Eduskunnan lakivaliokunnan kuuleminen

17.11.2016 klo 10.00

Asia: Hallituksen esitys HE 228/2016 vp eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Suomen Asianajajaliiton lausuntoa on pyydetty erityisesti hallinnollisia seuraamuksia ja rangaistussäännöksiä, muutoksenhakua sekä asianajajia koskevien ehdotusten osalta. Myöhemmin tulleen pyynnön mukaan liitolta on pyydetty mahdollisia näkemyksiämme liittyen yhdistyksiä ja säätiöitä koskeviin seikkoihin.

Suomen Asianajajaliitto on antanut rahanpesulainsäädännön uudistamistyöryhmien (VM139:00/2014 ja SM001:00/2016) muistioista ja esityksistä lausunnot 22.1.2016 ja 12.4.2016, joihin liitto viittaa ja lausuu hallituksen esityksestä vielä seuraavaa:

Asianajajia koskevat ehdotukset

Yleistä

Jo alun alkaen on ollut valitettavaa, että lainsäädäntöä valmistelleissa työryhmissä ei ole ollut asianajajien edustusta. Liitto on kuitenkin aktiivisesti tuonut näkemyksiään lainsäädäntöä valmistelleiden työryhmien tietoon ja tämän aktiivisen toiminnan johdosta lakiesitykseen on sisällytetty kohtuullisen hyvin liiton näkemyksiä. Valitettavasti Asianajajaliiton esitystä siitä, että asianajajien valvonta rahanpesulainsäädännön velvoitteiden noudattamisesta kuuluisi edelleen kokonaan liitolle nykytilannetta vastaavasti, ei esityksessä ole hyväksytty, vaikka jo direktiivi lähtee siitä, että jäsenvaltiot voivat mm. notaarien ja muiden itsenäisten lakimiesammattien harjoittajien osalta sallia, että itsesääntelyelimet (kuten esim. Suomen Asianajajaliitto) suorittavat direktiiviin liittyvät valvontatehtävät. Valtiovarainministeriön ja Sisäministeriön lakia valmistelleet työryhmät esittävät, perustuslain 124 §:ään viitaten, että asianajajien hallinnolliset seuraamukset vahvistaa Aluehallintovirasto, vaikka virasto ei itsekään halunnut tätä valvontatehtävää. Suomen Asianajajaliitto puolestaan haluaa pitää tehtävän edelleen itsellään ja on myös varautunut taloudellisesti hoitamaan valvontatehtävät itse. Liitto on myös lausunnossaan 22.1.2016 esittänyt näkemyksiään perustuslain osalta ja on liittänyt lausuntoonsa apulaisprofessori Sakari Melanderin asiantuntijalausunnon.

PL 194, FI-00101 Helsinki
PB 194, FI-00101 Helsingfors
Simonkatu 12 B, FI-00100 Helsinki
Simonsgatan 12 B, FI-00100 Helsingfors
puh. +358 (0)9 6866 120
fax +358 (0)9 6866 1299
info@asianajajaliitto.fi
info@advokatforbundet.fi
asianajajaliitto.fi
advokatforbundet.fi

Yksittäisiä huomioita

Asianajajaliitto pitää hyvänä, että lakiesityksessä on otettu huomioon liiton hyvin keskeisinä pitämiä edellytyksiä sille, että asianajajien valvonta voitaisiin järjestää hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla eli että hallinnolliset seuraamukset määräisi asianajajien osalta Aluehallintovirasto.

Näitä ovat

- vain Asianajajaliitto valvoo asianajajia ja suorittaa asianajotoimistoihin kohdistuvat tarkastukset (7:1 § 2 mom., 7:2 § ja 7:3 §)

- Asianajajaliiton hallitus käsittelee toimistotarkastusraportit hallituksessa ja asiat tulevat vain Asianajajaliiton aloitteesta vireille Aluehallintovirastossa (8:1 – 3 §:t, 8:10 §)

- Asianajosalaisuudet turvataan menettelyssä ja myös Aluehallintovirastolla on salassapitovelvollisuus asianajosalaisuuden piiriin kuuluvien tietojen osalta (8:10 §).

Hallituksen esityksessä on lähdetty siitä, että Asianajajaliiton hallitus voi arvioida milloin asianajajan menettely on ollut niin vähäistä, ettei ilmoituskynnys Aluehallintovirastolle ylity. Asianajajaliitto on lausunnossaan esittänyt tätä. On myös tärkeää, että vähäiset rikkomukset eivät laukaise hallinnollisen seuraamuksen määräämisprosessia ja harkinta näissä on liitolla.

Hallituksen esityksessä säännelty valvontaviranomaisen ja ilmoitusvelvollisen velvollisuus laatia omat riskiarvionsa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen riskien tunnistamiseksi ja arvioimiseksi on mielestämme hyvä uudistus. Rahanpesulainsäädäntöä on pidetty vaikeaselkoisena ja tällainen esimerkiksi ilmoitusvelvollisen oman toiminnan tasolle menevä arvio siitä, missä rahanpesun riskit käytännössä voivat esimerkiksi asianajotoiminnassa konkreettisesti ilmetä, auttaa hahmottamaan ja ennakoimaan tähän liittyviä tilanteita ja riskejä.

Salassapito ja asianajosalaisuudet

Vaikka asianajosalaisuuden säilymiseen onkin hallituksen esityksessä kiinnitetty huomiota, haluaa Asianajajaliitto tuoda vielä esille sen miksi asia on asianajajien kannalta niin tärkeä.

Asianajotoiminnan keskeinen peruste on, että asiakas voi luottamuksellisesti kertoa asianajajalle asioita ja seikkoja, joita hän ei kertoisi kenellekään muulle. Vain tällöin asianajajan on mahdollista antaa oikeat ja lainmukaiset neuvot ja toimiohjeet asiakkaalleen. Luottamuksellisuus ja siihen liittyvä salassapito- ja vaitiolovelvollisuus eivät ole asianajajan, vaan hänen asiakkaansa oikeus.[1] Luottamuksellisuus on yksi asianajajakunnan tärkeimmistä perusarvoista.

Asianajajan salassapitovelvollisuutta ja -oikeutta vahvistettiin myös tämän vuoden alusta voimaan tulleen oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:ssä, jonka nojalla

[1] *Markku Ylönen,* Asianajajaoikeus – laki, säännöt ja tapaohjeet, s. 249 (2014)

asianajajalla on oikeus kieltäytyä todistamasta paitsi oikeudenkäyntiasioiden yhteydessä tietoonsa saamista asioista, myös muista asianajajalle uskotuista asianajosalaisuuksista. Tällä lailla turvataan oikeudellista apua antavan ja päämiehen välinen luottamussuhde sekä ensiksi mainitun toiminnan riippumattomuus luottamussuhteen ulkopuolisista tahoista.

Vaikka asianajajien valvonnassa tämän lain nojalla kyse onkin mahdollisesta asianajajan lainvastaisesta menettelystä, on aina vaarana, että valvontamenettelyssä valvojan ja viranomaisten tietoon tulee seikkoja, jotka eivät liity asianajajan mahdollisen lainvastaisen menettelyn arviointiin tai koskevat jopa lain soveltamisalan ulkopuolelle jääviä asioita. Jotta näin ei kävisi, on tärkeää, että vain Asianajajaliiton määräämät tahot suorittavat asianajotoimistojen tarkastuksia. Näin turvataan asianajosalaisuuksien säilyminen.

Asianajajaliitto kantaa erityistä huolta siitä, että mikäli asianajajien valvontaa ja sanktioiden määräämistä ulkoistetaan Asianajajaliiton ja sen toimielinten ulkopuolelle, vaarantuu myös asianajosalaisuuksien suojaaminen. Kaikissa asianajajien valvontaa koskevissa menettelyissä on huolehdittava siitä, että asianajajan salassapitovelvollisuutta asiakastaan kohtaan ja asiakkaan perusteltua oikeutta edellyttää asianajosalaisuuden säilymistä ei missään vaiheessa loukata.

Puolustautuakseen asianajajaa itseään kohtaan esitettäviltä vaatimuksilta asianajaja voi joutua paljastamaan seikkoja, jotka kuuluvat asianajosalaisuuden piiriin. Asianajajaliiton valvontamenettelyssä ja yleisvalvonnassa tämä on otettu huomioon ja säädetty salassapitovelvollisuudesta asian käsittelyyn osallistuville. Siksi liitto on korostanut, että vastaava säännös tulisi lisätä tulevaan lakiin koskemaan myös aluehallintovirastoa ja sen henkilöstöä.

Aluehallintoviraston salassapitovelvollisuuden ja asianajajan salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvien tietojen osalta liitto toteaa vielä seuraavaa.

Esitetyn lain 8 luvun 10 §:n 3 momentissa säädetään Asianajajaliiton velvollisuudesta toimittaa Aluehallintovirastolle sen pyynnöstä salassapitosäännösten estämättä asian ratkaisemiseksi välttämättömät lisätiedot.

Tämän osalta Asianajajaliitto kiinnittää huomiota siihen, että Aluehallintoviraston tiedonsaantioikeutta asianajajan asiakkaita koskeviin tietoihin on jo rajoitettu muualla lainsäädännössä, kuten eräiden luotonantajien rekisteröinnistä annetun lain 10 a §:n 3 momentissa:

> 10 a § 3 mom: "Aluehallintovirastolla ei ole kuitenkaan oikeutta saada asianajajista annetussa laissa (496/1958) tarkoitetulta asianajalta tai hänen apulaiseltaan asianajajan asiakasta koskevia asiakirjoja ja tietoja eikä muultakaan henkilöltä oikeudenkäyntiasiamies- tai oikeudenkäyntiavustajatehtävien hoitamisen yhteydessä saatuja asiakirjoja ja tietoja. Oikeudenkäyntiasiamies- ja oikeudenkäyntiavustajatehtäviksi luetaan varsinaisten oikeudenkäyntiin liittyvien tehtävien lisäksi oikeudellinen neuvonta, joka koskee asiakkaan oikeudellista asemaa esitutkinnassa rikoksen johdosta tai asian muussa oikeudenkäyntiä edeltävässä käsittelyvaiheessa taikka oikeudenkäynnin käynnistämistä tai sen välttämistä."

Vastaava rajaus on säädetty myös esim. Finanssivalvonnan toimivaltaan. Rajaus on katsottu tarpeelliseksi, jotta hallinnollinen viranomainen ei saisi laajempia oikeuksia tiedonsaantiin kuin mitä esitutkintaviranomaisilla on. Oikeusvaltion tulee lähtökohtaisesti suojata asianajajan ja hänen asiakkaansa luottamuksellista suhdetta ja poikkeuksiin on oltava painavat perusteet. Tällaisia poikkeusperusteita ei liity rahanpesulaissa säädettyihin, ilmoitusvelvollisen eli asianajajan omien menettelytapojen ja niiden laiminlyöntien selvittämiseen. Hallituksen esityksessä ei ole perusteltu miksi asianajajan ja hänen asiakkaansa luottamussuhteen rikkominen olisi tarpeen tässä asiassa. Näin ollen Aluehallintovirastolla ei pitäisi olla oikeutta saada asianajosalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja, ellei asianajaja itse puolustautuakseen asiassa joudu näitä tietoja paljastamaan.

Aluehallintoviraston salassapitovelvollisuuden osalta liitto kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että lakitekstissä (8:10 § 4. mom.) Aluehallintoviraston salassapitovelvollisuudesta todetaan, että *"aluehallintoviraston on noudatettava viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 22 §:n mukaista salassapitovelvoitetta silloin, kun se käsittelee tietoja, joita koskee asianajajista annetulla lailla säädetty vaitiolovelvollisuus"*. Samaa lainkohtaa koskevassa hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että *"aluehallintoviraston olisi pidettävä salassa sellainen sen hallussa oleva asiakirja, joka sisältäisi tietoja, joista on asianajajista annetussa laissa säädetty vaitiolovelvollisuus. Aluehallintovirastoa koskisi siten 4 momentin mukaan asianajosalaisuuden piiriin kuuluvien tietojen osalta salassapitovelvoite."*

Hyvää asianajajatapaa koskevissa ohjeissa tehdään ero asianajajan salassapitovelvollisuuden ja vaitiolovelvollisuuden välillä. Salassapitovelvollisuudella tarkoitetaan asianajajalain 5 c §:ssä säädettyä rangaistusuhkaista velvollisuutta olla luvattomasti ilmaisematta sellaista yksityisen tai perheen salaisuutta taikka liike- tai ammattisalaisuutta, josta hän tehtävässään on saanut tiedon. Salassapitovelvollisuuden rikkominen on asianajajalaissa rangaistavaksi säädetty teko.

Vaitiolovelvollisuudella puolestaan tarkoitetaan vaitiolovelvollisuutta, jonka mukaan asianajaja ei saa luvattomasti ilmaista muita tietoja, joita hän on tehtävää hoitaessaan saanut tietää asiakkaasta ja tämän oloista. Vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta sanktiona on kurinpidollisen seuraamuksen määrääminen [2].

Asianajajalain 6 §:ssä säädetään

> (30.7.2004/697) Asianajajayhdistyksen hallituksen on valvottava, että asianajajat esiintyessään tuomioistuimessa tai muun viranomaisen luona sekä muussakin toiminnassaan täyttävät velvollisuutensa. Asianajaja on velvollinen antamaan hallitukselle tiedot, joita tätä valvontaa varten tarvitaan. Asianajajan on myös sallittava hallituksen määräämän henkilön suorittaa tarkastus hänen toimistossaan, milloin hallitus katsoo sen valvontaa varten tarpeelliseksi, sekä tällöin esitettävä ne asiakirjat,

[2] Markku Ylönen: Asianajajaoikeus - Laki, säännöt ja tapaohjeet, s.66 (2014)

joiden tutkimista tarkastuksen toimittaminen edellyttää. *Hallituksen jäsen ja tarkastuksen toimittaja eivät saa oikeudettomasti ilmaista sellaista salassa pidettävää tietoa, jonka he valvontaa suorittaessaan ovat saaneet tietää.* "

Asianajajalain 7 j §:ssä säädetään, että

> Valvontalautakunnan ja valvontayksikön asiakirjojen ja toiminnan julkisuuteen valvonta- ja palkkioriita-asioissa sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään, jollei asianajajan salassapitovelvollisuudesta muuta johdu. Asiakirja ei kuitenkaan tule julkiseksi, ennen kuin valvontalautakunnan ratkaisu on annettu tai kun se on asiaan osallisen saatavissa.

On mahdollista, että seuraamuksen määräämistä koskevassa menettelyssä Aluehallintoviraston tietoon tulee asianajosalaisuuden piiriin kuuluvia tietoja. Nyt hallituksen esityksessä esitetty muotoilu on mielestämme epäselvä lakitekstin ja perustelujen osalta ja Asianajajaliitto esittääkin, että Aluehallintoviraston salassapitovelvollisuuden tulisi vastata asianajajalaissa säädettyä salassapitovelvollisuutta.

Asianajajaliitto pitää hyvänä sitä, että hallituksen esitykseen on otettu liiton tekemän esityksen mukaisesti mahdollisuus laatia julkinen ratkaisuseloste Aluehallintoviraston asianajajalle määräämästä hallinnollisesta seuraamuksesta. Näin turvataan jälleen asianajosalaisuuden säilyminen. Vastaava julkinen ratkaisuseloste on käytössä myös liiton omassa valvontamenettelyssä valvontalautakunnassa.

Muutoksenhaku

Hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että muutoksenhakuinstanssina tämän lain nojalla annetuissa hallinnollisissa seuraamuksissa toimii hallinto-oikeus. Kysymys on muutoksenhausta Aluehallintoviraston päätökseen, joten hallinnollinen muutoksenhakuinstanssi on hallinto-oikeus. Liiton valvontalautakunnan päätöksistä valitetaan Helsingin hovioikeuteen, jonka asianajotoiminnan tuntemus on hyvä. Tässä on kuitenkin kysymyksessä hallinnollista päätöstä koskevasta muutoksenhausta, joten tätä ei ole syytä vastustaa.

Hallinto-oikeus myös varaa Asianajajaliiton hallitukselle tilaisuuden tulla kuulluksi asiassa, jossa asianajaja valittaa hänelle määrätystä hallinnollisesta seuraamuksesta. Vastaavan tyyppinen menettely on jo käytössä valvontalautakunnan määräämään kurinpidollisen seuraamuksen osalta (Asianajajalaki 10 § 4 mom.).

Muita huomioita

Arviointineuvoston lausunto ja kustannustehokkuuden huomioiminen

Lainsäädännön arviointineuvosto on lausunnossaan 2.9.2016 mielestämme aiheellisesti kiinnittänyt huomiota siihen, että tätä lakia säädettäessä olisi tullut arvioida tarkemmin sitä, onko lain muutos ollut tarpeen ja missä muodossa. Neuvosto

toteaa myös, että vaikutusarvioita tehtäessä huomion tulisi kiinnittyä siihen, mikä vaikutus ehdotetulla lain muutoksella tulisi toteutuessaan olemaan verrattuna nykytilanteeseen tai tilanteeseen, jossa toteutettaisiin jokin toinen vaihtoehtoinen muutos.
Asianajajaliitto katsoo, että lailla ollaan luomassa hyvin byrokraattista järjestelmää, joka lisää kustannuksia ilmoitusvelvollisten ja valvojien osalta. Kuten arviointineuvosto toteaa, selvittämättä on se, pystytäänkö tällä järjestelmällä todellisuudessa jäljittämään rahanpesua kustannustehokkaasti. Yhteiskunnallisten hyötyjen kuvaus on arviointineuvoston mielestä jäänyt puutteelliseksi.
Asianajajaliiton saaman käsityksen mukaan asianajajia tai asianajotoimistoja ei ole yritetty väärinkäyttää rahanpesutarkoituksissa. Kukaan viranomainen ei ole tällaista meille raportoinut. Vaikka rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen sinänsä ovatkin tärkeitä päämääriä, ollaan nyt luomassa järjestelmää, jonka hyödyistä ei ole esitetty vakuuttavia perusteluita.

Asianajajaliitolla on pitkä kokemus asianajajien valvonnasta ja valvontamenetelmät ja kokemus on jo olemassa. Liiton valvonta on uskottavaa ja kattavaa. Se, että asianajajien valvonta kokonaisuudessaan, myös hallinnollisten seuraamusten määräämisen osalta, uskottaisiin Asianajajaliitolle, olisi yhteiskunnalle tehokkain ja myös kustannustehokkain vaihtoehto järjestää rahanpesulainsäädännön edellyttämä valvonta asianajajien osalta. Kustannustehokkuuteen myös arviointineuvosto on kiinnittänyt huomiota.

Hallinnolliset seuraamukset

Liitolta on pyydetty myös kantaa ehdotettuihin hallinnollisiin seuraamuksiin ja rangaistussäännöksiin. Näiden osalta liitto toteaa, että suomalaisen mittapuun mukaan ehdotettavat hallinnolliset sanktiot ovat todella ankaria ottaen huomioon, että seuraamuksia voidaan määrätä yksittäisinä hyvinkin vähäisiksi katsottavista toimista, kuten esimerkiksi asiakassuhteen seuraamisesta, laiminlyönnistä hankkia tietoa esim. vastapuolen luottolaitoksesta tai jopa siitä, että ilmoitusvelvollinen on laiminlyönyt laatia menettelytavat rikkomusten ilmoittamiseen. Voidaan syystäkin kyseenalaistaa onko näin ankariin sanktioihin aihetta. Euromääräiset sanktiot ovat suomalaisen oikeuskulttuurin perusteella suorastaan ylimitoitettuja. Liitto viittaa tältä osin myös Oikeusministeriön 1.2.2016 antamaan lausuntoon, jossa kiinnitetään huomiota suhteellisen vähäiseen ja tavanomaiseen liiketoimintaan liittyvien, oikeudellistakin asiantuntemusta edellyttävien velvollisuuksien laiminlyönnistä esimerkiksi yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimivalle luonnolliselle henkilölle määrättäviin erittäin tuntuviin hallinnollisiin seuraamuksiin. Liitto yhtyy oikeusministeriön esitykseen seuraamusten määrien jatkovalmistelusta ja toteaa, että hallinnollisten seuraamusten osalta tulisi voida noudattaa rikosoikeudesta tuttua suhteellisuusperiaatetta ja että teon moitittavuutta tulisi voida arvioida ottaen huomioon myös toimijaan liittyviä ominaisuuksia, kuten hänen toimintansa ammattimaisuus ja kokemus vastaavista liiketoimista.

Vielä liittoa on pyydetty esittämään mahdollisia näkemyksiään liittyen yhdistyksiä ja säätiöitä koskeviin seikkoihin. Myös tältä osin liitto yhtyy Oikeusministeriön lausunnossaan 1.2.2016 esittämiin tärkeisiin huomioihin suomalaisten aatteellisten yhdistysten ja säätiöiden luonteesta ja toiminnasta. Todellisuutta vastaamattomat rekisteriin tehtävät merkinnät (esim. merkintä tosiasialliseksi edunsaajaksi) eivät sovellu suomalaiseen järjestelmään ja vaikuttavat varmasti vapaaehtoisten halukkuuteen toimia yleishyödyllisten säätiöiden ja yhtiöiden hallinnossa puhumattakaan rekisteröintien aiheuttamasta lisääntyvästä byrokratiasta. Myös tältä osin liitto kannattaa oikeusministeriön esitystä jatkovalmistelusta.

Lopuksi

Lopuksi Asianajajaliitto vielä toteaa, että liitto on valmis ottamaan asianajajien valvonnan lisäksi myös hallinnollisten seuraamusten määräämiseen itselleen. Liitolla on valvonnan suorittamiseen hyvät edellytykset, paras toimialatuntemus ja valmis valvontaorganisaatio on jo olemassa. Yhteiskunnalle tämä vaihtoehto olisi kustannustehokkain.
Liitto ottaa valvontatehtävänsä hyvin vakavasti ja panostaa valvontaan myös taloudellisesti. Liitto on rekrytoimassa tarkastuslakimiestä suorittamaan rahanpesulainsäädännön liitolle aiheuttamien velvoitteiden valvontaa. Heti alkuvuodesta liitto ryhtyy laatimaan valvojakohtaista riskiarvioanalyysiä ja valmistelee yhdessä asianajajien kanssa ilmoitusvelvollisten riskiarvioanalyysiä. Liitto myöskin ohjeistaa koko asianajajakunnan uusista rahanpesulain tuomista velvoitteista ja järjestää asiasta koulutusta kaikissa liiton kahdessatoista paikallisosastossa.

Helsingissä, 16. marraskuuta 2016

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO

Minna Melander

Suomen Asianajajaliiton pääsihteeri