OTT Markku Fredman
markku@fredman.fi

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite HE 69/2019 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle raportoitavia rajat ylittäviä järjestelyjä verotuksen alalla koskevaksi lainsäädännöksi

Tässä lausunnossani otsikon asiassa keskityn asianajosalaisuuksien nauttimaan perustuslailliseen suojaan ja siihen, missä määrin käsittelyssä oleva hallituksen esitys puuttuu asianajosalaisuuksiin.

Yleistä asianajosalaisuuksista

Asianajajan useisiin eri lakeihin pohjautuvan erityisaseman perustana on yksilöiden ja yritysten tarve turvautua oikeudellisissa asioissa asiantuntevaan ja riippumattomaan apuun, joka edellyttää luottamussuhdetta.

Perinteisesti oikeusapua on tarvittu oikeudenkäynneissä ja niitä valmisteltaessa. Kehitys on kuitenkin johtanut siihen, että yhä suurempi osa asianajajakunnan työstä koskee viimekädessä oikeudenkäyntien välttämistä. Tämä tarkoittaa sitä, että sopimuksia laadittaessa käytetään asianajajien apua, jotta sopimusten tulkintariitoja ei syntyisi, tai uuden lainsäädännön voimaantullessa pyydetään asianajotoimistoilta selvityksiä siitä, millaisia muutoksia yrityksen toiminnassa tulee tehdä, jotta menettelyt ovat yhteensopivia tulevan lain kanssa (*compliance*). Verotuksen alalla kyse on etukäteisestä konsultoinnista, jonka tarkoituksena on se, ettei tarpeettomia tai yllättäviä veroseuraamuksia syntyisi eikä niiden johdosta jouduttaisi vuosia kestäviin muutoksenhakumenettelyihin. Suomessa asianajajien lukumäärä onkin kaksinkertaistunut 1990-luvun alkuun verrattuna, vaikka samaan aikaan tuomioistuimissa ratkaistavien riitaisten riita-asioiden määrä on ainakin puolittunut.

Länsimaisessa oikeusjärjestelmässä asianajaja on katsottu riippumattomaksi oikeudenhoidon orgaaniksi, millä on tällöin tavallisesti tarkoitettu riippumattomuutta valtiovallasta tai muista intressitahoista kuin päämiehestä. Asianajajien

ammattikuntien sisäisissä säännöissä tai ohjeissa on useita määräyksiä, joiden tarkoituksena on tukea asianajajan itsenäisyyttä myös omaan päämieheensä nähden. Voimakkain velvollisuus on asianajajan velvollisuus luopua tehtävästä, jos päämies tahtoo asianajajan menettelevän vastoin lakia tai hyvää asianajajatapaa eikä asiakas huomautuksesta huolimatta luovu vaatimuksestaan. Asianajajan julkisoikeudelliset velvollisuudet tuomioistuinta ja muita viranomaisia kohtaan (*totuudellisuuden ja oikeudellisuuden periaatteet*) saattavat toisinaan syrjäyttää hänen velvollisuutensa päämiestä kohtaan ja näin muodostua niitä tärkeämmiksi. Lisäksi asianajajalla on velvollisuuksia vastapuolta, kollegoita ja omaa liittoaan kohtaan, jotka nekin saattavat aiheuttaa ristiriitoja suhteessa omaan päämieheen. Tätä on kutsuttu asianajajan ammatilliseksi *bona fidekseksi*.[1]

> Asianajajakunnan merkitys on tunnustettu monessa kansainvälisessä asiakirjassa. Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokous on 18.12.1990 hyväksynyt niin sanotun Havannan julistuksen *"United Nations Basic Principles on the Role of Lawyers"*[2]. Se perustuu osittain vuonna 1948 hyväksyttyyn Ihmisoikeuksien yleismaailmalliseen julistukseen, jossa on muun muassa vahvistettu periaate tasa-arvoisuudesta lain edessä, syyttömyysolettama sekä oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Julkilausuma perustuu osittain myös vuonna 1966 hyväksyttyyn kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen, jossa sopimusvaltiot ovat sitoutuneet varmistamaan, että jokaisella on oikeus rehelliseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetun toimivaltaisen, riippumattoman ja puolueettoman tuomioistuimen edessä.
>
> Julkilausuman mukaan Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenvaltioiden tulee kunnioittaa julkilausuman periaatteita ja ottaa ne huomioon kansallisessa lainsäädännössään. Periaatteita on sovellettava myös henkilöihin, jotka olematta muodollisesti asianajajia hoitavat samankaltaisia tehtäviä kuin asianajajat.
>
> Euroopan neuvosto on 25.10.2000 hyväksynyt asianajajia koskevan suosituksen.[3] Oikeudelliselta merkitykseltään se on jäsenvaltioiden hallituksille annettu suositus, joka ei ole jäsenvaltiota oikeudellisesti sitova. Käytännön lainsäädäntötyössä suositukset kuitenkin otetaan huomioon ja lainsäädäntö pyritään saattamaan suosituksia vastaavaksi. Suositus ei rajaa toiminnan luottamuksellisuutta vain tuomioistuimiin liittyviin toimeksiantoihin. Suosituksen kattamaa toimintaa ovat myös oikeudellinen neuvonta ja päämiehen edustaminen muualla kuin tuomioistuimessa.[4]

---

[1] Katso tarkemmin Markku Fredman, Puolustajan rooli, 2018, s. 97 – 100.

[2] Yhdistyneiden kansakuntien päätöslauselma 45/166 18.12.1990.

[3] *Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the freedom of exercise of the profession of lawyer* No. R(2000)21.

[4] For the purpose of this recommendation, "lawyer" means a person qualified and authorised according to the national law to plead and act on behalf of his or her clients, to engage in the practice of law, to appear before the courts or advise and represent his or her clients in legal matters.
Lawyers should have access to their clients, including in particular to persons deprived of their liberty, to enable them to counsel in private and to represent their clients according to established professional standards.

> Tammikuussa 2018 Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous hyväksyi suosituksen, jossa muistutettiin vuoden 2000 suosituksen merkityksestä ja esitettiin ministerineuvostolletoimenpiteitä asianajajan asemaa ja tehtäviä koskevan yleissopimuksen laatimiseksi (*European convention on the profession of lawyer*).[5]

Julistusten ja suositusten lisäksi asianajajan toiminnan luottamuksellisuuden ja asianajosalaisuuksien suojaamisen on katsottu kuuluvan monen Suomea sitovan kansainvälisen ihmisoikeussopimuksen mukaisiin velvoitteisiin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on lukuisissa ratkaisuissaan katsonut, että oikeus käyttää asianajajaa on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan kuuluva oikeus niin rikos- kuin riita-asioissa.[6] Ratkaisuissa Campbell ja Fell v. UK (28.6.1986), S. v. Sveitsi (28.11.1991) ja Campbell v. UK (25.03.1992) oli kyse asianajajaneuvotteluiden tai -kirjeenvaihdon luottamuksellisuudesta. Myös tapauksessa Kopp v. Sveitsi (25.3.1998) oli kyse asianajosalaisuuksista asianajotoimiston telekuuntelun yhteydessä.

Edellä mainitut oikeustapaukset osoittavat, että varsinkin rikosasioissa oikeus luottamuksellisen oikeusapuun on osa oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä. Vain vakavat ja perustellut epäilyt väärinkäytöksistä oikeuttavat puuttumaan asianajajan ja päämiehen neuvotteluihin tai heidän yhteydenpitoonsa. Riita-asioissa oikeus luottamukselliseen yhteydenpitoon asianajajan kanssa ei ole samalla tavalla keskiössä, koska yhteiskunnalla on harvemmin aihetta puuttua yksityisiin riita-asioihin. Valtion vastuulla on kuitenkin se, että on olemassa riittävät keinot, joilla asianajajan ja hänen päämiehensä riita-asioita koskevat neuvottelut ja kirjeenvaihto pysyvät luottamuksellisina ja salassa mm. vastapuolelta. Muussa tapauksessa oikeudenmukainen oikeudenkäynti ei toteudu. Erityisen korostunut suojan tarve on silloin, kun vastapuolena on julkista valtaa edustava taho – esimerkiksi verohallinto. On kuitenkin huomattava, ettei verotusmenettely muutoksenhakuineen kuulu ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan soveltamisalaan (rangaistusluonteisia veronkorotuksia lukuun ottamatta).

Lausunnossa hallituksen esityksestä HE 58/2002 laeiksi rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain sekä rikoslain 32 luvun 1 §:n muuttamisesta todetaan seuraavaa:

> Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla. Näihin takeisiin sisältyvät myös oikeus saada oikeudellista apua, oikeus itse valita oikeusavustajansa ja oikeus neuvotella tämän kanssa luottamuksellisesti (HE 309/1993 vp, s. 74/II). Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä suojataan myös Euroopan

---

All necessary measures should be taken to ensure the respect of the confidentiality of the lawyer-client relationship. Exceptions to this principle should be allowed only if compatible with the rule of law.

[5] Recommendation 2121 (2018).

[6] Ks. Markku Fredman, Oikeus luottamukselliseen asianajopalveluun Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan, teoksessa Esko, Peltonen, Tarkka, Tulokas (toim.), Näkökulmia asianajajaoikeuteen, 2004.

> ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa. Sen määräysten on niin ikään katsottu sisältävän oikeuden luottamukselliseen neuvonpitoon avustajan kanssa.
> Ehdotuksessa on oikeudellisen avustajan ilmoitusvelvollisuuden rajaamisella pyritty ottamaan huomioon perustuslaista ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuva vaatimus kunnioittaa avustajan ja hänen asiakkaansa luottamuksellista suhdetta. Tämä vaatimus ulottuu valiokunnan mielestä myös rikosasian esitutkintaan ja vastaaviin oikeudenkäyntiä edeltäviin vaiheisiin.

Lausunnossa hallituksen esityksestä HE 66/2008 laiksi Finanssivalvonnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa asianajosalaisuuksiin. Lausunnossa todetaan:

> Perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet turvataan lailla. Näihin takeisiin sisältyy mm. oikeus neuvotella luottamuksellisesti oikeusavustajansa kanssa. Oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä suojataan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa. Sen määräysten on niin ikään katsottu sisältävän oikeuden luottamukselliseen neuvonpitoon avustajan kanssa. Tältä kannalta on ongelmallista, että lakiehdotuksen 25 §:n 1 momentin sanamuoto on rajoitettu koskemaan vain asianajajista annetussa laissa tarkoitettuja asianajajia ja näiden apulaisia.

Finanssivalvonnan osalta lain 25 §:ssä on nimenomaisesti rajoitettu sitä millaiset salaisuudet ovat suojattuja:

> Finanssivalvonnalla ei ole oikeutta saada asianajajista annetussa laissa (496/1958) tarkoitetulta asianajajalta tai hänen apulaiseltaan asianajajan asiakasta koskevia tietoja, asiakirjoja tai tallenteita eikä tarkastaa niitä eikä muultakaan henkilöltä oikeudenkäyntiasiamies- tai oikeudenkäyntiavustajatehtävien hoitamisen yhteydessä saatuja tietoja, asiakirjoja tai tallenteita eikä tarkastaa niitä. 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.

Suomi on saanut langettavia tuomioita EIT:stä asianajosalaisuuksiin liittyen. Tapauksissa Sallinen ym. v. Suomi (27.9.2005), Sorvisto v. Suomi (13.1.2009) ja Harju v. Suomi (15.2.2011) on kaikissa ollut kyse kotietsinnästä ja takavarikosta, joka on kohdistunut asianajosalaisuuksiin. Tässä yhteydessä mielenkiintoinen on ratkaisu Sorvisto v. Suomi, koska siinä takavarikoitu aineisto ei liittynyt rikosasiaa hoitavaan asianajajaan vaan kyse oli taloudellisiin asioihin liittyvästä konsultoinnista.[7]

[7] Myös tapauksessa Sallinen ym. v. Suomi osa valittajina olleista asiakkaista oli hoidattanut toimistossa muita kuin tuomioistuinasioita. Mukana oli esimerkiksi asiakas, jolle oli laadittu testamentti.

Kansallisella tasolla Sorvisto-tapaus on korkeimman oikeuden vahvennetussa jaostossa antama ratkaisu KKO 2003:119. Siinä KKO totesi:

> ”Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleesta on pääteltävissä, että sopimusvaltioilla on mahdollisuus, ottaen huomioon myös 6 artiklan määräykset, kansallisella lainsäädännöllä oikeuttaa viranomainen tarvittaessa puuttumaan asiamiehen ja tämän asiakkaan väliseen kirjeenvaihtoon, jollei takavarikoitavalla asiakirjalla edes väitetä olevan minkäänlaista yhteyttä vireillä tai odotettavissa olevaan oikeudenkäyntiin. Tähän nähden ei myöskään Euroopan ihmisoikeussopimuksen voida katsoa edellyttävän, että Suomen tuomioistuimen tulisi tulkita oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 §:n 1 momentin 4 kohtaa sen edellä kerrottua, sanamuodon mukaista tulkintaa laajentavalla tavalla.”

Jutussa äänestettiin 9-2. Vähemmistön (oikeusneuvokset Häyhä ja Tulokas) mukaan

> ”[o]ikeudellinen tarve päämiehen ja asianajajan väliseen luottamukselliseen suhteeseen liittyvän aineiston salassapitämiseen myös takavarikkotilanteissa on yleisesti tunnustettu. Kun taustalla ovat perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat, pakkokeinolakia ja oikeudenkäymiskaarta on tulkittava siten, että nuo näkökohdat myös käytännössä voivat toteutua. Takavarikkosuojan ulottuvuutta harkittaessa ei ole perusteita omaksua Suomessa poikkeuksellisen ahtaita tulkintoja. Takavarikkokiellon on tulkittava kattavan A:n ja hänen asianajajansa väliseen toimeksiantosuhteeseen liittyvän aineiston.”

Eli korkein oikeus on äänestänyt juuri siitä kysymyksestä, joka nyt kyseessä olevan valtiovarainvaliokunnan lausuntopyynnön kannalta on keskeistä: **koskeeko asianajosalaisuuksien suoja vain tuomioistuinasioita vai myös sellaista asianajajan työtä, joka ei liity oikeudenkäyntiin tai sellaisen valmisteluun tai välttämiseen?**

Korkeimman oikeuden äänestyspäätöksen oikeuslähdearvoa heikentää se, että Sorvisto-tapauksessa EIT katsoi sen loukkaavan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa. Tämä ratkaisu perustettiin Suomen tapahtuma-aikaisen lainsäädännön epämääräisyyteen. Finlex-selosteen mukaan Sorvisto-tuomion perustelut EIT:ssä kuuluivat seuraavasti:

> Oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 §:n mukaan asianajaja ei saanut todistaa siitä, mitä hänen päämiehensä oli kertonut hänelle asian ajamista varten. EIT:n mielestä viimeksi mainitussa säännöksessä ei sanottu riittävän selvästi, koskiko asian ajaminen asianajajan ja hänen päämiehensä suhdetta vain tietyssä jutussa vaiko suhdetta yleensä. Asianajajalla oli yleinen velvollisuus pitää salassa luottamuksellisia tietoja. EIT viittasi ministerikomitean suositukseen (2000)21. Tosin korkein oikeus oli tulkinnut säännöstä ennakkotapauksellaan mutta tulkinta oli tehty vasta joulukuussa 2003 kun taas takavarikko oli toimitettu jo toukokuussa

> 1999. Tuolloin valittajalla ei ollut voinut olla mitään tietoa uudesta tulkinnasta. Vielä EIT huomautti siitä, että etsintään ryhtymiseen ei liittynyt riippumatonta lainkäytöllistä valvontaa, koska päätökset teki poliisi keskuudessaan. Etsinnällä ja takavarikolla puututtiin vakavasti EIS 8 artiklan turvaamiin oikeuksiin, joten lain tuli olla erityisen täsmällistä. Asiasta oli annettava selviä ja yksityiskohtaisia säännöksiä, joilla asetettiin takeita väärinkäytöksiä ja mielivaltaa vastaan. Kotimaisen lain epäselvyyksistä johtui, ettei valittaja ollut saanut sitä minimiturvaa, johon hän olisi ollut oikeutettu oikeusvaltion periaatteiden mukaisesti demokraattisessa yhteiskunnassa. Niin ollen EIS 8 artiklaa oli rikottu.

Kolme Suomea koskevaa samansuuntaista ratkaisua johtivat siihen, että lain epämääräisyys korjattiin oikeudenkäymiskaaren (OK) 17 luvun uudistuksen yhteydessä (HE 46/2014, laki 732/2015, voimaan 1.1.2016). Uudistuksen yhteydessä asianajosalaisuuksien suojaa laajennettiin koskemaan myös muuta kuin avustamista oikeudenkäyntiasioissa. OK 17 luvun 13 §:ään lisättiin kolmas momentti, joka kuuluu nykyisin (laki 599/2018) seuraavasti:

> Asianajaja, luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetussa laissa tarkoitettu oikeudenkäyntiavustaja ja julkinen oikeusavustaja ei saa luvattomasti todistaa yksityisen tai perheen salaisuudesta tai liikesalaisuudesta, josta hän on muussa kuin 1 momentissa tarkoitetussa [= oikeudenkäyntiin liittyvässä] tehtävässään saanut tiedon. Tuomioistuin voi kuitenkin velvoittaa henkilön todistamaan, jos syyttäjä ajaa syytettä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kuusi vuotta vankeutta, tai jos erittäin tärkeät syyt ottaen huomioon asian laatu, todisteen merkitys asian ratkaisemisen kannalta ja seuraukset sen esittämisestä sekä muut olosuhteet sitä vaativat.

Esityksessä HE 46/2014 vp. momenttia perustellaan seuraavasti:

> Säännös olisi uusi ja vastaisi osittain Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa omaksuttua sääntelyä (ks. OMSO 65/2012 s. 33). Edellä mainitut henkilöt voivat oikeudellista apua antaessaan saada tietää arkaluonteisia tietoja esimerkiksi henkilön terveydentilasta ja yksityiselämästä sekä perheen sisäisistä asioista. Säännöksellä on tarkoitus suojata asiakkaan ja asianajajan tai muun oikeudellisen neuvonantajan välisen suhteen luottamuksellisuutta. Säännöksellä pyritään siihen, että asiakas voi tarpeen tullessa kääntyä asianajajan tai muun vastaavan henkilön puoleen ja antaa tälle kaikki tarpeelliset tiedot pelkäämättä, että ne voitaisiin kevein perustein paljastaa ulkopuolisille.
> Momenttia olisi tulkittava yhdenmukaisesti Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisun C-550/07 kanssa (Akzo Nobel Chemicals ja Akcros Chemicals v. Komissio ym.). Tuomioistuin totesi, ettei asianajajasalaisuuteen voinut vedota asianajajan ja yrityksen välisessä suhteessa silloin, kun asianajaja on työ- tai palvelussuhteessa yritykseen.

Esityksen HE 46/2014 suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen käsiteltäessä (HE s. 158 – 162) ei siinä mainita erikseen asianajosalaisuuksia.

Myöskään esityksestä annetussa lausunnossa PeVL 39/2014 vp. ei käsitellä erikseen asianajosalaisuuksia. Näin ollen nähdäkseni sitä, kuuluvatko asianajosalaisuudet perustuslain 21 §:n alaan myös siltä osin, kun kyse ei ole oikeudenkäynnistä tai sellaisen valmistelusta, ei ole aiempaa perustuslakivaliokunnan kannanottoa. Korkeimman oikeuden enemmistön kanta asiassa KKO 2003:119 viittaisi siihen, ettei perustuslaillista tai ihmisoikeuksista johtuvaa suojaa olisi ainakaan tuolloin olisi ollut.

> Tämän lausunnon laatimisen loppuvaiheessa havahduin siihen, että hallituksen esityksessä HE 69/2019 käytetään sivulla 26 esimerkkinä raportoitavasta järjestelystä testamentin laatimista. Jos todellakin esitettävä laki tarkoittaisi elävän henkilön kulloisenkin testamentin sisällön raportoimista verohallinnolle, on asia tältä osin selvästi perustuslain 10 §:n ja ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan soveltamisalalla. Menemättä nyt tarkemmin yksityiskohtiin totean, että minun on vaikea kuvitella sellaista testamenttimääräystä, jonka sanktiouhkainen raportointivelvollisuus viranomaisille olisi demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Esitys on siis testamentin muodossa tapahtuvien järjestelyjen raportointivelvollisuuden osalta nähdäkseni perustuslain 10 §:n vastainen. Merkitystä ei ole sillä, mille taholle tällainen raportointivelvollisuus asetetaan.

Valtiovarainministeriön lausuntopyynnössä viitataan perustuslain 10 ja 21 §:iin sekä Suomea velvoittaviin ihmisoikeussopimuksiin. Itse nostaisin tässä asiayhteydessä keskeisimmäksi oikeuslähteeksi kuitenkin Euroopan unionin perusoikeuskirjan[8] – onhan esityksessä HE 69/2019 vp. kyse direktiivin täytäntöönpanemisesta. Perusoikeuskirjan 51 artiklan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Jotta ristiriitaa ei soveltamistilanteissa syntyisi, on perusoikeuskirja otettava huomioon jo, kun unionin oikeutta ollaan säätämässä osaksi kansallista oikeutta.

Perusoikeuskirjan 47 artikla koskee oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Artiklan 2 kohdan mukaan jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään. Artikla 7 turvaa oikeuden yksityiselämään.

Edellä siteeratusti hallituksen esityksessä HE 46/2014 vp. on viitattu keskeisenä oikeuslähteenä EU-tuomioistuimen ratkaisuun tapauksessa Akzo Nobel Chemicals ja Akcros Chemicals v. Komissio ym. (C-550/07), joka on annettu 14.10.2010 eli hieman sen jälkeen, kun unionin perusoikeuskirja on tullut velvoittavaksi 1.12.2009.

[8] Perusoikeuskirjan oikeusturvaa koskevien säännösten soveltamisala on EIS 6 artiklaa laveampi. Esimerkiksi veroasioita ei nähdäkseni ole rajattu pois perusoikeuskirjan soveltamisalasta.

Ratkaisussa todetaan:

> On syytä muistuttaa, että edellä mainitussa asiassa AM & S Europe vastaan komissio annetussa tuomiossa otettiin huomioon jäsenvaltioiden kansallisissa oikeusjärjestyksissä kyseisenä ajankohtana voimassa olleet yhteiset arviointiperusteet ja samankaltaiset edellytykset ja todettiin kyseisen tuomion 21 kohdassa, että asianajajien ja heidän asiakkaidensa kirjeenvaihdon luottamuksellisuutta on suojattava Euroopan yhteisön tasolla. Tuomiossa täsmennettiin kuitenkin, että tämän suojan myöntäminen edellyttää kahden edellytyksen yhtäaikaista täyttymistä.
> Mainitun tuomion mukaan yhtäältä yhteydenpidon asianajajaan on tapahduttava ”asiakkaan puolustautumisoikeuksien” käyttämiseksi ja toisaalta kirjeenvaihtoa on käytävä ”riippumattomien asianajajien” eli ”sellaisten asianajajien kanssa, jotka eivät ole sidoksissa asiakkaaseen työsuhteen kautta”.

Tuomion kohdassa 92 todetaan:

> On muistutettava, että puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen kaikissa sellaisissa menettelyissä, joissa voidaan määrätä seuraamuksia – erityisesti sakkoja tai uhkasakkoja –, on unionin oikeuden perusperiaate, jota on korostettu moneen otteeseen unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (ks. asia C-194/99 P, Thyssen Stahl v. komissio, tuomio 2.10.2003, Kok., s. I-10821, 30 kohta; asia C-289/04 P, Showa Denko v. komissio, tuomio 29.6.2006, Kok., s. I-5859, 68 kohta ja asia C-3/06 P, Groupe Danone v. komissio, tuomio 8.2.2007, Kok., s. I-1331, 68 kohta) ja joka on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 48 artiklan 2 kohdassa.

Akzo Nobel ym -tapauksessa oli kyse siitä, soveltuuko se, mitä aiemmassa ratkaisussa 155/79, AM & S Europe vastaan komissio (18.5.1982) on asianajosalaisuuksista todettu myös sellaista kommunikointia, joka on tapahtunut yrityksen oman työsuhteisen lakimiehen ja yrityksen johdon välillä. Nyt käsillä olevan asian kannalta on siis oleellista minkä suojan asianajoalaisuuksille EU-tuomioistuin asetti ratkaisussa AM & S Europe, mitä ei ole sittemmin myöhemmissä ratkaisuissa nähdäkseni kyseenalaistettu.

> Kyseisestä tuomiosta ilmenee, että Euroopan yhteisön asianajajayhteisöjen neuvoa-antava komitea (jäljempänä CCBE), on väliintulijana tukenut kantajan vaatimuksia, arvioi, että oikeus asianajajan ja tämän asiakkaan välisen tiedonkulun (molempiin suuntiin) salassapitoon tunnustetaan perusoikeudeksi, perustuslailliseksi oikeudeksi tai ihmisoikeudeksi, tai on liitännäinen tai täydentävä muihin samankaltaisiin tunnustettuihin oikeuksiin nähden, ja että tämä oikeus on tunnustettava ja sitä on sovellettava osana yhteisön oikeutta.

Kyseisessä tapauksessa kiistanalainen kirjeenvaihto koski pääosin sitä, kuinka yrityksen ja yhteisön viranomaisten väliset ristiriidat olisivat vältettävissä

erityisesti yrityksen aseman osalta yhteisön kilpailusääntöjen suhteen. Tuomiossa todetaan, että jäsenvaltioiden kansallisista oikeusjärjestyksistä on löydettävissä yhteisiä arviointiperusteita, koska näissä suojataan samoilla edellytyksillä asianajajien ja asiakkaiden välisen kirjeenvaihdon luottamuksellisuutta edellyttäen ensinnäkin, että kyseessä on asiakkaan puolustautumisoikeuksien käyttämiseksi käyty kirjeenvaihto, ja toiseksi, että kirjeenvaihto on käyty riippumattomien asianajajien eli sellaisten asianajajien kanssa, jotka eivät ole sidoksissa asiakkaaseen työsuhteen kautta.

Lopputulos oli se, että kiistanalainen kirjeenvaihto, siinä määrin kuin se oli käyty riippumattoman asianajajan kanssa, katsottiin luottamukselliseksi ja tämän vuoksi komission tutkimusvaltuus ei koskenut sitä. Komissiolla ei siis ollut pääsyä asiakirjoihin, joissa ohjeistettiin asiakasta siitä, miten yrityksen ja yhteisön viranomaisten väliset ristiriidat kilpailuoikeudellisissa asioissa olisivat vältettävissä.

Huomionarvoista on se, että sittemmin laaditussa ja vuonna 2009 voimaan tulleessa perusoikeuskirjassa ei ole Euroopan yhteisön asianajajayhteisöjen neuvoa-antava komitean CCBE:n toivomalla tavalla erikseen mainittu (kaikkea) riippumattoman asianajajan kanssa käytyä viestintää perusoikeutena. Asia on jätetty lähinnä 47 ja 48 artiklojen tulkinnan varaan. Artiklan 47 otsikossa mainitaan tehokkaat oikeussuojakeinot, joihin on katsottava lukeutuvan mahdollisuus asianajajan käyttöön, artikla 48 takaa oikeuden puolustukseen. Samoin nimenomainen maininta siitä, että jokaisella on oltava mahdollisuus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään tukee sitä, että tällaisten neuvojen ja edustamiseen tarvittavan viestinnän luottamuksellisuus kuuluu 47 tai 48 artiklan tarkoittaman perusoikeuden alaan, jotta keinot olisivat tehokkaita.

> Tapauksessa KHO 2019:98 oli kyse linja-autokartellia koskevasta kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksestä, joka johti seuraamusmaksuesitykseen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, toisin kuin markkinaoikeus, että kysymyksessä ollut oikeudellisen neuvonnan sisältänyt sähköpostiviestin osio nautti asianajajan ja päämiehen väliselle oikeudelliselle neuvonnalle annettavaa luottamuksellisuuden suojaa. Yhtiöllä ei näin ollen olisi ollut velvollisuutta antaa kysymyksessä ollutta sähköpostiviestin osiota Kilpailu- ja kuluttajaviraston käyttöön, virasto ei olisi saanut perustaa seuraamusmaksuesitystään sähköpostiviestissä mainittuun eikä markkinaoikeus ottaa sitä asian arvioinnissaan huomioon. Korkein hallinto-oikeus jätti oikeudellisessa arvioinnissaan vaille merkitystä mainitun viestin osion. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että vaikka sähköpostiviestin osio oli ollut lainvastaisesti osana seuraamusmaksuesitystä ja oikeudenkäyntiä markkinaoikeudessa, yhtiön mahdollisuudet puolustautua asiassa eivät olleet olen-naisella tavalla heikentyneet, eikä sen syyttömyysolettamaa ollut asiassa loukattu.
> Sovellettuina lainkohtina ratkaisussa mainitaan Euroopan unionin perusoikeuskirja 47 artikla ensimmäinen kohta, 48 artikla 1 kohta, 51 artikla 1 kohta ja 52 artikla 3 kohta

EU-oikeudessa on siis jo vuonna 1982 vahvistettu, että asiakkaan ohjeistaminen siitä, miten yrityksen ja viranomaisten väliset ristiriidat kilpailuoikeudellisissa asioissa olisivat vältettävissä, on luottamuksellista. Vuoden 2010 ratkaisussa tämä on kytketty perusoikeuskirjan 48 artiklaan. Näin ollen on perusteltua päätyä sille kannalle, että **unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvan asianajajan toteuttaman verokonsultoinnin luottamuksellisuus on samalla tavalla perusoikeutena turvattu kuin asianajajan antama kilpailuoikeudellinen *compliance*-ohjaus.**

Ratkaisevaa Akzo Nobel ym -tapauksessa annetun tuomion 92 kohdan perusteella näyttäisi olevan se **voidaanko kyseisessä menettelyssä määrätä seuraamuksia**.

Tämän voidaan katsoa tukevan sitä, että oikeudellisen neuvonnan luottamuksellisuus myös muissa kuin oikeudenkäyntiasioissa kuuluu Suomen perustuslain 21 §:n turvaamiin oikeuksiin ainakin, jos menettely voi johtaa seuraamuksiin. Kyseinen perustuslain pykälä koskee paitsi oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä, myös hyvää hallintoa, joista jälkimmäisen alaan kuuluu mm. verotusmenettely ja siinä käytettävissä olevat oikeussuojakeinot ja niiden tehokkuus.

Loukkaako HE 69/2019 vp mukainen tiedonantovelvollisuus asianajosalaisuuksien suojaa?

Hallituksen esitykseen sisältyy velvollisuus raportoida verotukseen vaikuttavista järjestelyistä. Raportoitava järjestely olisi ilmoitettava Verohallinnolle jo suunnitteluvaiheessa ja viimeistään silloin, kun järjestelyn ensimmäinen vaihe on toteutettu. Tiedonanto- ja ilmoitusvelvollisuus olisivat siten luonteeltaan ennakollista ilmoittamista.

Raportoitavasta järjestelystä tiedonantovelvollinen välittäjä voisi olla myös henkilö, jota koskevat oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 13 §:n 3 momentin todistamiskieltosäännökset ja asianajajista annetun lain 5 c §:n salassapitosäännökset. Kyseisiä välittäjiä ei velvoitettaisi antamaan Verohallinnolle järjestelystä näiden säännösten piirissä olevia tietoja. Muilta osin tiedonantovelvollisuus vastaisi muiden välittäjien tiedonantovelvollisuutta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, ettei järjestelyn asianomaisen verovelvollisen tarvitsisi tällaisissa tilanteissa ilmoittaa välittäjältä saamaansa järjestelyä yksilöivää viitenumeroa omassa ilmoituksessaan Verohallinnolle. Tällä varmistettaisiin, ettei Verohallinto voisi samalla viitenumerolla yhdistää välittäjän ja asianomaisen samaa järjestelyä koskevia tietoja toisiinsa. Ehdotetun sääntelyn ja menettelyn on tämän vuoksi arvioitu olevan yhdenmukaisia oikeudellista ammattisalassapitoa ja asianajosalaisuutta sekä perustuslain 10 §:n 1 ja 2 momentin yksityiselämän turvaa ja viestinnän luottamuksellisuuden suojaa koskevan ja näitä vastaavien Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 8 artiklan sekä EU:n perusoikeuskirjan 7, 47 ja 48 artiklan sääntelyn kanssa.

Jos olen minulle varatussa lyhyessä ajassa ymmärtänyt esityksen raportointivelvollisuuden oikein, niin asianajajan ei tarvitse antaa raporttia suunnittelemastaan järjestelystä verohallinnolle vaan hänen tulee tehdä a) ilmoitus järjestelyn toiselle välittäjälle, joka tekee raportin verohallinnolle tai jos toista ei ole b) asianajajan tulee ilmoittaa asiakkaalleen, että tämän tulee itse raportoida järjestely.[9] Lisäksi c) asianajajan tulee antaa verohallinnolle[10] tieto kaikista tällaisista ilmoituksistaan toiselle välittäjälle tai omalle asiakkaalleen.[11]

Pykälien perusteluista ilmenee, että vapautus raportointivelvollisuudesta on tarkoitettu sangen suppeaksi. Vapautus koskisi perusteluiden mukaan vain sitä osaa tiedoista, joita salassapitovelvollisuus tai todistamiskielto koskevat – mutta ei muita tietoja. Sivulla 26 todetaan:

> Lähtökohta myös tämän vapautuksen piiriin kuuluville välittäjille olisi kuitenkin se, että he olisivat velvollisia raportoimaan järjestelyistä 4 §:n mukaiset tiedot. Se, että välittäjä on asianajaja ei automaattisesti vapauttaisi häntä kaikesta raportoitavia järjestelyjä koskevasta tiedonantovelvollisuudesta. Vapautus soveltuisi ainoastaan niihin tietoihin, jotka kuuluvat välittäjiä koskevien salassapito- ja todistamiskieltosäännösten piiriin. Vapautus voisi joissakin tilanteissa koskea vain järjestelyn yksittäisiä tietoja, kuten järjestelyä hyödyntävän asiakkaan yksilöintitietoja. Muilta osin järjestelystä tulisi raportoida. Vapautuksen soveltamisalaan kuuluvat välittäjät voisivat anonymisoida ilmoitettavasta järjestelystä sellaiset tiedot, joista olisi mahdollista päätellä salassapito- ja todistamiskieltosäännösten piiriin kuuluvia tietoja. Anonymisointi olisi kuitenkin sallittua tehdä vain salassapito- ja todistamiskieltosäännöksen turvaamisen kannalta tarpeellisista tiedoista. Itse järjestelyn anonymisoidut tunnusmerkit ja muut 4 §:n mukaiset tiedot olisi aina raportoitava lain ja direktiivin tarkoituksen mukaisessa laajuudessa Verohallinnolle.

Tavoiteltu lopputulos olisi siis se, että verohallinto aina saisi lain soveltamisalaan kuuluvista järjestelyistä raportin, joko välittäjältä tai verovelvolliselta itseltään. Jos olen oikein ymmärtänyt verovelvollisen oma raportti olisi sen sisältöinen, ettei siitä kävisi ilmi se, onko järjestely suunniteltu verovelvollisen omin keinoin vai onko asiassa käytetty asianajajan apua.

Lopputulos tarkoittaisi samalla sitä, että yrityksen (tai jopa yksityishenkilön) lain tarkoittamalta välittäjältä saama suunnitelma tulisi aina saattaa verohallinnon tietoon jo suunnitteluvaiheessa ja viimeistään silloin, kun järjestelyn ensimmäinen vaihe on toteutettu. Katson, ettei ratkaisevaa merkitystä voida antaa sille, kenen velvollisuudeksi asianajajan laatimasta suunnitelmasta raportointi laissa säädetään. Asianajosalaisuuksia suojataan niiden itsensä takia, eikä suoja tarkoita pelkästään sitä, että asianajaja tulee vapauttaa velvollisuudesta niiden

[9] Ensimmäinen lakiesitys 6 § 2 momentti
[10] Vrt. rahanpesuepäilyä koskeva ilmoitus- ja valvontavelvollisuus, joka on asianajajien osalta säädetty tehtäväksi Suomen Asianajajaliitolle eikä valtion viranomaiselle.
[11] Toinen lakiesitys 17 e §

paljastamiseksi.[12] Myöskään se, ettei raportointi koskisi asiakkaan yksilöintitietoja ei muuta tilannetta toiseksi. Asianajajan salassapitovelvollisuus ei ole kierrettävissä siten, että asianajaja jättää kertomatta mitä yksittäistä asiakasta tiedot koskevat.

Jos tätä esitystä raportointivelvollisuudesta verrataan ratkaisuun AM & S Europe on ero lopputuloksissa täysin erilainen.

Tapauksessa AM & S Europe kohdassa 34 EU-tuomioistuin totesi:

> Kyseinen kirjeenvaihto - - - koskee pääosin sitä, kuinka yrityksen ja yhteisön viranomaisten väliset ristiriidat olisivat vältettävissä erityisesti yrityksen aseman osalta yhteisön kilpailusääntöjen suhteen. Olosuhteet oikeuttavat, huolimatta mainitun kirjeenvaihdon sekä aloitetun menettelyn välillä kuluneesta ajasta, katsomaan kirjeenvaihdon kuuluvan puolustautumisoikeuksien noudattamisen yhteyteen sekä asianajajan erityiseen tehtävään tämän osalta. Se on siis sen vuoksi katsottava luottamukselliseksi.

Edellä olen todennut, että unionin perusoikeuskirjan 47 ja 48 artikloille on perusteltua antaa tulkinta, johon sisältyy asianajosalaisuuksien suoja sen laajuisena kuin niitä on ratkaisuissa AM & S Europe ja Akzo Nobel ym suojattu. Mikäli kilpailuoikeudellinen *compliance*-neuvo on rinnastettavissa vastaavaan rajat ylittävään veroneuvoon tai -suunnitelmaan – joiden kummankin tarkoitus voi osaltaan olla se, etteivät viranomaiset määräisi seuraamusmaksuja[13] – näyttää siis siltä, että **perusoikeuskirjan 47 ja 48 artiklat rajoittavat mahdollisuuksia velvoittaa joku paljastamaan se, millaisia verotukseen liittyviä asianajollisia neuvoja, ohjeita ja suunnitelmia asianajaja on rajat ylittävissä järjestelyistä antanut.**

Tämä puoltaa sitä, että vastaava rajoittava vaikutus annetaan myös Suomen perustuslain 21 §:lle.

Elossa olevan henkilön testamentin sisällön raportoimisvelvollisuuden osalta esitys on ristiriidassa perustuslain 10 §:n kanssa.

---

[12] Lainsäädännössä on paljon säännöksiä, joissa Asianajajalain 5 c§:n ja OK 17:13:n lisäksi suojataan kyseisiä salaisuuksia esim. pakkokeinojen käytöltä. Esimerkiksi pakkokeinolaissa on asianajosalaisuuksia koskevat takavarikko- ja kuuntelukiellot.

[13] Verotuksen alalla osasta seuraamusmaksuista käytetään Suomessa nimitystä veronkorotus.

Helsingissä, 20. marraskuuta 2019



Markku Fredman
oikeustieteen tohtori
asianajaja, varatuomari
Helsinki