että asianajajayhteisö joutuisi pyytämään ilmoitusvelvolliselta lisätietoja, mikä viivästyttäisi ilmoituksen tekemistä entisestään. Näin on etenkin, koska ilmoitussovellus GoAML edellyttää varsin täsmällisiä tietoja, jotta ilmoitus hyväksytään.

Suomen Asianajajat katsoo, että nykyinen toimintamalli, jossa ilmoitusvelvolliset tekevät havaitsemistaan epäilyistä ilmoitukset itse ja toisaalta asianajajayhteisö tekee omista havainnoistaan omat ilmoituksensa, on paras mahdollinen malli myös jatkossa. Harkittavaksi voisi tulla toissijaisesti myös malli, jossa asianajajayhteisö voisi tehdä ilmoituksen valvottavansa puolesta, mutta myös ohjata tämän tekemään se itse. Suomen Asianajajien näkemyksen mukaan ehdotuksesta olisi joka tapauksessa tärkeää keskustella ilmoitusten vastaanottajan eli Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksen kanssa, joka ei ole omassa lausunnossaan ottanut asiaan kantaa.

Ilmoitusvelvollisten valvonnasta sekä määräyksenantovaltuuksista

Esityksen valvontaa koskevassa 5 luvussa säädetään ilmoitusvelvollisten valvonnasta sekä määräyksenantovaltuuksista. Esityksen 26 §:n 6 momentin mukaan asianajajia valvoo jatkossakin asianajajayhteisö eli Suomen Asianajajat.

Esityksen mukaan lain 27 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että rahanpesuasetuksen 3 artiklan 3 alakohdan a, b, d, e ja f sekä h–o alakohdassa tarkoitettujen ilmoitusvelvollisten osalta valvojien

tulisi toteuttaa tarvittavat toimenpiteet estääkseen rahanpesusta, sen asiaankuuluvista esirikoksista tai terrorismin rahoituksesta tuomittuja henkilöitä tai heidän rikoskumppaneitaan saamasta ammatillista hyväksyntää, toimimasta ylemmän johdon tehtävissä kyseisessä ilmoitusvelvollisessa tai olemasta kyseisten ilmoitusvelvollisten tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia. Edelleen valvojat voisivat erottaa rahanpesusta, sen asiaankuuluvista esirikoksista tai terrorismin rahoituksesta tuomitut henkilöt, jotka ovat 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen ilmoitusvelvollisten tosiasiallisia omistajia ja edunsaajia, ilmoitusvelvollisista, myös vaatimalla kyseisten tosiasiallisten omistajien ja edunsaajien ilmoitusvelvollisissa omistaman osuuden divestointia.

Suomen Asianajajat ensinnäkin toteaa, että se asianajaja voi harjoittaa asianajotoimintaa osakeyhtiömuodossa ja omistaa tällaisen yhtiön osakkeita ainoastaan asianajajayhteisön hallituksen myöntämällä luvalla (asianajajista annettu laki 5 § 2 momentti). Mikäli asianajaja tulee syystä tai toisesta erotetuksi asianajajayhteisön jäsenyydestä, tämä tarkoittaa automaattisesti, että asianajajan on luovuttava myös mahdollisesti omistamistaan asianajo-osakeyhtiön osakkeista.

Suomen Asianajajat kuitenkin huomauttaa, että nykyisen rikosrekisterilain mukaan Suomen Asianajajilla ei ole oikeutta saada rikosrekisteriotetta jäsenistään eli asianajajista tai jäsenikseen hakevista henkilöistä. Jäsenyyttä hakevalla henkilöllä ei myöskään ole tällä hetkellä oikeutta saada itsestään rikosrekisteriotetta siinä tarkoituksessa, että hän hakee asianajajayhteisön jäsenyyttä. Suomen Asianajajat korostaa, että jotta se voisi täyttää esitetyn lain 27 §:n 2 momentissa säädetty toimenpiteet, tulisi sen saada tietoonsa jäsentensä ja erityisesti jäseneksi hakevien mahdolliset rikostuomiot.

Suomen Asianajajat on jo tehnyt oikeusministeriölle lakialoitteen rikosrekisterilain muuttamiseksi, jotta henkilöllä olisi jatkossa oikeus pyytää rikosrekisteriote itsestään hakiessaan asianajajayhteisön jäsenyyttä. Lisäksi olisi mahdollisesti säädettävä muutos asianajajista annettuun lakiin, jotta Suomen Asianajajilla olisi oikeus pyytää jäsenestään ajantasainen rikosrekisteriote. Nyt esitetyn mallin toteuttaminen edellyttää, että asianajajayhteisö saa nämä oikeudet ja että mainittuja lakeja muutetaan yllä selostetuin osin.

Mainitun pykälän 8 momentin mukaan valvontaviranomaiset voivat antaa tarkempia määräyksiä rahanpesuasetuksen 33 artiklassa tarkoitettusta yksinkertaistetusta tuntemisvelvollisuudesta ja 34–46 artikloissa tarkoitettusta tiukennetusta tuntemisvelvollisuudesta. Valvontaviranomaiset voivat antaa määräyksiä valvomiensa ilmoitusvelvollisten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien tietojen säännöllisestä toimittamisesta ja toimittamistavasta. Valvontaviranomaiset voivat antaa määräyksiä pakotesäätelyä ja kansallisia jäädyttämisspäätöksiä koskevaa sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa koskevien tietojen säännöllisestä toimittamisesta ja toimittamistavasta.

Pykälän mukaan asianajajayhteisö ei valvojana voi antaa edellä tarkoitettuja tarkempia määräyksiä valvottavilleen, minkä vuoksi eri ilmoitusvelvolliset olisivat keskenään eri asemassa. Suomen

Asianajajat ei pidä esitettyä toimintamallia yhdenvertaisena ilmoitusvelvollisten kannalta. Tämän lisäksi laki jättää epäselväksi, mikä taho voisi antaa asianajajille edellä mainittuja tarkempia määräyksiä pykälässä tarkoitetuista velvoitteista, ja onko rahanpesulain uudistamisessa tarkoitus jättää asianajajat ilmoitusvelvollisina edellä mainittujen velvoitteiden osalta ainoastaan laissa ja asetuksissa säädettyjen säännösten piiriin.

Suomen Asianajajat huomioi lisäksi oikeuspalveluviraston lausuman julkisten oikeusavustajien valvonnan yhtenäistämistarpeesta. Suomen Asianajajat pitää kannatettava, että julkisten oikeusavustajien valvontaa yhtenäistettäisiin siten, että myös rahanpesun ja terrorismin estämisen osalta valvonta säädettäisiin asianajajayhteisön tehtäväksi.

Itsesääntelyelimen valvontaa koskevat säännökset (43 §) ja asianajajayhteisön asema rahanpesuvalvojana

Itsesääntelyelinten valvontaa koskevassa 43 §:ssä esitetään säädettäväksi, että Suomen Asianajajat, josta rahanpesulaissa tulisi käyttää oikeusministeriön sääntöjen 472/2024 mukaista yleisnimeä asianajajayhteisö, valvoisi myös jatkossa asianajajia ja että asianajajayhteisöä tässä valvontatehtävässä valvovaksi valvontaviranomaiseksi tulisi määrätä Lupa- ja valvontavirasto.

Esityksen mukaan kuudennen rahanpesudirektiivin 52 artikla edellyttää, että jos jäsenvaltio päättää antaa tiettyjen ilmoitusvelvollisten valvonnan itsesääntelyelimen huolehdittavaksi, sen on varmistettava, että viranomainen valvoo tällaisia itsesääntelyelimiä näiden valvontatehtävien suorittamisessa. Rahanpesuasetuksen 2 artiklan 1 kohdan 47 alakohdassa on määritelty itsesääntelyelin, jolla tarkoitetaan elintä, joka edustaa ammatinharjoittajia ja sääntelee heidän toimintaansa, suorittaa tiettyjä valvonta- tai seurantatehtäviä ja varmistaa ammatinharjoittajia koskevien sääntöjen noudattamisen. Asetuksen 2 artiklan 1 kohdan 45 alakohdalla taas määritellään termi ”valvoja” siten, että valvojalla tarkoitetaan ”elintä, jonka tehtävänä on varmistaa, että ilmoitusvelvolliset noudattavat tämän asetuksen vaatimuksia, mukaan lukien rahanpesuntorjuntaviranomainen suorittaessaan sille asetuksen (EU) 2024/1620 5 artiklan 2 kohdassa annettuja tehtäviä”.

Suomen Asianajajat katsoo, että se ei rinnastu rahanpesuasetuksen tarkoittamaan itsesääntelyelimeen vaan rahanpesun estämisen valvonnan kontekstissa ainoastaan valvojaan. Suomen Asianajajat ei ole edunvalvontaorganisaatio eikä se edusta asianajajia tai näiden ammatillisia intressejä. Suomen Asianajajat on lailla perustettu julkisoikeudellinen yhteisö, joka voidaan lakkauttaa vain eduskunnan päätöksellä ja jonka säännöt oikeusministeriö vahvistaa. Suomen Asianajajat käyttää asianajajista annetun lain 1 §:n 2 momentissa tarkoitettuna maan yleisenä asianajajayhteisönä julkista valtaa valvoessaan asianajajia näiden ammattitoiminnassa niin ammattieettisesti kuin rahanpesun estämisen kontekstissa ja näitä tehtäviä hoitaessaan sen henkilöstöön sovelletaan tietyin osin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia määräyksiä. Asianajajayhteisön toimintaa valvoo jo nykyisellään valtioneuvoston oikeuskansleri. Näin ollen

Suomen Asianajajat katsoo, ettei se rinnastu itsesääntelyelimeen vaan ainoastaan rahanpesuasetuksessa tarkoitettuun valvojaan, eikä sen valvontatehtävän suorittamiselle ole täten välttämätöntä määrätä valvontaviranomaista siten kuin rahanpesudirektiivin 52 artiklan 1 kohdassa säädetään.

Asianajajayhteisön riippumattomuus ja itsenäisyys sekä asianajosalaisuuden huomioiminen asianajajayhteisön valvojaa koskevassa sääntelyssä

Nyt lausuttavana olevassa esityksessä, jossa asianajajayhteisö rinnastetaan yllä selostetuin tavoin sekä rahanpesuasetuksen tarkoittamaksi itsesääntelyelimeksi että valvojaksi, ehdotetaan säädettäväksi, että Lupa- ja valvontavirastolla olisi velvollisuus varmistaa, että asianajajayhteisön valvontajärjestelmä on asianmukainen ja tehokas, muun muassa:

- 1) tarkistamalla, että asianajajayhteisö, joka huolehtii kansallisten valvojien valtuuksista ja resursseista ehdotettavan 29 §:n 1 momentissa tarkoitetuista tehtävistä, täyttää kyseisen säännöksen 3 momentin vaatimukset;
- 2) antamalla ohjeet 29 §:n 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien hoitamisesta;
- 3) varmistamalla, että asianajajayhteisö suorittaa 5 luvun 28–39 §:n mukaiset tehtävät asianmukaisesti ja tehokkaasti;
- 4) tarkastelemalla asianajajayhteisön myöntämiä poikkeuksia velvollisuudesta laatia yksilöllinen dokumentoitu riskiarvio 28 §:n 5 momentin 2 kohdan mukaisesti;
- 5) tiedottamalla asianajajayhteisölle säännöllisesti kaikesta rahanpesuntorjuntaviranomaisen suunnittelemasta toiminnasta tai kaikista sen toteuttamista tehtävistä, jotka ovat merkityksellisiä sen valvontatehtävän suorittamisen kannalta, ja erityisesti vertaisarviointien suunnittelusta

Suomen Asianajajat katsoo, että mikäli asianajajayhteisö kuitenkin esitetyn mukaisesti rinnastetaan rahanpesuasetuksessa tarkoitettuun itsesääntelyelimeen ja sen valvontatoiminnalle määrätään valvontaviranomainen, tulisi valvontaviranomaiseksi ensisijaisesti säätää valtioneuvoston oikeuskansleri, joka valvoo asianajajayhteisöä sen muussakin toiminnassa. Vaihtoehtoisesti Suomen Asianajajat ehdottaa sen selvittämistä tarkemmin, voisiko valvontaa varten perustaa oikeuskanslerinviraston yhteyteen toimivan erillisyyksikön toimimaan valvontaviranomaisena. Toissijaisesti valvontaviranomaiseksi voitaisiin säätää oikeusministeriö. Suomen Asianajajat katsoo, että nyt esitetty Lupa- ja valvontavirasto ei ole oikea taho valvomaan asianajajayhteisöä sen suorittaessa sille rahanpesulaissa säädettyjä valvontatehtäviä, ja toteaa esityksen vaarantavan asianajajayhteisön riippumattomuuden ja itsenäisyyden, asianajosalaisuuden sekä valvonnan tehokkaan toteuttamisen.

Suomen Asianajajat painottaa olevan äärimmäisen tärkeää, että kyseinen mahdollinen valvontatehtävä säädetään sellaisen tahon hoidettavaksi, jolla on riittävät resurssit sekä tehtävän vaatima asiantuntemus asianajajayhteisön valvontaprosessien asianmukaisuuden ja tehokkuuden valvontaan, ja joka on lisäksi riippumaton. Valvojaksi säädettävällä taholla tulee lisäksi olla riittävä ymmärrys itsenäisen asianajajakunnan ja sitä sääntelevän ja valvovan yleisen asianajajayhteisön roolista ja tehtävästä osana oikeusvaltioperiaatteen toteuttamista.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtäväksi on jo asianajajista annetussa laissa säädetty laaja yleistoimivalta asianajajayhteisön hallituksen sekä valvontalautakunnan valvontaan. Lisäksi saman lain perusteella asianajajayhteisön hallitus on jo nyt velvollinen antamaan oikeuskanslerille ne tiedot ja selvitykset, jotka ovat tarpeen tämän valvontatehtävien suorittamiseksi (asianajajista annetun lain 6 § ja 10 §). Suomen Asianajajien käsityksen mukaan esimerkiksi Ruotsissa asianajajayhteisön valvonta ollaan säätämässä juuri oikeuskanslerin tehtäväksi. Tehtävän säätämistä Valtioneuvoston oikeuskanslerin toimivaltaan puoltaa myös oikeuskanslerin asema aidosti itsenäisenä ja riippumattomana laillisuusvalvojana eikä oikeuskanslerin asema asianajajayhteisön valvojana muillakaan tavoin vaarantaisi asianajajayhteisön riippumattomuutta tai itsenäisyyttä. Mikäli jostain syystä tehtävää ei voitaisi säätää suoraan oikeuskanslerille kuuluvaksi esimerkiksi tälle AMLA-valvojaa kohtaan rahanpesusääntelyn perusteella syntyvän raportointivelvollisuuden johdosta, pyytää Suomen Asianajajat selvittämään mahdollisuutta, jossa esimerkiksi oikeuskanslerinviraston yhteydessä toimiva erillisyksikkö toimisi asianajajayhteisön valvojana, eikä tehtävää säädettäisi suoraan oikeuskanslerille henkilökohtaisesti kuuluvaksi.

Toissijaisesti Suomen Asianajajat katsoo, että asianajajayhteisön osalta valvontaviranomaisena tulisi toimia oikeusministeriön, jolla se katsoo olevan riittävä osaaminen ja ymmärrys itsenäisen ja riippumattoman asianajajayhteisön valvomiseksi huomioiden samalla oikeusvaltioperiaatteen kannalta välttämättömät elementit. Suomen Asianajajien käsityksen mukaan tämän kaltaiseen ratkaisuun oltaisiin päätyvässä esimerkiksi Itävallassa. Oikeusministeriöllä on jo voimassa olevan asianajajista annetun lain perusteella erilaisia tehtäviä asianajajayhteisön toimintaan liittyen – oikeusministeriö muun muassa vahvistaa yleisen asianajajayhteisön säännöt (asianajajista annetun lain 1 §), vahvistaa asianajajatutkinnon tutkintojärjestyksen (asianajajista annetun lain 3 §), vastaanottaa vuosittain otteen asianajajayhteisön ylläpitämästä asianajajaluettelosta ja EU-luettelosta (asianajajista annetun lain 4 §), esittää Valtioneuvostolle valvontalautakunnan jäseniä siltä osin kun nämä ovat asianajajakunnan ulkopuolisia jäseniä sekä pyytää asianajajayhteisöltä lausuntoa nimitettävien ehdokkaiden kelpoisuudesta (asianajajista annetun lain 7 a §).

Suomen Asianajajat tuo esiin, että mikäli Lupa- ja valvontavirasto määrättäisiin valvomaan asianajajayhteisöä, virastolle syntyisi myös ongelmallinen kaksoisrooli suhteessa asianajajayhteisöön. Lupa- ja valvontavirasto nimittäin tekee rahanpesulain 8 luvun 10 §:n mukaan asianajajayhteisön esityksestä myös päätökset asianajajayhteisön valvottavia koskevien hallinnollisten seuraamusten määräämisestä. Sama malli on tulossa esityksen mukaan myös uuteen lakiin. Esityksen yleisiä määräyksiä koskevan 52 §:n mukaisesti asianajajayhteisön on myös tehtävä Lupa- ja valvontaviraston kanssa yhteistyötä tutkinna aikana ennen hallinnollista seuraamusta koskevan esityksen tekemistä. Suomen Asianajajat katsoo, että kyseinen kohta olisi ongelmallinen, mikäli esityksen mukaisesti Lupa- ja valvontavirastosta tulisi asianajajayhteisön toimintaa valvova

taho, jolla olisi myös valtuuksia asianajajayhteisöön nähden. Mikäli taasen asianajajayhteisön valvojaksi säädettäisiin sen ehdottaman mukaisesti esimerkiksi oikeuskansleri tai oikeusministeriö, ei lainkohta luonnollisesti aiheuttaisi eturistiriitoja tai ongelmia Lupa- ja valvontaviraston osalta. Suomen Asianajajat on lisäksi huolissaan siitä, että Lupa- ja valvontavirastolla ei ole riittäviä resursseja uuden valvontatehtävän hoitamiseksi.

Valvojan valtuuksia koskeva sääntely

Suomen Asianajajat nostaa esiin, että mikäli nykyisen esityksen mukaisesti asianajajayhteisön valvojaksi säädettäisiin Lupa- ja valvontavirasto, olisi tämä ongelmallista myös asianajajayhteisön riippumattomuuden ja itsenäisyyden kannalta erityisesti seuraavista syistä:

Valvojan valtuuksista esitetään säädettäväksi 43 §:ssä siten, että Lupa- ja valvontavirastolla olisi valtuudet:

1) vaatia toimittamaan kaikki vaatimustenmukaisuuden valvonnan ja tarkastusten suorittamisen kannalta merkitykselliset tiedot, lukuun ottamatta tietoja, jotka asianajajayhteisön valvottavat ovat keränneet varmistaessaan asiakkaansa oikeudellisen aseman rahanpesuasetuksen 21 artiklan 2 kohdassa vahvistetuin edellytyksin tai suorittaessaan kyseistä asiakasta koskevaa puolustus- tai edustamistehtävää oikeuskäsittelyssä tai siihen liittyen, mukaan luettuna oikeuskäsittelyn käynnistämistä tai välttämistä koskeva neuvonta, riippumatta siitä, onko tiedot kerätty ennen oikeuskäsittelyä, sen aikana vai sen jälkeen;

2) antaa asianajajayhteisölle ohjeita niiden tilanteiden korjaamiseksi, joissa tämä ei ole suorittanut 28 §:n 1 momentin mukaisia tehtäviään tai noudattanut kyseisen säännöksen 6 momentissa säädetyjä vaatimuksia, tai tällaisten laiminlyöntien estämiseksi.

Samassa kohdassa todetaan kuitenkin myös, että edellä mainitun osalta tulisi huomioida Suomen kansallinen asianajosalaisuutta koskeva lainsäädäntö, jonka mukaan asianajosalaisuus koskee laajasti kaikkea asianajajan asiakkaalta saamia tietoja. Tämä ei kuitenkaan Suomen Asianajajien näkemyksen mukaan välity pykälän muotoiluista tai hallituksen esityksestä riittävän selkeästi. Suomen Asianajajat ehdottaa, että ensimmäinen kohta kirjoitettaisiin selkeämpään muotoon esimerkiksi seuraavasti:

1) vaatia toimittamaan kaikki vaatimustenmukaisuuden valvonnan ja tarkastusten suorittamisen kannalta merkitykselliset tiedot. [Lopullisen valvontaviranomaisen nimi] ei kuitenkaan ole valtuuksia saada asianajajayhteisöltä mitään sellaisia tietoja tai asiakirjoja, jotka sisältävät asianajosalaisuutta

koskevia tietoja myöskään rahanpesuasetuksen ja -lain soveltamisalaan kuuluvien asianajajan toimeksiantojen osalta.

Suomen Asianajajat tuo esiin, että yllä oleva asianajajayhteisön valvonnasta vastaava valvontaviranomaista koskeva valtuussäätely ei ole ehdotetussa muodossaan riittävän selkeää ja jättää avoimeksi merkittäviä kysymyksiä, jotka liittyvät olennaisesti asianajajayhteisön asemaan riippumattomana ja itsenäisenä valvojana. Erityisesti säädettäväksi esitettävät valvonta- ja toimivaltuudet ovat kriittisiä oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen kannalta ja näin ollen niitä tulisi vielä selventää.

Suomen Asianajajat katsoo, että asianajajayhteisön valvonnasta vastaavan valvontaviranomaisen valtuuksiin liittyen vähintään hallituksen esityksen tasolle tulee selkeästi kirjata, mitä tietoja kyseinen valvontaviranomainen voi ja tulisi asianajajayhteisöltä saamaan. Suomen Asianajajat pitää selvänä, että nämä tiedot eivät voi sisältää esimerkiksi yksittäisen tarkastuksen osalta tarkkoja tai yksityiskohtaisia tietoja tai dokumentteja, joita asianajajayhteisö on sen valvottavalta asianajajalta tai asianajotoimistolta saanut tarkastuksen yhteydessä, vaan valvontaviranomaiselle luovutettavat tiedot tulisivat olemaan lähinnä tilastollisia ja prosessuaalisiin seikkoihin liittyviä, kuten esimerkiksi tarkastusten lukumäärään ja kohdentamiseen, tarkastussuunnitelmiin tai tarkastuskertomuksiin liittyviä tietoja.

Lisäksi esityksen perusteella jää epäselväksi, minkälaisia ohjeita asianajajayhteisön valvonnasta vastaava valvontaviranomainen voisi antaa sekä mikä olisi tällaisten ohjeiden oikeudellinen asema ja velvoittavuus suhteessa asianajajayhteisöön. Edelleen Suomen Asianajajat katsoo, että sen valvontaviranomaiselle säädettävät valtuudet eivät saa missään tapauksessa tosiasiallisesti johtaa sellaiseen tilanteeseen, jossa asianajajayhteisön ei voida enää katsoa toimivan riippumattomana ja itsenäisenä valvojana, vaan tosiasiallinen valvontavalta siirtyisi tiedonsaanti- ja ohjeidenantovaltuuksien myötä asianajajayhteisön valvontaviranomaiselle. Suomen Asianajajat ehdottaa, että ohjeenantovaltuuksiin liittyvän pykälän toista kohtaa täydennetään esimerkiksi seuraavasti:

2) antaa asianajajayhteisölle ohjeita niiden tilanteiden korjaamiseksi, joissa tämä ei ole suorittanut 28 §:n 1 momentin mukaisia tehtäviään tai noudattanut kyseisen säännöksen 6 momentissa säädettyjä vaatimuksia, tai tällaisten laiminlyöntien estämiseksi. Ohjeita antaessaan [Lopullisen valvontaviranomaisen nimi] on otettava asianmukaisesti huomioon yleisen asianajajayhteisön itsenäisyys ja riippumattomuus

Tässä yhteydessä Suomen Asianajajat kiinnittää huomiota toukokuussa 2025 Euroopan neuvoston ministerikomitean hyväksymään yleissopimukseen asianajajan ammatin suojaamisesta ja korostaa, että kyseisessä yleissopimuksessa, joka Suomen Asianajajien käsityksen mukaan myös Suomen on tarkoitus allekirjoittaa ja ratifioida, osapuolet sitoutuvat varmistamaan kansallisen sääntelyn turvaavan yleisten asianajajayhteisön itsenäisyyden (artikla 4.1). Yleissopimuksen selitysasiakirjan

kohdan 25 mukaan tällä tarkoitetaan myös pidättäytymistä kaikista sellaisista toimita, jotka olivat ristiriidassa lausutun tavoitteen kanssa. Näin ollen Suomen Asianajajat korostaa, että myös tulevaisuudessa tapahtuvan yleissopimuksen kansallisen ratifioinnin kannalta on äärimmäisen tärkeää varmistua, että nyt säädettävä kansallinen sääntely ei ole ristiriidassa yleissopimuksen velvoitteiden tai vaatimusten kanssa. Tämä osaltaan puhuu sen puolesta, että asianajajayhteisölle ei sen valvontatoiminnan osalta tulisi säätää erillistä valvontaviranomaista, tai mikäli tähän päädytään valvontaviranomaiseksi tulisi säätää valtioneuvoston oikeuskansleri tai vähintäänkin sellainen taho, jolla on riittävä ymmärrys ja asiantuntemus asiaan liittyvistä oikeusvaltioaspekteista, kuten esimerkiksi oikeusministeriö.

Lisäksi asianajajayhteisön valvontaviranomaiselle säädettävien valtuuksien tulee olla sellaisia, että ne eivät missään tilanteessa vaaranna asianajajayhteisön itsenäisyyttä ja riippumattomuutta. Tältä edellä asianajajayhteisön valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeuksien ja asianajosalaisuuden huomioisen osalta Suomen Asianajajat kiinnittää huomiota myös edellä viitatu yleissopimuksen 6.3 artiklan b-c kohtiin, joiden mukaan sopimuksen osapuolet sitoutuvat varmistamaan asianajosalaisuuden toteutumisen asianajajan ja hänen asiakkaansa tai potentiaalisen asiakkaan välisessä suhteessa täydessä mittakaavassaan.

Hallinnolliset seuraamukset

Esityksessä ehdotetaan, että kuudennen rahanpesudirektiivin 37 artiklan 3 kohdan implementoimiseksi asianajajayhteisö tekisi esityksen rahanpesusääntelyn velvoitteiden laiminlyönnistä ja rikkomisesta valvottavilleen määrättävistä hallinnollisten ja taloudellisten seuraamusten määräämistä Lupa- ja valvontavirastolle.

Esitys vastaisi tältä osin nykytilaa, jossa Suomen Asianajajat tekee esityksen Etelä-Suomen aluehallintovirastolle, joka voi seuraamuksen määrätä. Lupa- ja valvontaviraston tehtävänä olisi tehdä seuraamuksen määräämistä koskeva harkinta virkavastuulla, kuten nykyisinkin. Hallituksen esityksen mukaan seuraamusten määräämisen osalta kyseessä olisi perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan merkittävä julkisen vallan käyttö, joten sitä koskevaa toimivaltuutta ei voitaisi suoraan antaa asianajajayhteisölle, joka ei ole viranomainen.

Suomen Asianajajat haluaa saattaa lainsäätäjän tietoon nykytilaan liittyvät merkittävät haasteet ja ehdottaa harkittavaksi, voisiko asianajajayhteisö jatkossa määrätä hallinnollisen seuraamuksen suoraan valvottavalleen, ainakin rajoitetusti.

Tällä hetkellä hallinnollisten seuraamusten määräämistä koskeva prosessi etenee pääpiirteittäin seuraavasti: Asianajajayhteisö suorittaa valvontaa muun muassa tekemällä valvottavilleen toimistotarkastuksia. Mikäli esimerkiksi toimistotarkastuksella ilmenee, että ilmoitusvelvollinen ei ole noudattanut rahanpesulakia, asianajajayhteisön hallitus päättää käynnistää hallinnollisen

seuraamuksen määräämistä koskevan menettelyn. Tässä yhteydessä asianajajayhteisön hallitus kuulee ilmoitusvelvollista kirjallisesti ja lisäksi suullisesti ennen päätöksen tekemistä asiassa. Mikäli asianajajayhteisön hallitus katsoo valvontahavaintojen ja kuulemisten johdosta, että rahanpesulakia on rikottu, se päättää hallinnollisen seuraamuksen määräämistä koskevan esityksen tekemisestä Etelä-Suomen aluehallintovirastolle. Tämän jälkeen Etelä-Suomen aluehallintovirasto käytännössä aloittaa seuraamuksen määräämistä koskevan prosessin uudelleen laatimalla kuulemiskirjeen, kuulemalla asianajajayhteisön valvottavaa ilmoitusvelvollista itsenäisesti uudelleen sekä valmistelemalla asiassa oman päätöksensä.

Etelä-Suomen aluehallintovirastolla ei ole kuitenkaan mitä ilmeisimmin ollut toistaiseksi riittäviä resursseja asianajajayhteisön tekemiä hallinnollisia seuraamuksia koskevien päätösesitysten käsittelemiseksi, sillä käsittelyajat ovat venyneet asianajajien kannalta kohtuuttoman pitkiksi. Suomen Asianajajat on tehnyt aluehallintovirastolle kolme esitystä hallinnollisten seuraamusten määräämiseksi asianajajalle. Ensimmäisen päätösesityksen johdosta aluehallintovirasto ei tehnyt asiaa koskevaa päätöstä. Toisen päätösesityksen käsittely kesti asianajajayhteisön tekemän päätösesityksen jälkeen vielä yli vuoden. Kolmannessa tapauksessa, jossa päätösesitys on tehty joulukuussa 2024, päätöksen tekeminen on aluehallintovirastossa edelleen kesken. Kaksinkertainen prosessi asianajajayhteisön valvottavia koskevissa hallinnollisissa seuraamuksissa johtaa siihen, että prosessi kestää ilmoitusvelvollisen asianajajan kannalta kohtuuttoman pitkään, mitä ilmentää osaltaan se, että valitusprosessin johdosta vuonna 2021 tehtyyn tarkastukseen perustuva asia on edelleen vireillä oikeusasteissa vuoden 2025 syksyllä. Kaksinkertaista prosessia ei voida missään tapauksessa pitää myöskään viranomaisresurssien tehokkaana käyttönä.

Lisäksi nykyinen toimintamalli on ongelmallinen myös siitä syystä, että aluehallintovirasto ei ole ollut mukana tekemässä niitä tarkastushavaintoja, joihin päätös perustuu. Mikäli ilmoitusvelvollinen kertoo aluehallintovirastossa suoritettussa kuulemisessa asioista toisin kuin asianajajayhteisön suorittamassa kuulemisessa, aluehallintovirastolla ei voida katsoa olevan riittäviä keinoja varmistua ilmoitusvelvollisen kertomuksen paikkansapitävyydestä ja tehtyjen päätösten oikeellisuus vaarantuu.

Suomen Asianajajat korostaa, että jo tälläkin hetkellä asianajajayhteisön hallituksella on oikeus erottaa asianajaja jäsenyydestään, mistä seuraa kolmen vuoden mittainen karenssi asianajajan tai luvan saaneen oikeudenkäyntiasiamiehen tehtävien harjoittamiseen. Tämä tarkoittaa sitä, että jäsenyytensä menettänyt henkilö ei voi hoitaa karenssi aikana lainkaan asioita tuomioistuinten edessä oikeudenkäyntiavustajana toimien, mikä merkitsee merkittävää puuttumista ammatinharjoittamista koskevaan oikeuteen ja elinkeinovapauteen. Lisäksi asianajajayhteisön yhteydessä toimivalla riippumattomalla ja itsenäisellä valvontalautakunnalla on tälläkin hetkellä oikeus määrätä asianajajalle seuraamusmaksu hyvän asianajajatavan rikkomisen johdosta, minkä suuruus voi olla enintään 15 000 euroa. Olemassa olevaa seuraamusjärjestelmää seuraamusmaksuineen ja jäsenyydestä erottamisineen on tarkasteltu nykyisen perustuslain aikana, viimeksi luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevan lain (715/2011) säätämisen yhteydessä eivätkä nämä seuraamukset – tai niiden määrääminen asianajajayhteisön tai sen yhteydessä toimivan valvontalautakunnan toimesta – aiheuttaneet ristiriitaa perustuslain 124 §:n kanssa.

Tästä syystä Suomen Asianajajat katsoo, ettei olisi varsinaisia esteitä sille, että asianajajayhteisö voisi määrätä hallinnollisia seuraamuksia valvottavilleen myös rahanpesulain rikkomistilanteissa, mikäli näin säädettäisiin.

Suomen Asianajajien valtuudet säännellä ja valvoa asianajajia sekä määrätä seuraamuksia perustuvat viime kädessä asianajajia koskevaan kansainväliseen sääntelyyn asianajajien itsenäisyyden ja riippumattomuuden varmentamiseksi (muun muassa yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, Euroopan ihmisoikeussopimus, ministerikomitean suositus Rec(2000)21 Euroopan neuvoston jäsenvaltioille asianajajan ammatin harjoittamisen vapaudesta, Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusneuvoston 16.7.2020 antama päätöslauselman 44/9 tuomarikunnan, valamiesten ja asessorien riippumattomuudesta ja puolueettomuudesta sekä asianajajien riippumattomuudesta mukaan lukien Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö), jotta he voivat asianajajina puolustaa jokaisen oikeuksia tarvittaessa myös valtiota vastaan. Tätä asianajajasääntelyä täydentää edellä viitattu Euroopan neuvoston yleissopimus asianajajien ammatin suojaamiseksi, joka Suomen on tarkoitus ratifioida. Perusperiaatteiltaan asianajajien sääntelyn ja valvonnan voi oikeuttaa perustuslain 13 § 2 momentin mukaisena yhteisöautonomiana, kuten esimerkiksi urheilun elinkeinonvapauden harjoittamiseen puuttuvat kilpailukiellot ja karenssit, jolloin seuraamus perustuu ennemminkin yksilön vapaavalintaisesti sitoutumiin sääntöihin ja seuraamusjärjestelmään eikä julkisen vallan käyttöön, vaikka elinkeinonvapautta rajoitettaisiinkin. Asianajaja on hyväksynyt toimintansa normit tulemalla vapaaehtoisesti asianajajayhteisön jäseneksi, ja on jäsenenä sitoutunut myös valvontajärjestelmään siihen kuuluvine seuraamuksineen.

Suomen Asianajajat jättää vielä harkittavaksi, voisiko asianajajayhteisö määrätä itsenäisesti esimerkiksi enintään tietyn euromäärän suuruiset hallinnolliset seuraamukset ja tätä suuremmat seuraamukset vahvistaisi asianajajayhteisön esityksestä Lupa- ja valvontavirasto.

Esityksessä ehdotetun rahanpesulain 56 §:n 1 momentin mukaan, jos ilmoitusvelvolliset eivät noudata valvojan 55 §:n 2 momentin 2, 4, 5 ja 7 kohdan nojalla soveltamia hallinnollisia toimenpiteitä sovellettavien määräaikojen puitteissa, valvojat voivat määrätä uhkasakkoja kyseisten hallinnollisten toimenpiteiden noudattamisen velvoittamiseksi. Kun ehdotetun rahanpesulain 26 §:n 4 momentin mukaan asianajajayhteisö on laissa tarkoitettu valvoja, myös asianajajayhteisöllä on voimassa olevasta laista poiketen mahdollisuus määrätä valvottavilleen uhkasakkoja. Suomen Asianajajat korostaa olevan tärkeää, että sillä on valvontatyössään tehokas täytäntöönpanomekanismi hallinnollisille toimenpiteille, kuten tietojen toimittamista koskeville vaatimuksille. Muutos voimassa olevaan lakiin nähden on siten Suomen Asianajajien näkemyksen mukaan tältä osin tervetullut.

Rikosvastuusta säättäminen

Esityksen 6 luvussa säädetään itsesääntelyelimiä koskevista erityissäännöksistä. Luvun 43 §:n 5 momentin mukaan Lupa- ja valvontaviraston tulee ilmoittaa rikostutkinnan ja syytteenpanon osalta toimivaltaisille viranomaisille hyvissä ajoin joko suoraan tai rahanpesun selvittelykeskuksen kautta kaikista asianajajayhteisön valvontaan liittyvien tehtäviensä hoitamisen yhteydessä havaitsemistaan rikkomisista, joihin sovelletaan rikosoikeudellisia seuraamuksia. Edellä mainittu perustuu 6. rahanpesudirektiivin 52 artiklaan, jonka 5 kohdan mukaan ”Jäsenvaltiot voivat säätää tehokkaista, oikeasuhteisista ja varoittavista toimenpiteistä tai seuraamuksista, jos itsesääntelyelimet eivät noudata viranomaisen 2 tai 3 kohdan nojalla esittämiä pyyntöjä tai ohjeita tai muita toimenpiteitä.” Saman artiklan 6 kohdan mukaan ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että itsesääntelyelimiä valvova viranomainen ilmoittaa rikostutkinnan ja syytteenpanon osalta toimivaltaisille viranomaisille hyvissä ajoin joko suoraan tai rahanpesun selvittelykeskuksen kautta kaikista tehtäviensä hoitamisen yhteydessä havaitsemistaan rikkomisista, joihin sovelletaan rikosoikeudellisia seuraamuksia”.

Suomen Asianajajat katsoo, että yllä eritelty pykäläehdotus on tältä osin epäselvä ja määrittelemätön, eikä siinä ole määritelty riittävän selkeästi kohdistuuko rikosvastuu asianajajayhteisöön vai sen työntekijöihin. Ehdotuksessa käytetty ilmaisu ”esittämällä pyyntöjä tai ohjeita tai muita toimenpiteitä” on myös liian avoin ja jättää huomattavaa tulkinnanvaraa tällaisten ”pyyntöjen, ohjeiden tai muiden toimenpiteiden sisällöstä”. Suomen Asianajajat myös korostaa, että rikosoikeudellinen vastuu edellyttää direktiivin 52 artiklan 5 kohdan mukaan, että rikosvastuusta säädettäisiin jäsenvaltion lainsäädännössä. Esimerkiksi voimassa olevan rahanpesulain 7 luvun 1 §:n mukaan ”Edellä 2 momentissa tarkoitettua valvontatehtävää ja 7 luvun 3 §:n mukaista tarkastusta asianajajayhteisössä hoitavaan henkilöön sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan kyseistä tehtävää.”

Suomen Asianajajat huomauttaa, että mikäli on tarkoitus, että edellä selostetun mukaisesti asianajajayhteisön valvontaan liittyviä tehtäviä suorittavaan henkilökuntaan sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta, tulisi tästä nimenomaisesti ja selkeästi säätää. Suomen Asianajajat tuo esiin, että nyt lausuttavana olevaan esitykseen ei sisälly tällaista säännöstä.

Enne Heidi
Suomen Asianajajat