



Valtiovarainministeriö

Dnro 56/2015

22.1.2016

1 (17)

valtiovarainministerio@vm.fi

kirjaamo@intermin.fi

armi.taipale@vm.fi

virpi.koivu@intermin.fi

Lausuntopyyntö: VM139:00/2014, 11.11.2015

LAUSUNTO RAHANPESULAINSÄÄDÄNNÖN UUDISTAMISTYÖRYHMÄN MUISTIOSTA

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Suomen Asianajajaliittoa (jäljempänä "Asianajajaliitto") lausuntoa rahanpesulainsäädännön uudistamistyöryhmän muistiosta VM139:00/2014 (Valtiovarainministeriön julkaisu 41/2015). Hallituksen esityksen muotoon laaditussa muistiossaan työryhmä ehdottaa uutta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja selvittämisen lainsäädäntöä tarkoituksena panna täytäntöön niin sanotut neljäs rahanpesudirektiivi ja maksajan tiedot - asetus sekä ottaa huomioon FATF:n kansainväliset rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen suositukset.

Pyydettyä lausuntona Asianajajaliitto esittää seuraavassa ensin joitakin yleisiä huomioita, minkä jälkeen kommentoimme joitakin lakiehdotusten yksittäisiä kohtia.

1. Taustaksi

1.1. Yleistä työryhmän kokoonpanosta ja mietinnöstä

Asianajajaliitto kiinnittää huomiota siihen, että 19.12.2014 perustetun työryhmän kokoonpanoon ei nimetty esittämistämme pyynnöistä huolimatta Asianajajaliiton edustajaa. Tämä on hyvin poikkeuksellista, sillä kysymys on erittäin tärkeistä Asianajajaliittoa ja asianajajien asemaa koskevista periaatteellisista kannanotoista. Onkin esimerkiksi eurooppalaisten oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevien perusperiaatteiden ja kansainvälisten suositusten näkökulmasta hyvin erikoista, että asianajajien asemaa koskevassa työryhmässä on ollut edustettuna mm. poliisihallinnon, aluehallintoviraston ja finanssivalvonnan edustajia, mutta ei asianajajakunnan edustajaa. Liiton edustajia on ainoastaan kuultu kuulemistilaisuuksissa, joissa ei ole ollut tiedossa, mikä tulee olemaan työryhmän esityksen sisältö. Näin ollen asian valmisteluvaiheessa konkreettisten kannanottojen esittäminen ei ole ollut mahdollista.

Työryhmä on esittänyt joitakin ehdotuksia asianajajien toiminnan valvonnan järjestämisestä ja näitä koskevien hallinnollisten seuraamusten määräämisestä. Yksityiskohtaisempi valmistelu on siirretty asianajajien osalta oikeusministeriölle. Asianajajien ja muiden lakimiesten toiminnan valvontaan ja näille määrättäviin hallinnollisiin seuraamuksiin liittyy useita erityiskysymyksiä, joihin työryhmän esityksessä ei ole otettu kantaa.

On myös todettava, että työryhmän mietintö on korostuneesti perustuslain 124 §:n näkökulmasta laadittu ja samalla on unohdettu täysin asianajajien erityisasemaan liittyvät kysymykset.

Koska työryhmä on jo ottanut selkeitä kannanottoja Asianajajaliiton toimivaltuuksien suhteen, on jo tässä vaiheessa, vaikka yksityiskohtaisia säännöksiä ei vielä olekaan ehdotettu, tuotava esiin ne seikat, jotka on otettava huomioon säänneltäessä asianajajien toiminnan valvontaa direktiivin tarkoittamissa tilanteissa.

Asianajajaliitto korostaa, että ennen asianajajia ja Asianajajaliittoa koskevan erilliselvityksen valmistumista ja liitolle varattua tilaisuutta kommentoida tuota erilliselvitystä, liittoa ja asianajajia koskevia linjauksia ei tule tehdä.

1.2. Työryhmän esitys hallinnollisten seuraamusten määräämisestä

Työryhmä esittää, että Asianajajayhdistyksen eli Asianajajaliiton olisi tehtävä Aluehallintovirastolle esitys direktiivissä mainittujen hallinnollisten seuraamusten (rikemaksu, julkinen varoitus tai seuraamusmaksu) määräämisestä. Työryhmä katsoo, että perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö estää sen, että hallinnollisen rahamääräisen seuraamuksen määräisi muu kuin viranomainen. Vaikka Asianajajayhdistykselle on säädetty perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu julkinen viranomais-tehtävä, sille ei työryhmän näkemyksen mukaan voida säätää oikeutta merkittävän julkisen vallan käyttöön. Tällöin Asianajajaliitto ei voisi itse määrätä hallinnollista rahamääräistä seuraamusta.

Työryhmämietinnössä esitetään nk. hajautettua mallia rahamääräisten seuraamusten määräämiseen (s. 75). Hajautetussa mallissa hallinnolliset rahamääräiset seuraamukset määräisi kukin laissa tarkoitettu valvontaviranomainen erikseen. Työryhmän mukaan hajautetussa mallissa Asianajajaliitolle ei kuitenkaan lähtökohtaisesti voida säätää oikeutta määrätä hallinnollisia rahamääräisiä seuraamuksia, jolloin olisi samalla ratkaistava se, miten rahamääräisten hallinnollisten seuraamusten määrääminen asianajajien osalta järjestetään. Ehdotettu malli olisi se, että Asianajajaliitto tekisi esityksen seuraamuksen määräämisestä toiselle valvontaviranomaiselle. Työryhmän näkemyksen mukaan seuraamusta ei tulisi säätää tuomioistuimen tehtäväksi, koska tällöin KHO olisi ensimmäinen muutoksenhaku-tuomioistuin eikä se olisi perusteltua, koska yksittäiset tapaukset eivät ole yhteiskunnallisesti niin merkittäviä, että KHO:n käsittely ainoana oikeusasteena olisi perusteltua.

Hajautettua mallia puoltaa työryhmän mukaan muun muassa se, että toimivaltaisella valvontaviranomaisella on paras asiantuntemus valvomiensa ilmoitusvelvoitteen toiminnasta.

Työryhmän esityksen mukaan täytäntöönpanolain 9 luvun 1 §:n mukaan Asianajajaliitto tekisi esityksen rikemaksun määräämisestä Aluehallintovirastolle. Asianajajaliiton olisi valmisteltava esitys hallintolain ja hallintolainkäyttölain säännösten mukaisesti ja huolehdittava asianosaisten asianmukaisesta kuulemisesta ennen esityksen tekemistä Aluehallintovirastolle. Täytäntöönpanolain 9 luvun 10 §:n mukaan Asianajajaliiton olisi tehtävä yhteistyötä Aluehallintoviraston kanssa jo siinä vaiheessa, kun liitto tutkii yksittäistä tapausta, jossa sen alustavan arvion mukaan voi olla kyse sellaisesta lain rikkomisesta, josta olisi määrättävä rikemaksu, julkinen varoitus tai seuraamusmaksu.

Asianajajaliitolla on kuitenkin muun lainsäädännön nojalla oikeus määrätä hallinnollisia seuraamuksia ja asianajajista annetussa laissa on säädetty seuraamusten käsittelystä ja määräämisestä yhdistyksessä.

2. Asianajajaliiton yleiset kommentit työryhmämietinnöstä

Työryhmä on katsonut, että Asianajajaliitto ei ole viranomainen eikä sille voi antaa perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja merkittävää julkisen vallan käyttämistä sisältäviä tehtäviä. Tästä syystä, toisin kuin muille direktiivissä mainituille toimivaltaisille viranomaisille, Asianajajaliitolle ei voitaisi antaa oikeutta määrätä direktiivissä tarkoitettuja hallinnollisia seuraamuksia.

Ongelma työryhmämietinnössä Asianajajaliiton kannalta on se, että siinä asianajajien asemaa on tarkasteltu yksinomaan perustuslain 124 §:n näkökulmasta, ei esimerkiksi perustuslain 22 §:n tai Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan tehtävä on lausua paitsi lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta myös sen suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Tämän vuoksi Asianajajaliitto on pyytänyt asiantuntijalausunnon Helsingin yliopiston rikosoikeuden apulaisprofessori *Sakari Melanderilta*. Hänen asiantuntijalausuntonsa on tämän lausunnon liitteenä.

2.1. Suomen Asianajajaliiton ja asianajajakunnan asema perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta

Heti alkuun on tuotava esille asianajajien erityisasema perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta, joka näkökulma puuttuu työryhmän mietinnöstä.

Kuten apulaisprofessori Melander lausunnossaan (s. 7) toteaa, asianajajiin kohdistuvia hallinnollisia seuraamuksia ja niiden määräämistä lainsäädännöllisesti järjestettäessä on ensinnäkin otettava huomioon asianajajien ammattikunnan riippumattomuus. Selvää on, että asianajajien ammattikunnan riippumattomuutta on pidettävä eräänä oikeusvaltion keskeisenä lähtökohtana, jolla on merkitystä myös asianajajiin kohdistuvia seuraamuksia määrättäessä.

Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen, jota perustuslakimme 22 § edellyttää, sisältää vaatimuksen riippumattomasta ja itsenäisestä asianajajakunnasta, joka puolestaan edellyttää itsenäistä ja riippumatonta ammatillista valvontajärjestelmää, jollaista Asianajajaliiton yhteydessä toimiva lakisääteinen valvontalautakunta edustaa.

Valvontalautakunta voi erottaa asianajajan Asianajajaliitosta, määrätä asianajajalle seuraamusmaksun tai muita kurinpidollisia seuraamuksia. Valvontalautakunnassa käsitellään valvonta-asioiden lisäksi palkkioriiita-asioita, joissa valvontalautakunta voi antaa suosituksia. Myös palkkioriiidoissa valvontalautakunta toimii lain nojalla, laissa säädetyn menettelyn mukaisesti ja tuomarin vastuulla. Saman kantelijan asiassa voi olla kysymys sekä palkkioriidasta että valvonta-asiasta.

Asianajajan itsenäisyys ja riippumattomuus rinnastuu oikeusvaltiossa tuomarin itsenäisyyteen ja riippumattomuuteen. Asianajajan on voitava tarjota päämiehelleen suojaa tarvittaessa mielivaltaista viranomaismenettelyä vastaan ja saattaa viranomastoimijoita myös oikeudelliseen vastuuseen lainvastaisesta menettelystä. Asianajajan tehtäviin kuuluu myös ihmisoikeuksien turvaaminen. Oikeussuojan antaminen ihmisoikeusloukkauksia vastaan edellyttää valmiutta voimakkaaseenkin kritiikkiin viranomaisia kohtaan, mikä puolestaan saattaa vaarantaa asianajajan oman aseman ja siten mahdollisuuden tarjota oikeussuojaa päämiehelleen, jos asianajajan riippumattomuutta ja itsenäisyyttä ei ole tehokkaasti turvattu.

Asianajajien itsenäisyys ja riippumattomuus on välttämätön edellytys oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja oikeuden saatavuuden toteutumiselle, jotka oikeudet on taattu myös Euroopan unionin peruskirjan 47 artiklassa, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklassa ja YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 14 (1) artiklassa, jotka kaikki ovat Suomea velvoittavia normeja. Sama oikeus on taattu perustuslain 21 §:ssä. Perustuslakimme rakentuu oikeusvaltioperiaatteeseen ja demokratiaan (PL 2 §) sekä vallan kolmijakoon (PL 3 §). Suomea sitovat myös yleiset kansainvälisoikeudelliset periaatteet, joiden joukossa asianajajien itsenäisyyttä ja riippumattomuutta on pidetty jopa ns. jus cogens -tason normina eli yleisen kansainvälisen oikeuden mukaisena pakottavan tason normina.

Siitä, miten asianajajien itsenäisyys ja riippumattomuus on käytännössä turvattava, on annettu kansainvälisiä suosituksia, muun muassa YK:n yleiskokouksen päätöslauselma sekä Euroopan ministerineuvoston suositus. Kansainvälisissä julkilausumissa korostetaan asianajajakunnan ammatillisten yhteisöjen merkitystä riippumattomuuden takeena ja sitä, että asianajajakunnan riippumattomuuden vuoksi asianajajakunnan ammatillisten yhteisöjen tulee järjestää asianajajien valvonta sekä asianajajiin kohdistettavat kurinpidolliset menettelyt.

Apulaisprofessori Melanderin asiantuntijalausunnossa on myös esitelty EU-tuomioistuinratkaisukäytäntöä, jonka mukaan asianajajien riippumattomuus tulee ymmärtää hyvin laajasti, koska EU-tuomioistuimen mukaan asianajajat eivät saisi milloinkaan olla esimerkiksi julkisen vallan vaikutusvallan alaisina (s. 7). Lausun-

nossa esitellään myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmaa asianajotoimintaan liittyvään sääntelyyn.

EIT on myös käsitellyt asianajajan asemaa suhteessa asianajajan velvollisuuteen ilmoittaa rahanpesuepäilystä. Samassa tapauksessa EIT käsitteli myös asianajajakunnan itsesääntelyelimen merkitystä:

*”Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tärkeässä Michaud-tapauksessa ottanut kantaa kysymykseen, onko EU:n rahanpesudirektiiveissä asetettu asianajajiin kohdistettu velvoite ilmoittaa rahanpesuepäilystä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan sallima. Tapauksessa EIT sinänsä katsoi, että rahanpesun torjuminen on hyväksyttävä peruste, jolla voidaan tietyissä tilanteissa oikeuttaa puuttuminen sopimuksessa turvattuihin oikeuksiin ja myös EIS:n 8 artiklassa turvattuihin oikeuksiin asianajajan ja asiakkaan välisessä suhteessa. EIT asetti tälle kuitenkin kaksi edellytystä. Ensimmäisen edellytyksen mukaan rahanpesun torjumista koskevassa sääntelyssä asianajajiin kohdistettu ilmoitusvelvollisuus tulee kohdentaa muuhun toimintaan kuin asiakkaiden oikeudenkäyntiin tai esituttintaan liittyvään puolustamiseen tai avustamiseen. Toiseksi edellytykseksi EIT asetti sen EU:n rahanpesudirektiivien salliman käytännön, että asianajajat voivat tehdä rahanpesua koskevan ilmoituksen ensi vaiheessa alan itsesääntelyelimelle, kuten asianajajayhdistykselle. EIT katsoi, että tällöin asianajotoimintaan liittyvät perusoikeudet, ennen muuta asiakkaan ja asianajajan välisen suhteen osalta merkityksellinen EIS 8 artikla, tulevat paremmin otetuksi huomioon, kun ilmoitus tehdään asianajotoimintaa paremmin tuntevalle taholle. On siis huomattava, että **asianajajakunnan itsesääntelyelimelle on EIT:n käytännössä myös rahanpesun estämis- ja selvittämistoimenpiteiden käytännön toteuttamisen osalta annettu merkittävä asema oikeusturvakeena**. Erityisen tärkeää on havaita, että EIT on näin pitänyt EU:n rahanpesudirektiiviin sisältyvää mahdollisuutta ilmoittaa rahanpesuepäilystä ensi vaiheessa alan itsesääntelyelimelle edellytyksenä mainitun sääntelyn hyväksyttävyydelle EIS 8 artiklan näkökulmasta. Tämänkaltaisen mahdollisuus sisältyy myös neljännen rahanpesudirektiivin 48(9) artiklaan ja EIT:n asiaa koskevaan käytäntöön eli Michaud-tapaukseen viitataan direktiivin 39 johdantokappaleessa. **Rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistusta valmis-televa työryhmä ei näytä ottaneen edellä todettua huomioon.***

*Edellä esitetty osoittaa, että kysymystä siitä, miten rahanpesun estämis- ja selvittämisjärjestelmään liittyvien hallinnollisten seuraamusten määrääminen olisi asianajajien osalta toteutettava, ei voi tarkastella suppeasta näkökulmasta perus- ja ihmisoikeuslottuvuudet sivuuttaen. Tätä näkemystä tukevana näkökohanana on lisäksi huomattava, että **kotimaisessa lainvalmisteluaineistossa on todettu itsenäisen asianajolaitoksen olevan osa kehittynyttä oikeussuojajärjestelmää. Asianajolaitoksen riippumattomuutta on tässä yhteydessä erityisesti korostettu**. Asianajajien valvontaan liittyvää lainsäädäntöä uudistettaessa on lisäksi nimenomaisesti katsottu, että **asianajajien ammattikunnan riippumattomuutta on pidettävä keskeisenä lähtökohtana asianajajien asemaa ja myös valvontaa koskevissa säännöksissä** ja että tällä on merkitystä arvioitaessa, ovatko asianajajien valvontalautakunnan määräämät kurinpidolliset seuraamukset merkityksellisiä perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Asianajajien valvontaa*

koskevia säännöksiä uudistettaessa tämän vuoksi katsottiinkin, että jo aiemmin voimassa ollut järjestely, jossa kurinpitomenettely on uskottu varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuoliselle valvontalautakunnalle, on perustuslain 124 §:n mukainen. Asiaa ei eduskuntakäsittelyssä arvioitu toisin.”

(Melanderin lausunto, ss. 8–9, tummennukset Asianajajaliitto)

Yhteiskunnassa ei ole toimivaa oikeusjärjestelmää, jos lainsäädäntö on rakennettu siten, että se ei suojaa asianajajia tai tuomareita esimerkiksi toimeenpanovaltaa käyttävien tahojen vaikutus- tai painostusmahdollisuuksilta asianajajalle ammatillisesta toiminnastaan aiheutuviin mahdollisiin seuraamuksiin.

Oikeusvaltioperiaate (rule of law) samoin kuin oikeuden saatavuuden periaate (access to justice) ja siihen liittyen myös oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimus (fair trial) edellyttävät asianajajien ja asianajajien valvonnan erityisaseman tunnustamista.

2.2. Suomen Asianajajaliiton asema toimivaltaisena viranomaisena ja itsesääntelyelimenä

Apulaisprofessori Melander on asiantuntijalausunnossaan käsitellyt direktiivin sääntelyä koskien toimivaltaista valvontaviranomaista. Asiantuntijalausunnossa todetaan sivuilla 4–5 muun muassa seuraavaa:

”Työryhmän näkemyksellä on merkitystä myös laajemmin Suomen Asianajajaliiton asemaan rahanpesun estämistä ja selvittämistä koskevassa lainsäädännössä. Työryhmän esityksen mukaan Suomen Asianajajaliitto ei jatkossa enää olisi rahanpesulaissa tarkoitettu toimivaltainen valvontaviranomainen. Voimassa olevan rahanpesulain 31 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan asianajajayhdistys sen sijaan on laissa tarkoitettu toimivaltainen valvontaviranomainen. Asianajajayhdistys lisättiin rahanpesulain 31 §:ssä tarkoitetuksi valvontaviranomaiseksi kolmannen rahanpesudirektiivin kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä, koska kolmannen rahanpesudirektiivin 37 artikla velvoittaa jäsenvaltioita ottamaan käyttöön direktiivissä asetettujen velvollisuuksien tehokkaan valvontamenettelyn. Artiklan 5 kohta mahdollistaa sen, että notaarien ja muiden itsenäisten lakimiesammattien harjoittajien osalta itsesääntelyelin toimii valvontaviranomaisena.

*On huomattava, että myös neljäs rahanpesudirektiivi sisältää vastaavan sisällöstä direktiivin valvontaan velvoittavaa sääntelyä. Direktiivin 48(1) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on edellytettävä, että toimivaltaiset viranomaiset valvoivat tehokkaasti tämän direktiivin noudattamista ja toteuttavat tarvittavat toimenpiteet sen noudattamisen varmistamiseksi. Artiklan 9 kohdan mukaan **jäsenvaltiot voivat muun muassa notaarien ja muiden itsenäisten lakimiesammattien harjoittajien osalta sallia, että itsesääntelyelimet suorittavat artiklassa tarkoitetut valvontatehtävät.** – Tässä on tosin huomattava, että työryhmän ehdotuksen mukaisesti asianajajayhdistys toimisi edelleen rahanpesulain ja sen nojalla annettujen säännösten valvojana (ehdotettu 8 luvun 1 §).*

Selvää lienee, että koska itsesääntelyelimen on direktiivissä sallittu toteuttavan tarvittavat toimenpiteet direktiivin noudattamisen varmistamiseksi, **nämä toimenpiteet kattavat myös direktiivissä tarkoitetut hallinnolliset seuraamukset.** Hallinnolliset seuraamukset kuuluvat selvästi direktiivin 48(1) artiklassa tarkoitettun ilmaisun ”direktiivin noudattamiseksi tarvittavat toimenpiteet” alaan. Muunlainen tulkinta olisi epäjohdonmukainen. Tulkintaa tukee direktiivin 3(5) artiklaan sisältyvä itsesääntelyelimen määritelmä. Artiklan mukaan **itsesääntelyelimellä tarkoitetaan elintä, joka edustaa ammatinharjoittajia ja sääntelee heidän toimintaansa, suorittaa tiettyjä valvonta-tai seurantatehtäviä ja varmistaa ammatinharjoittajia koskevien sääntöjen noudattamisen.** Yleisesti seuraamusten tarkoitus on preventiivinen, jolloin niiden tosiasiallisena tarkoituksena on varmistaa sääntöjen noudattaminen. Lisäksi on huomattava, että itsesääntelyelinten itsenäistä asemaa korostetaan direktiivin 39 johdantokappaleessa, jossa mainitaan seuraavaa:

“(39) Jäsenvaltioilla olisi oltava mahdollisuus nimetä tarkoituksenmukainen itsesääntelyelin viranomaiseksi, jolle tiedot ensi vaiheessa toimitetaan rahanpesun selvittelykeskuksen asemesta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan järjestelmä, jossa ilmoitus lähetetään ensi vaiheessa itsesääntelyelimelle, on tärkeä perusoikeuksien suojan tae, kun kyseessä ovat lakimiehiin sovellettavat ilmoitusvelvollisuudet. Jäsenvaltioiden olisi säädettävä keinoista ja tavoista salassapitovelvollisuuden, luottamuksellisuuden ja yksityisyyden suojaamiseksi.”

Mainitussa johdantokappalelausumassa, jolle on annettava EU-oikeudellisen tulkintavaikutuksen mukaisesti merkitystä direktiiviä sovellettaessa, **korostetaan nimenomaan asianajajayhdistyksen asemaa asianajajiin kohdistuvana itsesääntelyelimenä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta.** Tällöin lienee selvää, että direktiivin 48 artiklassa itsesääntelyelimen osalta mainittu koskee **myös hallinnollisten seuraamusten määräämistä. Direktiivin sisältämien mainintojen perusteella näyttää selvältä, että EU-oikeus ei aseta estettä sille, että asianajajiin kohdistuvat hallinnolliset seuraamukset määrättäisiin itsesääntelyelimen toimesta.”**

(Tummennukset Asianajajaliitto)

Asianajajaliitto katsoo, että liitolle kuuluvat yhtä laajat toimivaltuudet ja oikeudet kuin muillekin direktiivissä tarkoitetuille toimivaltaisille valvontaviranomaisille. Asianajajaliitto on voimassa olevan rahanpesulain mukaisesti toimivaltainen viranomainen eikä tätä liiton asemaa tule muuttaa. Työryhmän esityksen mukaan Asianajajaliitto vastaisi edelleen asianajotoimistojen tarkastuksista ja toimisi rahanpesulain ja sen nojalla annettujen säännösten valvojana. Tätä valvojan tai muutoinkaan Asianajajaliiton valvontaviranomaisen roolia tai asemaa ei esityksessä ole tarkemmin avattu, vaan toimivaltuuksien soveltaminen Asianajajaliittoon on jätetty erillisääntelyn varaan.

Direktiivissä todetaan nimenomaisesti, että itsenäisten lakimiesammattien harjoittajien osalta voidaan sallia, että itsesääntelyelimet suorittavat valvontatehtävät. Asianajajaliitto on direktiivissä tarkoitettu itsesääntelyelin. Direktiivin edellyttämä

tehokas valvonta on mahdollista vain siten, että Asianajajaliitto direktiivissä tarkoitettuna itsesääntelyelimenä vastaa kaikista asianajajiin liittyvistä valvonta- ja seuraamustoimista. Vain Asianajajaliitolla on asiantuntemusta asianajajien toiminnasta.

Asianajajaliitto katsoo, että myös hallinnollisten seuraamusten määräämisen tulee kuulua Asianajajaliiton ja sen yhteydessä toimivan valvontalautakunnan toimivaltaan. Tähän johtopäätökseen päätyy myös Melander asiantuntijalausunnossaan.

Asianajajaliitto kannattaa ehdotusta, että liitto ylläpitää järjestelmää, jonka kautta se voi vastaanottaa asianajajien ilmoituksia rahanpesulakiin liittyvistä väärinkäytösepäilyistä.

2.3. Hallinnollisten seuraamusten määrääminen ja perustuslain 124 §

Kuten edellä on todettu, työryhmän näkemys Asianajajaliiton roolista ja asianajajakunnan roolista on näkemyksiltään hyvin suppea ja kapea-alainen ja se perustuu pelkästään perustuslain 124 §:ään ja sen tulkintaan tapauksissa, joista ei voida vetää johtopäätöksiä asianajajien suhteen. Kuten apulaisprofessori Melanderin asiantuntijalausunnostakin (s. 9) ilmenee, asianajajien asemaa tässä asiassa ei voida tarkastella perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat ja asianajajalaitoksen riippumattomuus sivuuttaen. Mikäli asiaa tarkastellaan pelkästään kansallisista perustuslain 124 §:ään liittyvistä näkökohdista, tämä tarkoittaisi asiallisesti Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sivuuttamista.

Melander on käynyt lausunnossaan läpi myös perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun merkittävän julkisen vallan käyttämistä ja toteaa (sivu 9), että *”asianajotoiminta on huomattavasti laajemmin perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta merkityksellistä kuin esimerkiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksun määrääminen.”*

Melanderin mukaan

*”Voimassa olevan rahanpesulain 31 §:n mukaan Suomen Asianajajaliitto valvoo, että asianajajat noudattavat rahanpesulakia. Asianajajaliiton valvontalautakunta käsittelee ja ratkaisee rahanpesulain noudattamista koskevat valvonta-asiat. **Tämän lähtökohdan säilyttäminen nykyisellään olisi asianajajakunnan riippumattomuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen vuoksi perusteltua.** Rahanpesulakiin mahdollisesti säädettävien hallinnollisten seuraamusten osalta tämä tarkoittaisi, että **valvontalautakunta määräisi mainitut seuraamukset ja toimisi edelleen rahanpesulaissa tarkoitettuna valvontaviranomaisena.**”* (s. 9)

Edelleen Melanderin mukaan

*”... asianajajien ammattikunnan riippumattomuus sekä asianajajalaitoksen merkitys oikeudenhoidon asianmukaisessa toteutumisessa sekä oikeusturvanäkökohdat vaikuttavat siten, että **kysymys ei asianajajayhdistyksen osalta olisi merkittävästä julkisen vallan käytöstä vaan julkisen vallan käytöstä, jota kos-***

kee perustuslain 124 §:n ensimmäinen virke. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Säännöksessä mainitussa tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa on perustuslain esitöiden mukaan kiinnitettävä huomiota hallinnon tehokkuuden ohella yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Edellä asianajajien riippumattomuudesta sekä esimerkiksi EIS 8 artiklan osalta todettu selvästi osoittaa, että **hallinnollisten seuraamusten määrääminen riippumattoman valvontalautakunnan toimesta olisi tarkoituksenmukaista sen turvatessa asianajajakunnan riippumattomuuden ja esimerkiksi myös EIS 8 artiklan tulkintakäytännössä erityistä suojaa nauttivaa asianajosalaisuutta.**

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei myöskään saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Esitöiden mukaan säännös tältä osin **korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan olisi oltava asianmukaista.** Kun otetaan huomioon asianajajista annetun lain 7 a §:ssä valvontalautakunnan kokoonpanosta säädetty, valvontalautakunnan jäsenten toimiminen lain 7 k §:n mukaan tuomarin vastuulla ja lain 10 § sisältämä muutoksenhakuoikeutta valvontalautakunnan päätökseen koskeva sääntely, lienee selvää, että hallinnollisten seuraamusten määräämisen uskominen valvontalautakunnalle ei olisi tämän vaatimuksen kannalta ongelmallinen.

Kokonaisuutena arvioiden voidaan todeta, että **asianajajiin kohdistuvien rahanpesulakiin ehdotettujen hallinnollisten seuraamusten määräämisen uskominen aluehallintovirastolle oletettavasti vaarantaisi asianajajakunnan riippumattomuutta sekä olisi ongelmallinen perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan ja perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan näkökulmasta.** Valvontalautakunnalla on jo nyt asianajajista annetun lain perusteella mahdollisuus määrätä kurinpidollisia seuraamuksia, jotka asiallisesti käytännössä rinnastuvat rahanpesulain ehdotettuihin hallinnollisiin seuraamuksiin. Valvontalautakunnalla on kokemusta kurinpitosanktioiden määräämisestä eikä valvontalautakuntaa koskevaa kurinpitoseuraamusten määräämistä koskevaa sääntelyä ole pidetty perustuslain kannalta ongelmallisena – nimenomaan asianajajakunnan riippumattomuuteen sekä oikeudenhoidon asianmukaiseen järjestämiseen liittyvistä syistä. Rahanpesulakiin ehdotettavia hallinnollisia seuraamuksia ei näin ole syytä uskoa aluehallintoviranomaisten määrättäväksi. Tällä olisi asianajajien riippumattomuutta sekä perusoikeuksia heikentävää vaikutusta eikä ratkaisu olisi Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen. Edellä esitettyä arviointia ei muuta se, että asianajajayhdistys tekisi aluehallintovirastolle ehdotuksen hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä, kuten työryhmä on ehdottanut. Asianajolaitoksen riippumattomuuden tulee olla todellista eikä vain näennäistä riippumattomuutta.”(ss. 9–11)

(Tummennukset Asianajajaliitto)

Entisen perustuslakivaliokunnan pitkäaikaisen puheenjohtajan, *Kimmo Sasin* EVA:lle tekemässä tuoreessa raportissa (Lain vartijat- perustuslaki on ehdoton, mutta kenen käsissä on sen tulkinta) kiinnitetään huomiota siihen, että aina tulisi pohtia sitä, miksi tehtävän suorittaminen valtion toimesta on välttämätöntä. Näin tulee tehdä myös tässä tapauksessa.

Kuten Sasi toteaa johdannossaan, Suomen PL 124 § on länsimaissa täysin poikkeuksellinen ja muissa maissa parlamentilla ja viranomaisilla on laaja harkintavalta järjestää hallintoasioita tarkoituksenmukaisella tavalla. Suomessa vaaleilla valtaan valitun eduskunnan oikeus päättää tehtävien järjestämisestä alistetaan perustuslailliselle arvioinnille. Kuten Sasi toteaa, tiukka perustuslain tulkinta tarkoittaa vähemmän demokratiaa.

Onkin huolestuttavaa, että työryhmä on mietinnössään muodostanut jo ”kiveen hakatun kantansa”, että Asianajajaliitolle ei voida myöntää samoja direktiivissä tarkoitettua toimivaltaisen viranomaisen toimivaltaoikeuksia kuin muille valvontaviranomaisille. Sen sijaan luodaan keinotekoinen alistusmenettely, jossa Asianajajaliitto joutuisi alistamaan esityksensä määrättävästä seuraamuksesta Aluehallintovirastolle, jolla ei ole lainkaan asianajotoiminnan osaamista ja toimialatuntemusta.

Asianajajien valvonnasta säädettyä tulee ottaa huomioon asianajajakunnan riippumattomuusnäkökohdat, joita on voimakkaasti tuotu tässä lausunnossa esiin. On myös muistettava, että Asianajajaliiton ja liiton yhteydessä toimivan Valvontalautakunnan asema on jo kahteen kertaan ollut eduskunnassa punnittavana eikä liiton suorittamaa valvontaa ole tuolloin nähty perustuslain kannalta ongelmallisena.

Työryhmän mietinnössä ei millään tavalla ole huomioitu asianajajien tässä lausunnossa edellä kuvattua erityisasemaa, joka on turvattu muun muassa Suomea velvoittavissa kansainvälisissä sopimuksissa. Myös itse direktiivi tunnustaa asianajajien erityisaseman ja itsesääntelyelinten toimivallan. Myöskään perustuslain 124 §:ää ei ole tarkasteltu asianajajakunnan erityisaseman valossa. Kuten apulaisprofessori Melanderin lausunnosta ilmenee, työryhmän esittämään 124 §:n tulkintaan ei asianajajien osalta ole perusteita.

Asianajajaliitto katsoo, että liiton suorittama valvonta on tarkoituksenmukaista ja asianajajien erityisasema huomioiden välttämätöntä. Liiton valvonta kohdistuu pieneen ja tarkoin rajattuun joukkoon ja liiton toimintaa valvovan valtioneuvoston oikeuskanslerin mukaan liiton valvonta on uskottavaa. Asianajajien oikeusturva on valvontamenettelyssä taattu. Mikäli hallinnollisten seuraamusten määrääminen siirretään Aluehallintovirastolle, vaarannetaan edellä mainituin tavoin asianajajien riippumattomuus ja erityisasema, valvontaprosessi monimutkaistuu ja alistamisen tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus voidaan hyvin perustein kyseenalaistaa. Kuten edellä on todettu, Aluehallintovirasto ei tunne asianajotoimialaa, joten ainoa tarkoituksenmukainen valvontaviranomainen ja myös seuraamukset määrävä taho on asianajotoimialan hyvin tunteva Asianajajaliitto ja liiton yhteydessä

toimiva, mutta liitosta itsenäinen valvontalautakunta. Myös direktiivissä korostetaan itsesääntelyelinten toimialatuntemuksen merkitystä.

Tietojemme mukaan ainakin esimerkiksi Ruotsissa, Hollannissa ja Itävallassa hallinnollisten seuraamusten määrääminen on uskottu paikallisten Asianajajaliittojen tehtäväksi. Näin tulee tehdä myös Suomessa.

2.4. Asianajajaliiton esitys valvonnan järjestämisestä ja hallinnollisten seuraamusten määräämisestä

Asianajajaliitto toimitti 14.8.2015 työryhmälle oman muistionsa, jossa esitettiin liiton kanta siitä, miten asianajajien valvonta direktiivissä tarkoitetuissa tilanteissa tulisi järjestää. Asianajajaliitto uudistaa muistiossa esitetyn ensisijaisen vaihtoehdon asianajajien valvonnan järjestämiseksi (muistiossa esitetty vaihtoehto 1). Liiton muistiossa tämän vaihtoehdon osalta todettiin seuraavaa:

”Direktiivin 48 artiklan 1 kohdassa todetaan, että jäsenvaltioiden on edellytettävä, että toimivaltaiset viranomaiset valvovat tehokkaasti tämän direktiivin noudattamista ja toteuttavat tarvittavat toimenpiteet sen noudattamisen varmistamiseksi.”

Saman artiklan 2 kohdassa todetaan, että jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaisilla viranomaisilla on riittävät valtuudet, mukaan lukien valtuudet vaatia esittämäänsä kaikki tiedot, joilla on merkitystä vaatimusten noudattamisen seurannassa ja valtuudet suorittaa tarkastuksia, ja että niillä on riittävät taloudelliset resurssit, henkilöresurssit ja tekniset resurssit tehtäviensä hoitamiseen. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kyseisten viranomaisten henkilöstö ylläpitää korkeaa ammatillista tasoa, luottamuksellisuutta ja tietosuoja koskevat normit mukaan luettuina, ja että se on erittäin luotettava ja että sillä on asianmukainen pätevyys.

Direktiivin 48 artiklan 9 kohdassa todetaan:

”Edellä 2 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan a, b ja d alakohdissa tarkoitettujen ilmoitusvelvollisten osalta jäsenvaltiot voivat sallia, että itsesääntelyelimet suorittavat tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tehtävät, edellyttäen, että nämä itsesääntelyelimet täyttävät tämän artiklan 2 kohdassa tarkoitetut vaatimukset”.

Edellä mainitun 2 artiklan 1 kohdan 2 alakohdan kohdassa b mainitaan ilmoitusvelvollisina muun muassa itsenäiset lakimiesammattien harjoittajat.

Itsesääntelyelin on direktiivin 3 artiklan 5 kohdan mukaan elin, joka edustaa ammatinharjoittajia ja sääntelee heidän toimintaansa, suorittaa tiettyjä valvonta- tai seurantatehtäviä ja varmistaa ammatinharjoittajia koskevien sääntöjen noudattamisen.

Asianajajaliitto täyttää kaikki yllä mainitut edellytykset, jotta se voisi suorittaa kaikki 48 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut tehtävät.

Asianajajaliitto on laatinut jäsenilleen rahanpesun estämistä koskevat ohjeet, joiden noudattamista valvotaan toimistotarkastuksin. Asianajajaliiton hallitus tulee laatimaan direktiivin edellyttämän rahanpesun estämistä koskevan riskiarvioanalyysin, jossa kartoitetaan asianajoalaan ja asianajajan tehtäviin liittyviä rahanpesuriskejä. Jotta rahanpesulaissa tarkoitettulla valvojalla on riittävästi tietoa siitä, miten rahanpesun estämiseen liittyviä määräyksiä omalla toimialalla noudatetaan, tulee valvojan olla tietoinen tilanteesta kentällä. Kokemuksemme mukaan tehokas keino saada tietoa on suorittaa toimistotarkastuksia asianajotoimistoihin ja käydä tarkastusten yhteydessä läpi määräysten ja ohjeiden noudattamista.

2.4.1. Toimistotarkastukset

Jo tällä hetkellä Asianajajaliiton hallitus määrää asianajotoimistoihin vuosittain suoritettavat toimistotarkastukset.

Asianajajaliitto lähtee siitä, että myös rahanpesudirektiivin ja Asianajajaliiton valvojan roolin edellyttämät tarkastukset ja selvitykset tulee tulevaisuudessakin suorittaa Asianajajaliiton toimesta ja kautta (joko yksittäinen tarkastuksen suorittamaan määrätty asianajaja tai liiton henkilökuntaan kuuluva lakimies tai muu vastaava ratkaisu). Perusteena tälle on asianajajien asiakkaiden oikeus luottaa siihen, että heidän saamansa oikeudellinen apu on luottamuksellista silloinkin, kun asiakkaan vastapuolena on viranomainen.

Ehdotuksemme mukaan tarkastaja laatii raportin ja toimittaa sen Asianajajaliiton hallitukselle, kuten nykyisinkin tapahtuu. Tarkastusraportissa käydään läpi tarkastuslomakkeessa olevat tarkastettavat asiat ja vähintäänkin pistokokein selvitetään, miten asiat on toimistossa järjestetty ja määräyksiä noudatettu. Tarkastuslomakkeeseen kirjataan tarkastuksessa havaitut seikat. Lomakkeeseen ei kirjata asianajosalaisuuksien piiriin kuuluvia tietoja (esim. asiakkuuteen liittyviä tietoja), vaan nämä käsitellään anonyymisti. Nykyisinkään toimistotarkastuskertomuksissa ei mainita asianajajan asiakkuuksia koskevia tietoja tai muita asianajosalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja eivätkä ne ole tarpeen rahanpesudirektiiviin perustuvissa tarkastuksissakaan. Asiakkuuteen liittyvät tiedot eivät ole merkityksellisiä itse pääasian ratkaisun kannalta. Tarkastaja toimii virkavastuulla tehtävää hoitaessaan.

Neljännän rahanpesudirektiivin johdanto-osassa (kohta 9) kiinnitetään huomiota siihen, että lainopillisen neuvonnan tulee kuulua salassapitovelvollisuuden piiriin. Tämä tulee ottaa korostetusti huomioon Suomessa direktiiviä täytäntöönpannessa.

Direktiiviä ei sovelleta oikeudenkäyntiasioihin eikä muihin esimerkiksi yksityishenkilön oikeudellisten asioiden hoitamiseen, mikäli toimeksiannot eivät sisälly direktiivin 2 artiklan 3 b-kohdan luetteloon. Suurimmassa osassa asianajotoimistoja hoidetaan juuri näitä toimeksiantoja, jotka eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan. Mikäli joku muu kuin Asianajajaliiton määräämä tarkastaja suorittaisi tarkastusta asianajotoimistossa, olisi vaarana, että hänen tietoonsa tulisi myös direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle kuuluvia tietoja, joihin hänellä ei ole oikeutta päästä. Myös siksi on korostetun tärkeää, että tarkastukset ja niiden raportoinnin suorit-

taa Asianajajaliitto tai liiton määräämä henkilö (asianajaja tai liiton palveluksessa oleva henkilö).

2.4.2. Toimistotarkastuskertomusten käsittely

Asianajajaliiton hallitus vahvistaa toimistotarkastusten aikataulun, jonka mukaan jokainen asianajotoimisto tullaan tietyllä aikavälillä tarkastamaan. Tarkastuksen suorittaa joko tehtävään määrätty asianajaja tai liiton palveluksessa oleva lakimies. Suoritetuista tarkastuksista pidetään kirjaa.

Hallitus määrää tarkastajan suorittamaan tarkastuksen toimistoon. Tarkastaja laatii tarkastuskertomuksen tarkastuksen kulusta ja siinä tehdyistä havainnoista. Tarkastuskertomus toimitetaan tiedoksi liiton hallitukselle, joka päättää, saatetaanko tarkastuksessa ilmi tulleet asiat valvontalautakunnan tutkittavaksi. Hallitus käyttää tällöin yleisvalvontaoikeuttaan, kuten muidenkin toimistotarkastusten osalta. Hallitus voi myös määrätä tarkastuksen suoritettavaksi tietyssä toimistossa ennalta aikataulutettujen tarkastusten välissä.

Valvontalautakunta käsittelee asian, kuten muutkin liiton hallituksen vireille saatamat valvonta-asiat. Mikäli asiassa oltaisiin harkitsemassa hallinnollista seuraamusmaksua, käsiteltäisiin asia valvontalautakunnan täysistunnossa.

Asian hoitamiseen Asianajajaliiton yhteydessä toimivassa valvontalautakunnassa ei ole estettä, koska jo aiemmin asianajajalakia uudistettaessa on otettu kantaa siihen, että liiton valvontamenettely ei edellyttänyt perustuslain säätämisyjärjestystä.

2.5. Yhteenveto yleisistä kommentteista

Asianajajaliitto katsoo, että vain Asianajajaliiton direktiivin tarkoittamana toimivaltaisena valvontaviranomaisena suorittamat tarkastukset ja valvonta sekä Asianajajaliiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan suorittama valvonta-asioiden käsittely ja ratkaiseminen ja mahdollisten hallinnollisten seuraamusten määrääminen turvaa salassapitovelvollisuuden toteutumisen ja asianajajakunnan kansainvälisesti tunnustetun riippumattomuuden ja erityisaseman. Asianajajaliiton valvonta on paitsi direktiivin tavoitteiden, sanamuodon ja hengen mukainen, myös tae siitä, että asianajajien ja asianajajalaitoksen riippumattomuus on todellista eikä vain näennäistä.

Tästä syystä Asianajajaliitto vastustaa sitä, että liitto tekisi Aluehallintovirastolle esityksen hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä, kuten työryhmä esittää ja sitä, että Aluehallintovirasto tai muu viranomainen millään tavalla osallistuisi direktiivissä säänneltyyn valvontaan asianajajien osalta. Asianajajaliitto on jo nykyisen rahanpesulainsäädännön mukaan toimivaltainen viranomainen valvomaan asianajajia ja tämä asema sillä tulee täysivaltaisesti säilyttää.

Valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo Asianajajaliittoa sen hoitaessa julkisoikeudellisia tehtäviään sekä valvontalautakuntaa. Oikeuskanslerilla ja asianajajalla oleva muutoksenhakuoikeus turvaa osaltaan menettelyn asianmukaisuuden valvontaa.

Yhteenvedon omaisesti voidaan todeta, että neljännen rahanpesudirektiivin mukaista valvontaa järjestettäessä tulee ottaa huomioon seuraavat seikat:

- Asianajajaliitolla on jo julkisoikeudellisia tehtäviä
- julkisoikeudellisia tehtäviä suorittaessaan liiton toimihenkilöt toimivat joko virkavastuulla tai tuomarin vastuulla
- liiton yhteydessä toimivan valvontalautakunnan julkisoikeudellista asemaa on jo kahteen otteeseen asianajajalakia uudistettaessa pohdittu
- valvontalautakunnan asemaa on jo vahvistettu asianajajalain muutosten (2004 ja 2011) yhteydessä
- kansainväliset velvoitteet ja oikeudelliset periaatteet asettavat vaatimuksia asianajajien erityisaseman ja riippumattomuuden tunnustamiselle
- kun säännellään asianajajiin kohdistuvista tarkastuksista ja valvonnasta, on syytä huomioida, että direktiivin soveltamisala asianajotoiminnan suhteen on rajoitettu (ei koske esim. oikeudenkäyntiasioita) ja että toimintaperiaatteiden, valvontatoimenpiteiden ja menettelytapojen on oltava oikeassa suhteessa ilmoitusvelvollisten luonteeseen ja kokoon nähden.

Todettakoon, että yksikään viranomainen ei ole raportoinut, että suomalaisia asianajotoimistoja käytettäisiin rahanpesutarkoituksiin tai asianajajat osallistuisivat rahanpesuun asiakkaidensa lukuun. On hyvin todennäköistä, että edes yritykset rahanpesuun asianajajien kautta ovat todella vähäisiä ja harvinaisia. Näin ollen Asianajajaliitto katsoo nykyisen järjestelmän olevan oikeassa suhteessa asianajajien valvonnan suhteen eikä uutta valvontaorgania tarvita.

- myös direktiivi edellyttää, että asianajajien erityisasema tunnustetaan (vaatimukset luottamuksellisuuden säilymiseen) ja siinä korostetaan myös itsesääntelyelinten asemaa, toimialaosaamista ja toimivaltuuksia (*itsesääntelyelimellä tarkoitetaan elintä, joka edustaa ammatinharjoittajia ja sääntelee heidän toimintaansa, suorittaa tiettyjä valvonta- tai seurantatehtäviä ja varmistaa ammatinharjoittajia koskevien sääntöjen noudattamisen.*)
- keväällä 2015 laaditussa riskiarvioanalyysissä todettiin, että Asianajajaliiton valvonta ja ohjeistus oli pääosin jo toteutettu erittäin hyvin (verrattuna esimerkiksi lakiasiaintoimistoihin)
- Asianajajaliiton nykyinen valvontajärjestelmä on toimivin ja kustannustehokkain ratkaisu (valtiolle tästä ei aiheutuisi lainkaan kustannuksia.)

On selvää, ja tämä käy ilmi myös työryhmän mietinnöstä, että hallinnollisten seuraamusten määräämisoikeuden antaminen Aluehallintovirastolle lisää valtiolle aiheutuvia kustannuksia. Eesityksen mukaan Aluehallintovirasto joutuisi rekrytoimaan työvoimaa tehtävien suorittamiseen. Myös Asianajajaliitto rekrytoi palvelukseensa 1–3 lakimiestä suorittamaan asianajotoimistojen toimistotarkastuksia rahanpesuasioiden osalta, koska toimistojen tarkastuksia tehostetaan. Liitto järjestää myös koulutusta asianajajakunnalle sekä laatii riittävät ohjeistukset sen jälkeen, kun liiton riskiarvio on tehty.

3. Työryhmämietinnön yksittäiset esitykset

Seuraavaksi Asianajajaliitto lausuu mietinnössä esitetyistä yksittäisistä esityksistä.

Yleisesti ottaen Asianajajaliitto kannattaa ehdotettua, nykyiseen lakiin nähden yksinkertaistetun tuntemisen käyttöalan laajentamista riskiperusteisen arvioinnin nojalla, samoin kuin laajennettua mahdollisuutta kolmannen osapuolen tunnistamistoimiin. Myös rikkomusten dekriminalisointi ja korvaaminen hallinnollisilla sanktioilla on perusteltua.

1. Ehdotuksen mukaan uusi laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä soveltuisi tilintarkastajiin vain lakisääteisen tilintarkastuksen osalta. Ehdotuksen perusteluiden sivulla 96 todetaan, että jos tilintarkastaja *"esimerkiksi laatii selvityksen yhtiön johdon käyttöön, tilintarkastajaan ei sovelleta tämän lain säännöksiä"*. Lakisääteisen tilintarkastuksen lisäksi tilintarkastajat ja tilintarkastusyhteisöt tarjoavat erinäisiä asiakkaittensa liiketoimien suunnitteluun ja toteuttamiseen liittyviä palveluita. Ehdotuksen perusteella tilintarkastajat, toisin kuin esimerkiksi asianajajat, eivät näyttäisi näiden palvelujen osalta olevan ilmoitusvelvollisia. Toisiinsa verrannollisia palveluja tulisi kohdella samalla tavoin. Asianajajaliitto katsoo, ettei ole perusteltua syytä rajata tilintarkastajien ilmoitusvelvollisuutta koskemaan vain lakisääteistä tilintarkastusta.

2. Työryhmän esityksen tavoitteena on luoda toimiva ja mahdollisimman kustannustehokas kansallinen yritysten omistajia ja tosiasiallisia edunsaajia koskeva rekisteri. Lakiehdotuksen 1 luvun 5 §:ssä oleva tosiasiallisen edunsaajan määritelmä on kuitenkin vaikeaselkoinen. Esimerkiksi 1 momentin 1 kohdassa puhutaan toisaalta *"25 %:n äänimäärästä"* ja toisaalta, tähän rinnastaen, *"äänten enemmistöstä"*. Tarkoittaako *"yritys"* 4 momentissa samaa kuin muualla kyseisessä pykälässä käytetty termi *"oikeushenkilö"*? Voiko itsenäinen päätösvalta tai tosiasiallinen määräysvalta olla myös yhteinen vai mitä tarkoittaa 4 momentissa todettu *"johdetaan yhteisesti hänen kanssaan"*?

Tosiasiallisten edunsaajien tunnistamisvelvollisuuden osalta ehdotusta tulisi näkemyksemme mukaan selkeyttää. Ehdotuksen sivulla 80 todetaan, että *"[y]rityksille asetettaisiin velvollisuus tuntea ja selvittää tosiasialliset edunsaajansa"*. Edelleen todetaan, että *"[o]ikeushenkilöiden osalta yritys olisi velvollinen selvittämään omistusketjun seuraavaan portaaseen asti. --- Laissa ei edellytettäisi, että yrityksen aktiivinen selonottovelvollisuus sen omistajayhteisöstä ulottuisi ... pidempiin omistusketjuihin"*. Lakiehdotuksen 6 luvun 3 §:n 1 momentissa säädetäisiin, että yrityksen *"on asianmukaisesti selvitettävä ja pidettävä yllä ajantasaisia tietoja 1 luvun 5 §:ssä tarkoitetuista tosiasiallisista edunsaajista sekä heidän määräysvaltansa tai omistusosuutensa perusteesta ja laajuudesta"*. Edelleen 2 momentissa todetaan, että *"[o]ikeushenkilön hallituksen jäsenen, vastuunalaisen yhtiömiehen tai vastaavassa asemassa olevan henkilön on huolehdittava siitä, että yhteisön omistajista ja tosiasiallisista edunsaajista pidetään luetteloa"*. 2 momentti näyttäisi siis kattavan myös muut omistajat kuin tosiasialliset edunsaajat. Osake-

yhtiön osalta kyseessä lienee OYL:n tarkoittama osake- ja osakeluetteloista erillinen luettelo.

Ehdotuksen mukaan edunsaajarekisteriin ilmoitettaisiin vain todelliset edunsaajat. Ehdotetusta lakitekstistä (mukaan lukien 1 luvun 5 §) perusteluosan maininta aktiivisen selonottovelvollisuuden rajautumisesta yrityksen toiseen omistajaporttaaseen ei nähdäksemme kuitenkaan käy ilmi. Asianajajaliitto katsoo, että ehdotusta tulisi tarkistaa tosiasiallisen edunsaajan määritelmän ja edunsaajien tunnistamisvelvollisuuden osalta.

3. Lakiehdotuksen 1 luvun 2 §:n 1 momentin 10 kohdan, joka koskee lain soveltumista asianajajiin, a)-alakohtaan on oletettavasti epähuomiossa jäänyt teksti "niiden toteuttamiseen tai suunnitteluun". Vastaavaa tekstiä ei ole muita oikeudellisia palveluja tarjoavia koskevan 11-kohdan a)-alakohdassa. Kyseinen teksti tulisi poistaa.

4. Lakiehdotuksen 1 luvun 3 §:n sanamuotoa ("*[t]ätä lakia ei sovelleta, kun henkilö on merkitty osakasluetteloon osakkeenomistajan sijaan, jos yhtiön arvopaperi on kaupankäynnin kohteena kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain* () ... *tarkoitettulla säännellyllä markkinalla*") olisi hyvä selventää osoittamaan, missä suhteessa laki ei sovellu. Ymmärtääksemme kyse on siitä, että lakia ei sovellettaisi toimintaan, jossa tarjotaan tai järjestetään henkilö merkittäväksi osakasluetteloon tai vastaavaan osakkeenomistajan sijaan.

5. Lakiehdotuksen 1 luvun 4 §:n 12 kohdassa on poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön määritelmä. Toisaalta 3 luvun 13:ssä todetaan, että henkilöä ei enää pidettäisi poliittisesti vaikutusvaltaisena, jos on kulunut vuosi tai enemmän siitä, kun tämä on lopettanut merkittävässä julkisessa tehtävässä. Tämä ajallinen rajoitus samoin kuin viittaus merkittävään julkiseen tehtävään on osa poliittisesti vaikutusvaltaisen henkilön määritelmää ja soveltuisi nähdäksemme paremmin mainittavaksi 1 luvun 4 §:n 12 kohdassa.

6. Lakiehdotuksen 3 luvun vakuutuslaitteita koskevan 5 §:n 4 momentin mukaan "*[l]uotto- ja rahoituslaitoksen on huolehdittava siitä, että sillä on riittävät tiedot ulkomaisen trustin tai yrityspalveluja tarjoavan tosiasiallisista edunsaajista, jotta se pystyy selvittämään ulkomaiseen trustiin tai yrityspalveluihin liittyviä oikeuksiaan*". Perustelujen (s. 110) mukaan tarkoituksena on, että edunsaaja on selvitetävissä vakuutuksen maksuajankohtana tai kun edunsaaja aikoo käyttää palveluihin liittyviä oikeuksiaan. Ehdotuksen teksti ei näytä vastaavan perusteluja.

7. Lakiehdotuksen 3 luvun 7 §:n mukaan "*[m]itä tässä luvussa säädetään kolmansista osapuolista ja tehostetusta asiakkaan tuntemisesta, ei sovelleta, jos ilmoitusvelvollinen on ulkoistanut asiakkaan tuntemista koskevan tehtävän tai käyttää edustajaa, ja ulkoistetun palvelun tarjoaja tai edustaja on osa ilmoitusvelvollista*". Direktiivissä ja mietinnön perusteluissa viitataan sopimussuhteeseen/sopimukseen. Tämä olisi hyvä tarkennus myös lakitekstissä.

8. Kuten jo yllä olemme todenneet, Asianajajaliitto kannattaa yksinkertaistetun tuntemisen käyttöalan laajentamista riskiperusteisen arvioinnin nojalla. Lakiehdotuksen 3 luvun 8 §:ssä olisi kuitenkin toivottavaa avata, mitä yksinkertaistettu tunteminen tarkoittaa ja miten se suhteutuu esimerkiksi asiakkaan tuntemista koskevien tietojen säilyttämistä koskevaan 3 luvun 3 §:än. Lopuksi toteamme, että lakiehdotuksen 3 luvun 8 §:ssä oleva viite 3 §:n 2 momenttiin näyttäisi olevan virheellinen.

4. Lopuksi

Suomen Asianajajaliitto tulee lausumaan myöhemmin yksityiskohtaisemmin asianajajien tämän lain nojalla tapahtuvasta valvonnasta ja Asianajajaliiton toimivaltuuksista ja tehtävistä direktiivissä tarkoitettuna valvontaviranomaisena sen jälkeen, kun oikeusministeriön erillisvalmistelu asiassa on saatu päätökseen.

Asianajajaliitto korostaa, että ennen asianajajia ja Asianajajaliittoa koskevan erilliselvityksen valmistumista, liittoa ja asianajajia koskevia linjauksia ei myöskään nyt esitetyllä tavalla tule tehdä.

Helsingissä tammikuun 22. päivänä 2016

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO



Risto Sipilä

Suomen Asianajajaliiton puheenjohtaja, asianajaja

LAATIJAT

Asianajaja Nina Isokorpi, Roschier Asianajotoimisto Oy, Helsinki
Pääsihteeri Minna Melender, Suomen Asianajajaliitto

Suomen Asianajajaliiton lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 120 asianajajaa. Tämä lausunto on valmisteltu Suomen Asianajajaliiton hallituksessa.

ASiantuntijalausunto Suomen Asianajajaliitolle

1. Aluksi

Suomen Asianajajaliitto on pyytänyt allekirjoittaneelta oikeudellista asiantuntijalausuntoa rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistusta valmistelleen työryhmän työryhmämuistiossa (Rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistus. Työryhmämuistio. Valtiovarainministeriön julkaisu 41/2015) asianajajiin kohdistettavista hallinnollisista seuraamuksista ja niiden määrittämisestä esitetystä.

Lausuntopyyntö koskee seuraavaa kysymystä:

Miten rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistuksessa rahanpesulain seuraamusjärjestelmä olisi asianajajien osalta järjestettävä asianajajien riippumattomuus sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen huomioon ottaen.

Kysymys on tarkemmin siitä, että rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistusta valmistellut työryhmä ehdottaa, että rahanpesulaissa säädettäisiin hallinnollisista seuraamuksista, joista osa on rahamääräisiä. Työryhmä ehdottaa hallinnollisten seuraamusten osalta niin sanottua hajautettua mallia, jossa hallinnollisten rahamääräisten seuraamusten määrittäminen kuuluisi kullekin laissa määritellylle valvontaviranomaiselle. Työryhmä kuitenkin esittää, että asianajajayhdistyksen olisi tehtävä hallinnollisten seuraamusten määrittämisestä koskeva esitys aluehallintavirastolle, koska sille ei työryhmän näkemyksen mukaan perustuslain 124 §:n vuoksi voida säätää oikeutta merkittävän julkisen vallan käyttöön.

2. Yleisiä näkökohtia rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistuksesta

Rahanpesulaki on tullut alun perin voimaan vuonna 1998 (68/1998). Sitä muutettiin olennaisesti vuonna 2003 voimaan tulleella lailla 365/2003. Rahanpesulaki uudistettiin kokonaisuudessaan vuonna 2008, kun nykyinen rahanpesulaki (503/2008) tuli voimaan 1 päivänä elokuuta 2008. Samalla kumottiin aiempi rahanpesulaki. Rahanpesulakia täydentää rahanpesuasetus. Viimeisin annettu rahanpesuasetus on vuodelta 2008 (valtioneuvoston asetus rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä ja selvittämisestä, 616/2008). Nytemmin rahanpesulaki (L rahanpesun estämisestä ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä, 503/2008) koskee sekä rahanpesua että terrorismin rahoittamista.

Rahanpesulaki pohjautuu pitkälti Euroopan unionissa annettuun sekundäärioikeuteen. Keskeisimmän rahanpesulakiin ovat vaikuttaneet EU:ssa annetut kolme rahanpesudirektiiviä:

1. Rahoitusjärjestelmien rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä annettu neuvoston direktiivi 91/308/ETY (ensimmäinen rahanpesudirektiivi);

2. Rahoitusjärjestelmien rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä annetun neuvoston direktiivin 91/308/ETY muuttamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2001/97/EY (toinen rahanpesudirektiivi);
3. Rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/60/EY (kolmas rahanpesudirektiivi).

EU:ssa on toukokuussa 2015 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY muuttamisesta (neljäs rahanpesudirektiivi). Direktiivi on implementoitava kansallisesti viimeistään 26 päivänä kesäkuuta 2017. Nyt käsillä oleva työryhmän ehdotus liittyy keskeisesti nimenomaan neljännen rahanpesudirektiivin kansalliseen voimaansaattamiseen.

EU:n rahanpesudirektiivit taas ovat keskeisellä tavalla pohjautuneet rahanpesun vastaisen toimintaryhmän Financial Action Task Forcen (FATF) rahanpesun ja sittemmin myös terrorismin rahoituksen vastaisiin toimintasuosituksiin. FATF:n suosituksilla ja niiden selityksillä – sekä muilla FATF:n julkaisemilla asiakirjoilla – on näin keskeistä tulkinnallista merkitystä rahanpesulakia ja direktiiviä tulkittaessa. On huomattava, että neljännen rahanpesudirektiivin nimenomaisena tarkoituksena on myös saattaa EU:n rahanpesua koskeva sääntely vastaamaan vuonna 2012 uudistettuja FATF:n suosituksia¹ ja joiltain osin antaa myös FATF:n suosituksia täydentäviä määräyksiä.²

3. Rahanpesulainsäädännön seuraamusjärjestelmä

EU:n neljännen rahanpesudirektiivin tarkoituksena on ollut yhdenmukaistaa jäsenvaltioissa käytössä olevia seuraamuksia rahanpesulainsäädäntöä koskien.³ Tavoitteena on ollut varmistaa, että kansalliset rahanpesua koskevat säännökset ovat keskenään mahdollisimman yhdenmukaisia, joskin siten, että sääntelyn mahdollisimman suuri yhdenmukaisuus ei ole välttämättä paras tapa puuttua rahanpesuun. Tämän vuoksi neljännessä rahanpesudirektiivissä on pyritty jossain määrin yhdenmukaistamaan rahanpesuun liittyvää hallinnollisia sanktioita koskevaa sääntelyä.⁴

Hallinnollisia seuraamuksia koskevat määräykset sisältyvät neljännen rahanpesudirektiivin seuraamuksia koskevaan 4 jaksoon (58–62 artikla). Hallinnollisia seuraamuksia on direktiivin 59(1) artiklan mukaan voitava määrätä ilmoitusvelvollisille ainakin asiakkaan tuntemisvelvollisuuteen, epäilyttävistä liiketoimista ilmoittamiseen, tietojen säilyttämiseen ja sisäisiin tarkastukseen liittyvistä vakavista ja toistuvista sekä järjestelmällisesti taikka näitä ominaisuuksia yhdistellen tehdyistä rikkomuksista. Direktiivin 59(2) artiklan mukaan hallinnollisiin seuraamuksiin kuuluvat ainakin rikkomusta koskeva julkinen lausuma, menettelyn lopettamista koskeva määräys, toimiluvan peruuttaminen tai keskeyttäminen, väliaikainen johtotehtäviä koskeva kiello sekä rahamääräiset hallinnolliset seuraamukset.

Rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistusta koskevan työryhmämietinnön yhtenä keskeisenä tavoitteena onkin direktiivin tavoitteenasettelun mukaisesti luoda yhtenäiset valtuudet hallin-

¹ FATF (2012), International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, updated October 2015, FATF, Paris, France, www.fatf-gafi.org/recommendations.html.

² COM(2013) 45 final, s. 3.

³ COM(2013) 45 final, s. 11.

⁴ SWD(2013) 22 final, s. 8–9. Ks. myös neljännen rahanpesudirektiivin ((EU) 2015/849) 59 johdantokappale.

nollisten seuraamusten määrittämiseksi rahanpesudirektiivin soveltamisalan piiriin kuuluville valvontaviranomaisille.

Voimassa oleva rahanpesulaki sisältää kolme sakonuhkaista rikossäännöstä: lain 40 §:ssä tarkoitettun tuntemisvelvollisuuden rikkomista koskevan säännöksen, lain 41 §:ssä tarkoitetun rekisteröintirikkomista koskevan säännöksen ja lain 42 §:ssä tarkoitetun rahanpesun ilmoitusrikkomusta koskevan säännöksen. Rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistusta valmistellut työryhmä ehdottaa, että mainitut säännökset dekriminalisoitaisiin.⁵ Säännökset korvattaisiin työryhmän ehdottamilla rahanpesulakiin sisällytettävillä hallinnollisilla seuraamuksilla.

Ehdotettavista hallinnollisista seuraamuksista säädettäisiin rahanpesulain 9 luvussa ja seuraamukset olisivat rikemaksu, julkinen varoitus ja seuraamusmaksu. Ehdotetut hallinnolliset seuraamukset siis korvaisivat edellä mainitut rahanpesulakiin tällä hetkellä sisältyvät sakonuhkaiset kriminalisoinnit. Edellä mainituista rahamääräisistä seuraamuksista oikeushenkilölle määrättävä rikemaksu olisi työryhmän ehdotuksen mukaan suuruudeltaan vähintään 5 000 ja enintään 100 000 euroa ja luonnolliselle henkilölle määrättävä rikemaksu vähintään 500 ja enintään 10 000 euroa. Muille ilmoitusvelvollisille kuin luotto- ja rahoituslaitoksille määrättävä seuraamusmaksu taas olisi suuruudeltaan enintään joko kaksi kertaa suurempi kuin teolla tai laiminlyönnillä saavutettu hyöty, jos hyöty on määritettävissä, tai enintään miljoona euroa, sen mukaan kumpi on korkeampi.

Hallinnollisten seuraamusten määrittämisen osalta työryhmämuistiossa ehdotetaan niin sanottua hajautettua mallia, jossa hallinnolliset seuraamukset määräisi kukin laissa tarkoitettu valvontaviranomainen. Vaihtoehtona hajautetulle mallille on ollut keskitetty malli, jossa yksi viranomainen keskitetysti määräisi kaikki rahanpesulaissa tarkoitettut hallinnolliset seuraamukset muiden valvontaviranomaisten esityksestä. Työryhmämuistiossa katsotaan, että kokonaisuutena arvioiden hajautettu malli on keskitettyä mallia perustellumpi vaihtoehto.⁶ Hieman täsmällisemmin työryhmä katsoo, että hajautettu malli turvaisi paremmin kaikkien toimivaltaisten viranomaisten yhdenmukaiset toimivaltuudet, ilmoitusvelvollisen toimintaa koskevan asiantuntemuksen säilyttämisen läpi valvonta-, tutkinta- ja sanktiointiprosessin sekä seuraamusjärjestelmän vertailtavuuden.⁷

Suomen Asianajajaliittoa koskeva ehdotettu ratkaisu muodostaa kuitenkin poikkeuksen edellä mainitusta hajautetusta mallista. Työryhmämuistiossa katsotaan, että hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskeva perustuslain 124 § estää sen, että asianajajayhdistys (Suomen Asianajajaliitto) toimisi tahona, joka asianajajien osalta määräisi ehdotetut hallinnolliset seuraamukset. Työryhmä ehdottaa kaikkien ehdotettujen hallinnollisten seuraamusten – rikemaksu, julkinen varoitus ja seuraamusmaksu – osalta mallia, jossa asianajajayhdistys (Suomen Asianajajaliitto) tekisi aluehallintovirastolle esityksen näiden seuraamusten määrittämisestä.

Työryhmä perustelee näkemystään eduskunnan perustuslakivaliokunnan perustuslain 124 §:ää koskevalla tulkintakäytännöllä, jossa työryhmän muistion mukaan on katsottu, että hallinnollisten rahamääräisten seuraamusten määrittämisessä on kysymys merkittävästä julkisen vallan käytöstä.⁸ Työryhmä perustelee näkemystään viittaamalla kahteen perustuslakivaliokunnan lausun-

⁵ Rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistus. Työryhmämuistio (Valtiovarainministeriön julkaisu 41/2015), s. 85.

⁶ Rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistus. Työryhmämuistio (Valtiovarainministeriön julkaisu 41/2015), s. 74–76.

⁷ Rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistus. Työryhmämuistio (Valtiovarainministeriön julkaisu 41/2015), muistion saatekirjeen jaksossa ”4. Työryhmän keskeiset ehdotukset”, alajakso ”Seuraamukset ja muutoksenhaku”.

⁸ Rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistus. Työryhmämuistio (Valtiovarainministeriön julkaisu 41/2015), s. 153.

toon, joista toinen koskee öljypäästömaksun luonnetta hallinnollisena seuraamuksena⁹ ja toinen joukkoliikenteen tarkastusmaksua.¹⁰

4. Asianajajayhdistyksen asema rahanpesudirektiivissä

Kuten edellä on todettu, työryhmä perustelee Suomen Asianajajaliiton muista valvontaviranomaisista eroavaa asemaa sillä, että Suomen Asianajajaliitto ei ole viranomainen eikä sille voi näin perustuslain 124 §:n mukaisesti antaa merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, koska perustuslain 124 §:n viimeisen virkkeen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Työryhmän näkemyksellä on merkitystä myös laajemmin Suomen Asianajajaliiton asemaan rahanpesun estämistä ja selvittämistä koskevassa lainsäädännössä. Työryhmän esityksen mukaan Suomen Asianajajaliitto ei jatkossa enää olisi rahanpesulaissa tarkoitettu toimivaltainen valvontaviranomainen.¹¹ Voimassa olevan rahanpesulain 31 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaan asianajajayhdistys sen sijaan on laissa tarkoitettu toimivaltainen valvontaviranomainen. Asianajajayhdistys lisättiin rahanpesulain 31 §:ssä tarkoitetuksi valvontaviranomaiseksi kolmannen rahanpesudirektiivin kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä, koska kolmannen rahanpesudirektiivin 37 artikla velvoittaa jäsenvaltioita ottamaan käyttöön direktiivissä asetettujen velvollisuuksien tehokkaan valvontamenettelyn. Artiklan 5 kohta mahdollistaa sen, että notaarien ja muiden itsenäisten lakimiesammattien harjoittajien osalta itsesääntelyelin toimii valvontaviranomaisena.¹²

On huomattava, että myös neljäs rahanpesudirektiivi sisältää vastaavansisältöistä direktiivin valvontaan velvoittavaa sääntelyä. Direktiivin 48(1) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on edellytettävä, että toimivaltaiset viranomaiset valvovat tehokkaasti tämän direktiivin noudattamista ja toteuttavat tarvittavat toimenpiteet sen noudattamisen varmistamiseksi. Artiklan 9 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat muun muassa notaarien ja muiden itsenäisten lakimiesammattien harjoittajien osalta sallia, että itsesääntelyelimet suorittavat artiklassa tarkoitettua valvontatehtäviä.¹³ – Tässä on tosin huomattava, että työryhmän ehdotuksen mukaisesti asianajajayhdistys toimisi edelleen rahanpesulain ja sen nojalla annettujen säännösten valvojana (ehdotettu 8 luvun 1 §).

Selvää lienee, että koska itsesääntelyelimen on direktiivissä sallittu toteuttavan tarvittavat toimenpiteet direktiivin noudattamisen varmistamiseksi, nämä toimenpiteet kattavat myös direktiivissä tarkoitettua hallinnolliset seuraamukset. Hallinnolliset seuraamukset kuuluvat selvästi direktiivin 48(1) artiklassa tarkoitettua ilmaisun ”direktiivin noudattamiseksi tarvittavat toimenpiteet” alaan. Muunlainen tulkinta olisi epä johdonmukainen. Tulkintaa tukee direktiivin 3(5) artiklaan sisältyvä itsesääntelyelimen määritelmä. Artiklan mukaan itsesääntelyelimellä tarkoitetaan elintä, joka edustaa ammatinharjoittajia ja sääntelee heidän toimintaansa, suorittaa tiettyjä valvontatai seurantatehtäviä ja varmistaa ammatinharjoittajia koskevien sääntöjen noudattamisen. Yleisesti seuraamusten tarkoitus on preventiivinen, jolloin niiden tosiasiallisena tarkoituk-

⁹ PeVL 32/2005 vp, s. 2/II. – On tosin huomattava, että öljypäästömaksua koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei nimenomaisesti viitata perustuslain 124 §:ään vaan asiaa tarkastellaan lähinnä perustuslain 2 §:n 3 momentin kannalta, jonka mukaan julkisen vallan käytön perusteista on säädettävä lailla.

¹⁰ PeVL 55/2005 vp, s. 2.

¹¹ Rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistus. Työryhmämuistio (Valtiovarainministeriön julkaisuja 41/2015), s. 102.

¹² Ks. myös HE 25/2008 vp, s. 25–26 ja 63/I.

¹³ Neljännessä rahanpesudirektiivissä mahdollistettiin itsesääntelyelimen asema myös kiinteistönvälittäjiin kohdistuvien valvontatoimenpiteiden osalta. Ks. direktiivin 48(9) artikla, jossa viitataan 2(1) artiklan 3 alakohdan d alakohtaan, joka koskee kiinteistönvälittäjiä ilmoitusvelvollisina.

sena on varmistaa sääntöjen noudattaminen. Lisäksi on huomattava, että itsesääntelyelinten itsenäistä asemaa korostetaan direktiivin 39 johdantokappaleessa, jossa mainitaan seuraavaa:

“(39) Jäsenvaltioilla olisi oltava mahdollisuus nimetä tarkoituksenmukainen itsesääntelyelin viranomaiseksi, jolle tiedot ensi vaiheessa toimitetaan rahanpesun selvittelykeskuksen asemesta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan järjestelmä, jossa ilmoitus lähetetään ensi vaiheessa itsesääntelyelimelle, on tärkeä perusoikeuksien suojan tae, kun kyseessä ovat lakimiehiin sovellettavat ilmoitusvelvollisuudet. Jäsenvaltioiden olisi säädettävä keinoista ja tavoista salassapitovelvollisuuden, luottamuksellisuuden ja yksityisyyden suojaamiseksi.”

Mainitussa johdantokappalelausumassa, jolle on annettava EU-oikeudellisen tulkintavaikutuksen mukaisesti merkitystä direktiiviä sovellettaessa, korostetaan nimenomaan asianajajayhdistyksen asemaa asianajajiin kohdistuvana itsesääntelyelimenä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Tällöin lienee selvää, että direktiivin 48 artiklassa itsesääntelyelimen osalta mainittu koskee myös hallinnollisten seuraamusten määräämistä. Direktiivin sisältämien mainintojen perusteella näyttää selvältä, että EU-oikeus ei aseta estettä sille, että asianajajiin kohdistuvat hallinnolliset seuraamukset määrättäisiin itsesääntelyelimen toimesta.

5. Asianajajayhdistyksen asema perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta

Työryhmän Suomen Asianajajaliittoa koskeva näkemys hallinnollisten seuraamusten määräämisen osalta perustuu yksinomaan perustuslain 124 §:n tulkintakäytäntöön. Työryhmän muistiossa viitataan myös oikeuskirjallisuuteen, jossa työryhmän mietinnön mukaan hallinnollisten seuraamusten määräämistä on ”riidattomasti” pidetty perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna merkittävänä julkisen vallan käyttönä.¹⁴ Työryhmä viitanee tässä Marietta Keravuori-Rusasen väitöskirjaan, jossa asiaa on tarkasteltu ja jossa ennen muuta perustuslakivaliokunnan joukkoliikenteen tarkastusmaksua koskevaan käytäntöön ja osin myös muuhun lähdeaineistoon perustuen katsotaan, että hallinnollisten seuraamusten määräämisessä on kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta merkittävästä julkisen vallan käytöstä.¹⁵

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan hallinnollisia maksuja koskevan käytännön perusteella vaikuttaa ensi vaiheessa selvältä, että hallinnollisten maksuseuraamusten määräämisessä olisi kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta merkittävän julkisen vallan käyttämisestä. Tässä tarkastelussa on toisaalta otettava huomioon, että perustuslakivaliokunnan käytäntö koskee muihin tahoihin kuin asianajajiin kohdistuvia hallinnollisia maksuseuraamuksia. Valiokunnan käytäntö on koskenut esimerkiksi öljypäästömaksua (PeVL 32/2005 vp, s. 2–3), joukkoliikenteen tarkastusmaksua (PeVL 55/2005 vp, s. 2–3¹⁶) sekä pysäköintivirhemaksua (PeVL 57/2010 vp, s. 5). Melko hiljattain perustuslakivaliokunta on hallinnollisiin sanktioihin liittyen antanut lausunnon yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta, jota koskevassa hallituksen esityksessä ehdotettiin otettavaksi käyttöön hallinnollinen seuraamusjärjestelmä rikosoikeudellisten seuraamusten sijaan yhteisen kalastuspolitiikan vastaisten tekojen osalta (HE 107/2014 vp ja PeVL 28/2014 vp). Viimeksi mainitussa lausunnossaan perustuslakivaliokunta toisti aiemman näkemyksensä siitä, että rangaistusluonteinen taloudellinen seuraamus rinnastuu rikosoikeudel-

¹⁴ Rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistus. Työryhmämuistio (Valtiovarainministeriön julkaisuja 41/2015), s. 153.

¹⁵ Marietta Keravuori-Rusanen, Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä (Edita 2008), s. 452–455. Ks. myös Kaarlo Tuori, Julkisesta yksityiseen; rajoituksia ja edellytyksiä. Oikeustiede – Jurisprudentia 1998, s. 335 (296–353).

¹⁶ On tosin huomattava, että kysymys oli pikemmin tilanteesta, jossa arvioitiin matkalipun tarkastajan apuna toimivan järjestyksenvalvojan voimankäyttöoikeuksien suhdetta perustuslain 124 §:ään.

liseen rangaistukseen ja että tällaisen hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan säädettävä lailla, vaikka perustuslain 8 §:ssä tarkoitettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisia seuraamuksia koskevaan sääntelyyn.¹⁷

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan hallinnollisia sanktioita koskeva aiempi käytäntö koskee sisällöllisesti varsin erilaista lainsäädäntöä kuin rahanpesua koskevan lainsäädännön asianajajiin kohdistuva sääntely. Ei ole näin lainkaan selvää, että perustuslakivaliokunnan aiempaa hallinnollisia sanktioita koskevaa käytäntöä voidaan sellaisenaan soveltaa asianajajiin kohdistuvaan sääntelyyn. Tässä arvioinnissa on ensinnäkin otettava huomioon, että esimerkiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksu tai pysäköintivirhemaksu ovat hallinnollisia sanktioita, jotka ovat soveltamisalaltaan yleisiä. Asianajajiin kohdistettavat sanktiot sen sijaan voivat kohdistua vain asianajajiin eli varsin rajattuun henkilökoukkuun, jonka toimintaa vielä säännellään lainsäädännöllisesti sekä itesääntelyelimen (Suomen Asianajajaliitto) antamien alan eettisten tapaoheiden kautta. Toiseksi on otettava huomioon, että asianajajien toiminta on jäljempänä tarkemmin käsiteltävin tavoin monella tavoin merkityksellistä perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta.

Suomen Asianajajaliitto on asianajajista annetun lain (496/1958) nojalla perustettu julkisoikeudellinen yhteisö, joka on osa välillistä julkishallintoa.¹⁸ Erityisesti asianajajien valvontaan liittyen on huomattava, että asianajajista annetun lain 6 a §:n (716/2011) mukaan asianajajayhdistyksen yhteydessä toimivat riippumattomat valvontalautakunta ja valvontayksikkö, joille kuuluvat mainitussa laissa säädetyt asianajajien valvontaan liittyvät tehtävät. Valvontalautakunnan jäsenenä on lain 7 a §:n mukaan sekä asianajajia että asianajajakuntaan kuulumattomia henkilöitä. Valvontalautakunnan jäsenet toimivat lain 7 k §:n mukaan tuomarin vastuulla, mikä on merkittävä oikeusturvatae asianajajiin kohdistuvassa valvontamenettelyssä. Lisäksi on huomattava, että valvontalautakunnan asianajajakunnan ulkopuolisten jäsenten lukumäärää on lisätty vuonna 2004 toteutetulla uudistuksella (697/2004).¹⁹ Edelleen vuonna 2010, kun valvontalautakunnalle annettiin tiettyjä luvan saaneita oikeudenkäyntiavustajia koskevia valvontatehtäviä, valvontalautakunnan riippumattomuutta ja toiminnallista erillisyyttä Suomen Asianajajaliitosta vahvistettiin (716/2011).²⁰ Samassa yhteydessä valvontalautakuntaa tehtäviä ja vastuuta koskevaa sääntelyä tarkennettiin perustuslain 124 §:n asettamien vaatimusten vuoksi.²¹

Asianajajista annetun lain 7 §:n 1 momentin mukaan valvontalautakunta voi määrätä asianajajalle kurinpidollisen seuraamuksen, joita ovat asianajajayhdistyksen jäsenyydestä erottaminen, seuraamusmaksun määrääminen, varoitus ja huomautus. Lain 7.4 §:n mukaan seuraamusmaksu on vähintään 500 ja enintään 15 000 euroa. Valvontalautakunnalla on näin jo tällä hetkellä oikeus määrätä asianajajaan kohdistuvia kurinpidollisia seuraamuksia. Valvontajärjestelmän tehokasta toteuttamista on korostettu lainvalmisteluasiakirjoissa. Eduskunnan lakivaliokunta on todennut, että asianajajakunnan säilyminen toimintakykyisenä osana oikeusturvajärjestelmää edellyttää luottamusta asianajajakunnan korkeaan ammattieettiseen tasoon, minkä vuoksi asianajajia koskevan riippumattoman valvontajärjestelmän tehokkaan järjestämisen on todettu olevan yleiseltä kannalta merkittävä kysymys.²² Valvontajärjestelmän tehokkuus liittyy näin nimenomaan myös mahdollisuuteen määrätä kurinpitoseuraamuksia sekä näiden seuraamusten preventiiviseen tehoon.

¹⁷ PeVL 28/2014 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot.

¹⁸ Ks. esim. HE 318/2010 vp, s. 63/I.

¹⁹ HE 54/2004 vp ja LaVM 5/2004 vp.

²⁰ HE 318/2010 vp, esim. s. 20 ja 63/I. Ks. myös LaVM 40/2010 vp, s. 5.

²¹ HE 318/2010 vp, s. 20/II. Lakiin esimerkiksi lisättiin kurinpidollisen seuraamuksen määräämättä jättämistä koskevaa sääntelyä.

²² LaVM 5/2004 vp, s. 2/I.

Asianajajiin kohdistuvia hallinnollisia seuraamuksia ja niiden määräämistä lainsäädännöllisesti järjestettäessä on ensinnäkin otettava huomioon asianajajien ammattikunnan riippumattomuus. Selvää on, että asianajajien ammattikunnan riippumattomuutta on pidettävä eräänä oikeusvaltion keskeisenä lähtökohtana, jolla on merkitystä myös asianajajiin kohdistuvia seuraamuksia määrättäessä. Asianajajakunnan riippumattomuutta korostetaan niin YK:n yleiskokouksen vuonna 1990 hyväksymässä julkilausumassa ”United Nations Basic Principles on the Role of Lawyers” sekä Euroopan neuvoston vuonna 2000 hyväksymässä asianajajia koskevassa suosituksessa R(2000)21 ”Recommendation of the Committee of Ministers to Member States on the Freedom to Exercise of the Profession of Lawyer”. Molemmissa julkilausumissa korostetaan muun muassa asianajajakunnan ammatillisten yhteisöjen merkitystä riippumattomuuden taakeena ja sitä, että asianajajakunnan riippumattomuuden vuoksi asianajajakunnan ammatillisten yhteisöjen tulee järjestää asianajajien valvonta sekä asianajajiin kohdistettavat kurinpidolliset menettelyt.²³

Lisäksi EU-tuomioistuin on useassa yhteydessä todennut, että asianajajat ovat keskeinen tekijä oikeudenhoidon toteuttamisessa ja että asianajajakunnan riippumattomuus on tässä keskeisellä sijalla.²⁴ Keskeisessä *Wouters*-tapauksessa EU-tuomioistuin katsoi, että hyvään asianajotapaan liittyvät ”velvoitteet edellyttävät, että asianajajan on oltava riippumaton suhteessaan julkiseen valtaan, muihin toimijoihin ja ulkopuolisiin, eikä hänen pidä milloinkaan olla näiden vaikutusvallan alaisena”.²⁵ On huomattava, että tapauksessa nimenomaan korostetaan riippumattomuuden laajaa ymmärtämistä, koska EU-tuomioistuimen mukaan asianajajat eivät saisi milloinkaan olla esimerkiksi julkisen vallan vaikutusvallan alaisina.

EU-tuomioistuin on *Ordre des barreaux francophones et germanophones* -ratkaisussa ottanut nimenomaisesti kantaa siihen, että asianajajat lisättiin toisella rahanpesudirektiivillä rahanpesudirektiivissä tarkoitetuiksi ilmoitusvelvollisiksi.²⁶ EU-tuomioistuin päätyi tapauksessa pitämään rahanpesudirektiivin sisältämää ilmoitusvelvollisuutta EIS 6 artiklan mukaisena, koska ilmoitusvelvollisuus on direktiivillä rajoitettu koskemaan muunlaisia toimia kuin oikeuskäsittelyä. Koska oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaan oikeuteen perustuvat vaatimukset edellyttävät EU-tuomioistuimen tapauksessa omaksuman näkemyksen mukaan yhteyttä oikeuskäsittelyyn ja koska rahanpesudirektiivin mukaisessa asianajajien ilmoitusvelvollisuudessa asianajajat on vapautettu tiedonanto- ja yhteistyövelvoitteista tällaisen yhteyden ollessa käsillä, oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia ei EU-tuomioistuimen näkemyksen mukaan loukattu.²⁷

Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta asianajotoimintaan liittyvä sääntely on merkityksellistä useasta näkökulmasta. Ensinnäkin oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskeva EIS 6 artikla takaa rikoksesta syytetyille oikeuden puolustautua itse valitsemansa oikeudenkäyntiavustajan välityksellä heti esitutkinnan alusta alkaen.²⁸ Lisäksi asianajajakunnalla ja sitä koskevilla eettisillä säännöillä on laajempaa oikeusturvaa korostavaa vaikutusta.²⁹ Edelleen EIT:n käytän-

²³ Näistä tarkemmin esim. Oikeudenkäyntiavustajien kelpoisuus ja valvonta. Oikeusministeriön työryhmämietintö 2009:17, s. 62–64.

²⁴ C-155/79, *AM & S*, Kok. 1982, s. 1575, 24 kohta. Tuoreemmasta käytännöstä ks. C-550/07 P, *Akzo Nobel Chemicals ja Akros Chemicals v. Komissio*, Kok. 2007, s. I-5305, 42 kohta.

²⁵ C-309/99, *Wouters*, Kok. 2002, s. I-1577, 102 kohta. Ks. myös julkisasiamies Legerin ratkaisuehdotus 10.7.2001 asiassa C-309/99 *Wouters*, 179–181 kohta.

²⁶ Tämä toteutettiin ns. toisella rahanpesudirektiivillä 2001/97/EY.

²⁷ C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophones ym. v. Neuvosto*, Kok. 2007, s. I-5305, 30–35 kohta.

²⁸ Tätä koskevasta EIS 6 artiklan c kohdasta laajasti *Matti Pellonpää – Monica Gullans – Pasi Pölönen – Antti Tapanila*, Euroopan ihmisoikeussopimus (5., uud. p., Talentum 2012), s. 614–622.

²⁹ Tätä ilmentää muun muassa EU-tuomioistuimen näkemys, jonka mukaan asianajajalla on keskeinen asema oikeudenhoidon toteuttamisessa. Ks. C-550/07 P, *Akzo Nobel Chemicals ja Akros Chemicals v. Komissio*, Kok. 2007, s. I-5305, 42 kohta.

nössä on korostettu EIS 8 artiklan mukaisesti luottamuksellisuuteen ja salassapitovelvollisuuteen liittyvien periaatteiden merkitystä asianajajan ja tämän asiakkaan välisessä suhteessa. EIS 8 artiklalla on EIT:n käytännössä ollut merkitystä muun muassa asianajotoimistoissa toteutettavaa etsintää arvioitaessa, millä taas on ollut vaikutusta kotimaiseen pakkokeinolaissa (806/2011) tarkoitettuun erityistä kotietsintää koskevaan lainsäädäntöön.³⁰ Huomionarvoista tässä käytännössä on, että EIT on asianajotoimistoon toteutetun etsinnän suhteen pitänyt oikeusturvatakeena sitä, että toimituksessa oli läsnä asianajoyhdistyksen puheenjohtaja.³¹ EIT on siis käytännössään korostanut itsesääntelyelimien edustajan läsnäolon merkitystä oikeusturvatakeena sopimuksessa turvattuihin oikeuksiin varsin merkittävästi puuttuvan toimenpiteen yhteydessä. Tämäkin ilmentää asianajajakunnan riippumattomuuden keskeistä merkitystä oikeusturvanäkökulmasta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tärkeässä *Michaud*-tapauksessa ottanut kantaa kysymykseen, onko EU:n rahanpesudirektiiveissä asetettu asianajajiin kohdistettu velvoite ilmoittaa rahanpesuepäilyistä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan sallima.³² Tapauksessa EIT sinänsä katsoi, että rahanpesun torjuminen on hyväksyttävä peruste, jolla voidaan tietyissä tilanteissa oikeuttaa puuttuminen sopimuksessa turvattuihin oikeuksiin ja myös EIS:n 8 artiklassa turvattuihin oikeuksiin asianajajan ja asiakkaan välisessä suhteessa.³³ EIT asetti tälle kuitenkin kaksi edellytystä. Ensimmäisen edellytyksen mukaan rahanpesun torjumista koskevassa sääntelyssä asianajajiin kohdistettu ilmoitusvelvollisuus tulee kohdentaa muuhun toimintaan kuin asiakkaiden oikeudenkäyntiin tai esitutkintaan liittyvään puolustamiseen tai avustamiseen.³⁴ Toiseksi edellytykseksi EIT asetti sen EU:n rahanpesudirektiivien salliman käytännön, että asianajajat voivat tehdä rahanpesua koskevan ilmoituksen ensi vaiheessa alan itsesääntelyelimelle, kuten asianajajayhdistykselle. EIT katsoi, että tällöin asianajotoimintaan liittyvät perusoikeudet, ennen muuta asiakkaan ja asianajajan välisen suhteen osalta merkityksellinen EIS 8 artikla, tulevat paremmin otetuksi huomioon, kun ilmoitus tehdään asianajotoimintaa paremmin tuntevalle taholle. On siis huomattava, että asianajajakunnan itsesääntelyelimelle on EIT:n käytännössä myös rahanpesun estämis- ja selvittämistoimenpiteiden käytännön toteuttamisen osalta annettu merkittävä asema oikeusturvatakeena. Erityisen tärkeää on havaita, että EIT on näin pitänyt EU:n rahanpesudirektiiviin sisältyvää mahdollisuutta ilmoittaa rahanpesuepäilyistä ensi vaiheessa alan itsesääntelyelimelle edellytyksenä mainitun sääntelyn hyväksyttävyydelle EIS 8 artiklan näkökulmasta. Tämänkaltaisen mahdollisuus sisältyy myös neljännen rahanpesudirektiivin 48(9) artiklaan ja EIT:n asiaa koskevaan käytäntöön eli *Michaud*-tapaukseen viitataan direktiivin 39 johdantokappaleessa. Rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistusta valmisteleva työryhmä ei näytä ottaneen tätä huomioon.

Edellä esitetty osoittaa, että kysymystä siitä, miten rahanpesun estämis- ja selvittämisjärjestelmään liittyvien hallinnollisten seuraamusten määrääminen olisi asianajajien osalta toteutettava, ei voi tarkastella suppeasta näkökulmasta perus- ja ihmisoikeuslottuvuudet sivuuttaen. Tätä näkemystä tukevana näkökohtana on lisäksi huomattava, että kotimaisessa lainvalmisteluaineistossa on todettu itsenäisen asianajolaitoksen olevan osa kehittyntä oikeussuojajärjestelmää. Asianajolaitoksen riippumattomuutta on tässä yhteydessä erityisesti korostettu.³⁵ Asianajajien valvontaan liittyvää lainsäädäntöä uudistettaessa on lisäksi nimenomaisesti katsottu, että asianajajien ammattikunnan riippumattomuutta on pidettävä keskeisenä lähtökohtana asianajajien

³⁰ Tältä osin ks. HE 222/2010 vp, s. 100–104 ja PeVL 66/2010 vp, s. 5–6. Ks. myös *Markku Fredman*, Erityinen kotietsintä ja etsintävalvuutetun tehtävät, *Defensor Legis* 2/2014, s. 155–177.

³¹ *Andre ym. v. Ranska*, 24.7.2008, 42–43 kohta.

³² EIT:llä on laajaa käytäntöä asianajosalaisuuksiin liittyvistä privilegioista EIS 8 artiklan näkökulmasta. Tästä käytännöstä kootusti *Michaud v. Ranska*, 6.12.2012, 117–119 kohta.

³³ *Michaud v. Ranska*, 6.12.2012, 123 kohta.

³⁴ *Michaud v. Ranska*, 6.12.2012, 127 kohta.

³⁵ LaVM 5/2004 vp, s. 2/l.

asemaa ja myös valvontaa koskeissa säännöksissä ja että tällä on merkitystä arvioitaessa, ovatko asianajajien valvontalautakunnan määräämät kurinpidolliset seuraamukset merkityksellisiä perustuslain 124 §:n näkökulmasta.³⁶ Asianajajien valvontaa koskevia säännöksiä uudistettaessa tämän vuoksi katsottiinkin, että jo aiemmin voimassa ollut järjestely, jossa kurinpitomenettely on uskottu varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuoliselle valvontalautakunnalle, on perustuslain 124 §:n mukainen. Asiaa ei eduskuntakäsittelyssä arvioitu toisin.

6. Lopuksi

Rahanpesulain kokonaisuudistusta valmistelleen työryhmän näkemys Suomen Asianajajaliiton asemasta osana rahanpesun estämis- ja selvittämisjärjestelmää perustuu suppeaan yksinomaan perustuslain 124 §:ää ja sitä koskevaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä tarkastelemaan näkemykseen. Edellä esitetty kuitenkin selvästi osoittaa, että asiaa ei voida tarkastella perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat sekä asianajolaitoksen riippumattomuus sivuuttaen. Kysymyksen tarkastelu yksinomaan kansallisista perustuslain 124 §:ään kiinnittyvistä näkökohdista asiallisesti ottaen merkitsisi Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sivuuttamista. Edellä on myös todettu, että perustuslakivaliokunnan aiempaa hallinnollisia sanktioita koskevaa käytäntöä ei voi pitää suoraan verrannollisena nyt käsillä olevaan asiaan, koska asianajotoiminta on huomattavasti laajemmin perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta merkityksellistä kuin esimerkiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksun määrääminen.

Voimassa olevan rahanpesulain 31 §:n mukaan Suomen Asianajajaliitto valvoo, että asianajajat noudattavat rahanpesulakia. Asianajajaliiton valvontalautakunta käsittelee ja ratkaisee rahanpesulain noudattamista koskevat valvonta-asiat.³⁷ Tämän lähtökohdan säilyttäminen nykyisellään olisi asianajajakunnan riippumattomuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen vuoksi perusteltua. Rahanpesulakiin mahdollisesti säädettävien hallinnollisten seuraamusten osalta tämä tarkoittaisi, että valvontalautakunta määräisi mainitut seuraamukset ja toimisi edelleen rahanpesulaissa tarkoitettuna valvontaviranomaisena.

Perustuslain esitöiden mukaan merkittävänä julkisen vallan käyttönä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin.³⁸ Jos rahanpesuun liittyvät hallinnolliset seuraamukset määräisi asianajajien valvontalautakunta, kysymys olisi siitä, puuttuuko toiminta merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan aiemman käytännön perusteella voidaan katsoa, että lähtökohtaisesti rahamääräisten hallinnollisten seuraamusten määrääminen on merkittävää perusoikeuksiin puuttumista, koska rangaistusluonteiset rahamääräiset taloudelliset seuraamukset asiallisesti rinnastuvat rikosoikeudellisiin seuraamuksiin.³⁹

Asianajajiin kohdistuvia rahamääräisiä hallinnollisia seuraamuksia on kuitenkin tarkasteltava laajemmasta perus- ja ihmisoikeudet sekä asianajajien riippumattomuuden huomioivasta näkökulmasta. Kysymys on asianajotoimintaan liittyvien perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisesta. Koska asianajajakunnan riippumattomuus on edellä esitetyn mukaisesti merkittävä oikeusturvan tae ja koska asianajajien valvontajärjestelyt ovat merkityksellisiä perustuslain 21 §:ssä turvatuun oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin sekä perustuslain 10 §:ssä turvatuun yksityiselämän suojan kannalta, lähtökohdan tulisi olla, että asianajajiin kohdistuvat hallinnolliset seuraamukset määrättäisiin riippumattoman valvontalautakunnan toimesta. Nähdäkseni perus-

³⁶ HE 54/2004 vp, s. 34.

³⁷ Asianajotoimintaa koskevia säädöksiä ja ohjeita B 17.1: opas rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (27.2.2009), s. 25.

³⁸ HE 1/1998 vp, s. 179/II.

³⁹ Viimeksi PeVL 28/2014 vp, s. 2/II.

teltu lähtökohta on arvioida asiaa samoin perustein kuin asianajajien valvontajärjestelmää vuonna 2004 uudistettaessa tehtiin. Tuolloin katsottiin, kuten edellä on todettu, että asianajajien ammattikunnan riippumattomuutta on pidettävä keskeisenä lähtökohtana asianajajien asemaa ja myös valvontaa koskeissa säännöksissä ja että tällä on merkitystä arvioitaessa, ovatko asianajajien valvontalautakunnan määräämät kurinpidolliset seuraamukset merkityksellisiä perustuslain 124 §:n näkökulmasta.⁴⁰ Asianajajien valvontaa koskevia säännöksiä uudistettaessa tämän vuoksi katsottiinkin, että jo aiemmin voimassa ollut menettely, jossa kurinpitomenettely on uskottu varsinaisen viranomaiskoneiston ulkopuoliselle valvontalautakunnalle, on perustuslain 124 §:n mukainen. Asiaa ei eduskuntakäsittelyssä arvioitu toisin.

Edellä esitetty tarkoittaa, että asianajajien ammattikunnan riippumattomuus sekä asianajajalaitoksen merkitys oikeudenhoidon asianmukaisessa toteutumisessa sekä oikeusturvanäkökohdat vaikuttavat siten, että kysymys ei asianajajayhdistyksen osalta olisi merkittävästä julkisen vallan käytöstä vaan julkisen vallan käytöstä, jota koskee perustuslain 124 §:n ensimmäinen virke. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Säännöksessä mainitussa tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa on perustuslain esitöiden mukaan kiinnitettävä huomiota hallinnon tehokkuuden ohella yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin.⁴¹ Edellä asianajajien riippumattomuudesta sekä esimerkiksi EIS 8 artiklan osalta todettu selvästi osoittaa, että hallinnollisten seuraamusten määrääminen riippumattoman valvontalautakunnan toimesta olisi tarkoituksenmukaista sen turvatessa asianajajakunnan riippumattomuuden ja esimerkiksi myös EIS 8 artiklan tulkintakäytännössä erityistä suojaa nauttivaa asianajosalaisuutta.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei myöskään saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Esitöiden mukaan säännös tältä osin korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan olisi oltava asianmukaista.⁴² Kun otetaan huomioon asianajajista annetun lain 7 a §:ssä valvontalautakunnan kokoonpanosta säädetty, valvontalautakunnan jäsenten toimiminen lain 7 k §:n mukaan tuomarin vastuulla ja lain 10 § sisältämä muutoksenhakuoikeutta valvontalautakunnan päätökseen koskeva sääntely, lienee selvää, että hallinnollisten seuraamusten määräämisen uskominen valvontalautakunnalle ei olisi tämän vaatimuksen kannalta ongelmallinen.

Kokonaisuutena arvioiden voidaan todeta, että asianajajiin kohdistuvien rahanpesulakiin ehdotettujen hallinnollisten seuraamusten määräämisen uskominen aluehallintovirastolle oletettavasti vaarantaisi asianajajakunnan riippumattomuutta sekä olisi ongelmallinen perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan ja perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan näkökulmasta. Valvontalautakunnalla on jo nyt asianajajista annetun lain perusteella mahdollisuus määrätä kurinpidollisia seuraamuksia, jotka asiallisesti käytännössä rinnastuvat rahanpesulain ehdotettuihin hallinnollisiin seuraamuksiin. Valvontalautakunnalla on kokemusta kurinpitoseuraamusten määräämisestä eikä valvontalautakuntaa koskevaa kurinpitoseuraamusten määräämistä koskevaa sääntelyä ole pidetty perustuslain kannalta ongelmallisena – nimenomaan asianajajakunnan riippumattomuuteen sekä oikeudenhoidon asianmukaiseen järjestämiseen liittyvistä syistä. Rahanpesulakiin ehdotettavia hallinnollisia seuraamuksia ei näin ole syytä uskoa aluehallintoviranomaisten määrättäväksi. Tällä olisi asianajajien riippumattomuutta sekä perusoikeuksia heikentävää vaikutusta eikä ratkaisu olisi Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden mukai-

⁴⁰ HE 54/2004 vp, s. 34.

⁴¹ HE 1/1998 vp, s. 179/II.

⁴² HE 1/1998 vp, s. 179/II.

nen. Edellä esitettyä arviointia ei muuta se, että asianajajayhdistys tekisi aluehallintovirastolle ehdotuksen hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä, kuten työryhmä on ehdottanut. Asianajolaitoksen riippumattomuuden tulee olla todellista eikä vain näennäistä riippumattomuutta.

Helsingissä 14.1.2015

Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden apulaisprofessori
Helsingin yliopisto