Tuomas Ojanen

21.11.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Tarkastelun rajaus ja arvioinnin lähtökohtia

Seuraavassa tarkastelu on rajattu valtiovarainvaliokunnan perustuslakivaliokunnalle esittämän lausuntopyynnön mukaisesti kysymykseen oikeudellisen ammattisalassapidon ja asianajosalaisuuden sekä ilmoittamisvelvollisuuden sääntelyn täsmällisyydestä, kun samalla huomioidaan velvollisuuden laiminlyöntiin liittyvä hallinnollinen seuraamus, so. 2 lakiehdotuksen 22 a §:n mukainen laiminlyöntimaksu.

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on tehty selkoa verotusmenettelylain laiminlyöntimaksusta, tiedonanto- ja ilmoitusvelvollisuudesta, oikeudellisen ammattisalassapitovelvollisuuden piirissä olevan välittäjän tiedonantovelvollisuudesta sekä tietosuojasta etenkin yksityisyyden suojaa ja henkilötietojen suojaa sekä oikeusturvaa koskevien perustuslain 10 §:n ja 21 §:n sekä vastaavia oikeuksia turvaavien Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan kannalta.

Esityksen säätämisjärjestysjaksosta ilmenevän ohella on kuitenkin syytä painottaa valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin keskeisenä lähtökohtana sitä, että ehdotettavassa sääntelyssä on olennaisesti kysymys Euroopan unionin direktiivien valtionsisäisestä täytäntöönpanosääntelystä. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, ettei sen valtiosääntöisiin tehtäviin kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta. Valiokunta on kuitenkin pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Valiokunnan mielestä tämä edellyttää, että hallituksen esityksessä selostetaan asianmukaisesti valtioneuvoston käsitys kansallisen liikkumavaran alasta (ks. viimeksi PeVL 9/2019 vp ja PeVL6/2019 vp sekä niissä mainittu muu lausuntokäytäntö).

Esityksen jaksossa 2, samoin kuin jaksossa 4.1, on selostettu verraten yksityiskohtaisesti unionin direktiivien sisältöä. Jaksoista tulee esiin se, miltä osin ns. virka-apudirektiivi jättää kansallista liikkumavaraa sen ohella, että direktiivit jättävät jo lähtökohtaisesti kansallisten viranomaisten valittavaksi ”muodon ja keinot” SEUT 288 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Silti selkeintä olisi tehdä selkoa EU-säädösten täytäntöönpanoon liittyvissä hallituksen esityksissä omassa erillisessä jaksossa unionin lainsäädännön jättämästä kansallisesta liikkumavarasta, vaikka kansallisen liikkumavaran selostamisen tarve korostuukin unionin välittömästi sovellettavien asetusten yhteydessä, kun taas nyt on kysymys direktiivien täytäntöönpanosääntelystä.

Käsillä olevassa direktiivien täytäntöönpanotilanteessa lainsäätäjä toimii unionin oikeuden soveltamisalalla. Näin ollen lainsäätäjä on sidottu unionin perusoikeuskirjassa turvattuihin perusoikeuksiin, sellaisena kuin näiden perusoikeuksien sisältö täsmentyy EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä, unionin perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kappaleen mukaisesti. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdasta edelleen ilmenee, että Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa perusoikeuskirjassa turvattujen vastaavien perusoikeuksien suojan vähimmäistason seuraavasti: ”Siltä osin kuin tämän perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat kuin mainitussa yleissopimuksessa. Tämä määräys ei estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa.”

Sama lähtökohta Euroopan ihmisoikeussopimuksen vähimmäistasoasemasta voidaan todeta perustuslain tasolta (ks. esim. PeVL 35 ja 36/2018 vp). Lisäksi perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu nimenomainen vaatimus siitä, että rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Seuraavassa tarkastelen tarkemmin asianajosalaisuutta ja oikeudellista ammattisalassapitovelvollisuutta Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeudessa turvattujen perusoikeuksien kannalta, sellaisena kuin niiden sisältö täsmentyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

Asianajosalaisuus ja oikeudellinen ammattisalassapitovelvoite ihmis- ja perusoikeuksina

Euroopan ihmisoikeussopimus ei nimenomaisesti turvaa asianajajan tms. oikeusavustajan salassapitovelvollisuuteen. Sopimus turvaa kuitenkin asianajosalaisuutta ja oikeudellista salassapitovelvollisuutta yleensä yhtäältä sopimuksen 6 artiklassa turvatun oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin[1] kautta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on esimerkiksi asiassa *Niemietz* vastaan Saksa todennut, että asianajajan salassapitovelvollisuuteen puuttuminen voi vaikuttaa hyvään oikeudenhoitoon ja näin ollen 6 artiklassa turvattuihin oikeuksiin.

Toisaalta salassapito on ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan olennainen osa ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa turvattua yksityiselämän kunnioitusta. Esimerkiksi asiassa *Foxley vastaan Yhdistynyt kuningaskunta* antamassaan tuomiossa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin korosti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan turvaamien luottamuksellisuuteen ja salassapitovelvollisuuteen liittyvien periaatteiden merkitystä asianajajan ja tämän asiakkaan välisessä suhteessa.[2] Tapauksessa *Cambell*

[1] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa tarkoitettu ”oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin” käsite muodostuu eri osatekijöistä, joihin kuuluvat muun muassa puolustautumisoikeudet, asianosaisten prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaate, oikeus tuomioistuinkäsittelyyn sekä oikeus asianajajaan sekä siviili- että rikosasioissa (ks. asia Golder v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 21.2.1975, A-sarja, nro 18, 26–40 kohta; asia Campbell ja Fell v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 28.6.1984, A-sarja, nro 80, 97–99, 105–107 ja 111–113 kohta ja asia Borgers v. Belgia, tuomio 30.10.1991, A-sarja, nro 214-B, 24 kohta).

[2] *Foxley v. Yhdistynyt kuningaskunta*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 29.9.2000.

vastaan Yhdistyneet Kuningaskunnat tuomioistuin taas korosti, että asiamiehen ja tämän päämiehen välinen kirjeenvaihto nauttii erityistä suojaa asiayhteydessä, jossa oli kysymys vankilaviranomaisten oikeudesta avata ja turvallisuussyistä tarkastaa vangille tämän lakimieheltä tulleet kirjelähetykset mahdollisen kielletyn aineiston havaitsemiseksi. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan kirjeenvaihto lakimiehen kanssa nauttii 8 artiklan perusteella erityistä suojaa riippumatta siitä, liittyykö kirjeenvaihto oikeudenkäyntiin vai ei lopputuloksella, että kirjeen lukeminen oli sallittua vain poikkeuksellisissa olosuhteissa.[3] Tapauksessa *Niemietz vastaan Saksa* oli taas kysymys kotietsinnästä asianajajan toimistotiloissa. Tuomioistuimen ratkaisussa arvioidaan asiaa ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleen rajoitusedellytysten, erityisesti suhteellisuusvaatimuksen (”välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa”), kannalta ja samalla huomautetaan siitä, että asianajajan hallussa olleen aineiston tutkimisella saatetaan puuttua oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin ja siten myös ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa suojattuihin oikeuksiin. Samalla ratkaisu kuitenkin havainnollistaa, että asianajosalaisuus ei ole ehdoton oikeus vaan siihen voidaan 8 artiklan 2 kappaleen edellytyksin kohdistaa rajoituksia.[4]

Kysymys on siis perusteiltaan siitä, että asianajajan salassapitovelvollisuus turvaa osaltaan päämiehen yksityiselämän suojaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimenkin oikeuskäytännön perusteella asiamiehen ja tämän päämiehen välinen kirjeenvaihto nauttii erityistä suojaa (Campbell v. Yhdistyneet kuningaskunnat A233/1992).

Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että asianajosalaisuus ja yleensä oikeudellinen salassapitovelvoite eivät ole asianajajaa tai muuta oikeudellista avustajaa itseään, vaan ennen muuta hänen päämiestään varten: kysymys on päämiehen yksityiselämän ja puolustautumisoikeuksien ja yleensä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin turvaamisesta. Juuri näistä syistä asianajajalla tai muulla oikeusavustajalla ei ole oikeutta ilmaista päämiehen hänelle asianajotoimeksiannon hoitamiseksi kertomia seikkoja.

EU-tuomioistuin on omaksunut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen linjaukset. Samalla EU-tuomioistuin on kuitenkin kohdittain saanut tilaisuuden linjata enemmän, mitkä seikat kuuluvat asianajosalaisuuden piiriin ja millä edellytyksillä asianajosalaisuutta voidaan taas rajoittaa.

> EU-tuomioistuimen suuren jaoston ratkaisussa asiassa *Ordre des barreaux francophones et germanophone ym*[5]rahoitusjärjestelmän rahanpesutarkoituksiin käyttämisen estämisestä 10.6.1991 annetun neuvoston direktiivin 91/308/ETY *pätevyydestä* tuomioistuin muun muassa totesi, että asianajaja ei voisi varmistaa asiakkaansa neuvonta-, puolustus- ja edustamistehtäväänsä asianmukaisesti ja että asiakkaalta evättäisiin tälle Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa myönnetyt oikeudet, *jos* asianajajan olisi oikeuskäsittelyn ja sen valmistelun yhteydessä tehtävä yhteistyötä viranomaisten kanssa toimittamalla näille tietoja, jotka hän on saanut tällaisen käsittelyn yhteydessä tapahtuneen lainopillisen neuvonnan puitteissa.

---

[3] *Campbell vastaan Yhdistyneet kuningaskunnat* A233/1992.
[4] Niemietz vastaan Saksa, A 251-B/1992.
[5] Tuomio 26.6.2007, *Ordre des barreaux francophones et germanophone ym*. (C-305/05, EU:C:2007:383, erit. kohdat 32-36.

Direktiivin mukaisia tiedonanto- ja yhteistyövelvoitteita sovellettiin kuitenkin asianajajiin ainoastaan sikäli kuin he osallistuvat asiakkaansa puolesta tiettyjen, lähinnä rahoitustoimintaan tai kiinteistökauppoihin liittyvien liiketoimintojen suunnitteluun tai toteuttamiseen. Koska nämä toimet tapahtuivat luonteensa vuoksi asiayhteydessä, jolla ei ollut mitään tekemistä oikeuskäsittelyn kanssa, ne jäivät oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle.

Näin ollen EU-tuomioistuin katsoi, etteivät direktiivissä asianajajille asetetut velvoitteet, jotka koskivat tiedonantoa ja yhteistyötä rahanpesun torjunnasta vastaavien viranomaisten kanssa, loukanneet Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa ja EU 6 artiklan 2 kohdassa[6] taattua oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.

EU-tuomioistuimen suuren jaoston ratkaisussa asiassa *Akzo Nobel Chemicals ja Akcros Chemicals v. komissio*[7] oli taas kysymys komission tietojensaanti- ja tarkastusoikeuksista kartelliepäilyjen tutkimiseksi. Keskiössä oli etenkin asianajajan ja yrityksen välisen yhteydenpidon luottamuksellisuuden suoja.

EU-tuomioistuin korosti ensinnäkin sitä, että asianajajien ja heidän asiakkaidensa kirjeenvaihdon luottamuksellisuuden suojan myöntäminen edellyttää kahden edellytyksen yhtäaikaista täyttymistä: 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.

Tapauksessa riippumattomuuden vaatimus ei täyttynyt yrityslakimiehenä toimineen asianajajan osalta, koska häntä ei tuomioistuimen mukaan voitu hänellä olevista ammatinharjoittamiseen liittyvistä takeista riippumatta rinnastaa riippumattomaan ulkopuoliseen asianajajaan hänen työsuhteensa takia. Kun yrityslakimiehenä toimiva asianajaja ei harjoittanut ulkopuoliseen asianajajaan verrattavalla tavalla ammattia riippumattomasti yrityslakimiehen taloudellisen riippuvuuden vuoksi sekä siitä syystä, että hänellä oli läheisiä siteitä työnantajaansa, asianajosalaisuuden suojaa ei oltu loukattu komission tarkastuksen yhteydessä. Tuomioistuin painotti, että komission suorittaman tarkastuksen yhteydessä asianajosalaisuuden suoja on rajattu vain yhteydenpitoon yrityksen ulkopuolisten asianajajien kanssa.

Lisäksi tuomioistuimen ratkaisussa korostetaan muun muassa tarvetta yhdenmukaiseen asianajosalaisuuden suojan tulkintaan komission kartellimenettelyissä: Asianajosalaisuuden suojan periaatetta on välttämätöntä tulkita ja soveltaa yhdenmukaisesti unionin tasolla, jotta komission kartellimenettelyjen yhteydessä suorittamat tarkastukset voidaan toteuttaa siten, että kyseisiä yrityksiä kohdellaan yhdenvertaisesti. Mikäli näin ei olisi, vaarannettaisiin unionin oikeuden yhtenäisyys, jos nojauduttaisiin jäsenvaltion kansallisen oikeuden sääntöihin tai oikeudellisiin käsitteisiin. Unionin oikeusjärjestyksen yhdenmukainen tulkinta ja soveltaminen eivät saa riippua tarkastuksen suorituspaikasta eivätkä kansallisten säännöstöjen mahdollisista erityispiirteistä.

Aiemmin tuomioistuin oli linjannut asiassa asiassa 155/79, *AM & S Europe vastaan komissio 18.5.1982* antamassaan tuomiossa asianajosalaisuuden suojan periaatteesta kilpailuoikeudellisten tarkastusmenettelyjen yhteydessä, että tällä unionin oikeuden alalla on otettava huomioon jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksille yhteiset periaatteet ja käsitykset, jotka koskevat muun muassa asianajajien ja asiakkaiden välisen yhteydenpidon luottamuksellisuutta. Mainitussa tuomiossa vertailtiin tästä syystä eri kansallisia oikeusjärjestyksiä. Tuomioistuin totesi tämän vertailun perusteella, että sikäli kuin tietyt

[6] Viittaus EU 6 artiklaan selittyy sillä, ettei Euroopan unionin perusoikeuskirja ollut vielä tuolloin oikeudellisesti sitova.
[7] Tuomio *Akzo Nobel Chemicals ja Akcros Chemicals v. komissio*, C-550/07 P, EU:C:2010:512.

> edellytykset täyttyivät, asianajajien ja asiakkaiden välisen yhteydenpidon luottamuksellisuutta on suojattava unionin oikeuden nojalla.
>
> Edellä selostetussa tuomiossa asiassa *Akzo Nobel Chemicals* tuomioistuin palasi aiempaan tuomioonsa asiassa *AM & S Europe* todeten muun muassa, että niiden vuosien aikana, jotka ovat kuluneet edellä mainitussa asiassa *AM & S Europe vastaan komissio* annetusta tuomiosta, mitään vallitsevaa suuntausta siihen, että yrityksen tai konsernin sisäistä yhteydenpitoa yrityslakimiehinä toimivien asianajajien kanssa suojataan asianajosalaisuuden suojan nojalla, ei voida osoittaa Euroopan unionin 27 jäsenvaltion oikeusjärjestyksissä. Oikeustila unionin jäsenvaltioissa ei ole siten kehittynyt siinä määrin, että kehitys olisi perusteena myös oikeuskäytännön kehittämiselle siihen suuntaan, että yrityslakimiehinä toimivat asianajajat kuuluvat asianajosalaisuuden suojan piiriin.

Arvio ehdotetusta sääntelystä oikeudellisen ammattisalassapitovelvollisuuden kannalta

Ehdotetulla sääntelyllä on ennen muuta tarkoitus täytäntöönpanna direktiivi, jonka tavoitteena on parantaa Euroopan unionin jäsenvaltioiden veroviranomaisten tiedonsaantia rajat ylittävistä verosuunnittelujärjestelyistä, joissa voi olla veron kiertämisen tai välttämisen elementtejä. On selvää, että yhtä hyvin direktiivin kuin ehdotetun täytäntöönpanosääntelyn tarkoitusta voidaan pitää hyväksyttävänä sekä unionin että kansallisen perusoikeusjärjestelmän kannalta.

Virka-apudirektiivin 8 ab artiklan 5 kohdan säännös[8] antaa nimenomaisesti jäsenvaltioille mahdollisuuden ottaa huomioon kansallisen lainsäädännön ammattisalassapitosäännökset ja niiden vaikutukset raportoitavien järjestelyjen välittäjien velvollisuuteen ilmoittaa tietoja. Kyseisen kohdan mukaan välittäjille voidaan säätää oikeus olla toimittamatta raportoitavaa rajat ylittävää järjestelyä koskevia tietoja, jos raportointivelvoite loukkaisi kyseessä olevan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaista oikeudellista ammattisalassapitovelvollisuutta. Vapautus raportointivelvollisuudesta muodostuu direktiivin mukaan kuitenkin vain niille välittäjille, jotka harjoittavat toimintaansa sellaisten kansallisten lakien mukaisesti, joilla niiden ammattia säädellään.

---

[8] Direktiivin (EU) 2018/8228 ab artiklan 5 kohta kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti: ”Kukin jäsenvaltio voi toteuttaa tarvittavat toimenpiteet, joilla välittäjille annetaan oikeus olla toimittamatta raportoitavaa rajat ylittävää järjestelyä koskevia tietoja, jos raportointivelvoite loukkaisi kyseessä olevan jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaista oikeudellista ammattisalassapitovelvollisuutta. Tällaisissa tilanteissa kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, joilla välittäjät velvoitetaan ilmoittamaan viipymättä toiselle välittäjälle tai, jos toista välittäjää ei ole, asianomaiselle verovelvolliselle niiden 6 kohdan mukaisista raportointivelvoitteista.

Välittäjät voidaan ensimmäisen alakohdan mukaisesti vapauttaa tietojen toimittamisesta vain siinä tapauksessa, että ne harjoittavat toimintaansa sellaisten asiaa koskevien kansallisten lakien mukaisesti, joilla niiden ammattia säädellään.”

Direktiivin tarkoittamille ammattisalassapitovelvollisuuden piirissä oleville suomalaisille välittäjille säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 6 §:ssä vapautus velvollisuudesta ilmoittaa tietoja raportoitavista järjestelyistä seuraavasti:

> ”6 §
> Välittäjän vapautus tiedonantovelvollisuudesta
> Siltä osin kuin kyse on tiedoista, joita tarkoitetaan asianajajista annetun lain (496/1958) 5 c §:ssä tai oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 17 luvun 13 §:n 3 momentissa, 4 ja 5 §:n säännöksiä ei sovelleta suomalaisen välittäjään, joka on:
> 1) asianajajista annetun lain mukainen asianajaja;
> 2) luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (715/2011) mukainen luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja; tai
> 3) valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain (477/2016) mukainen julkinen oikeusavustaja.
> Edellä 1 momentissa tarkoitetun välittäjän on ilmoitettava ilman aiheetonta viivästystä saman järjestelyn toiselle välittäjälle, tai jos toista välittäjää ei ole, asianomaiselle verovelvolliselle tätä koskevasta verotusmenettelystä annetun lain 17 e §:n mukaisesta tiedonantovelvollisuudesta tai mainitun lain 14 f §:n mukaisesta ilmoitusvelvollisuudesta sekä Verohallinnon antama viitenumero.”

Välittäjän vapautus tiedonantovelvollisuudesta koskisi siis siltä osin kuin kyseisiä ammattia harjoittavia ja tehtäviä suorittavia välittäjiä koskevat salassapitosäännökset estävät heitä ilmoittamasta tietoja Verohallinnolle. Vapautuksen piiriin kuuluisivat asianajajista annetun lain (496/1958) mukaiset asianajajat, luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista annetun lain (715/2011) mukaiset oikeudenkäyntiavustajat ja valtion oikeusapu- ja edunvalvontapiireistä annetun lain (477/2016) mukaiset julkiset oikeusavustajat, joita kaikkia koskee oikeudenkäymiskaaren (4/1734) 17 luvun 13 §:n 3 momentin todistamiskielto ja asianajajia lisäksi asianajajista annetun lain 5 c §:n salassapitokielto. Vapautettu välittäjä olisi kuitenkin velvollinen ilmoittamaan raportoitavista järjestelyistä kaikki ne vaaditut tiedot, jotka eivät ole häntä koskevien salassapitosäännösten piirissä.

Nähdäkseni 1. lakiehdotuksen 6 § on sopusoinnussa direktiivin (EU) 2018/8228 ab artiklan 5 kohdan kanssa. En pidä sen paremmin direktiivin (EU) 2018/8228 ab artiklan 5 kohtaa kuin sen puitteissa säädettäväksi ehdotettua 1. lakiehdotuksen 6 §:ää asianajosalaisuuden ja ammattisalassapitovelvollisuuden vastaisina sellaisena kuin unionin perusoikeuskirja, Euroopan ihmisoikeussopimus ja perustuslaki asianajosalaisuutta ja ammattisalassapitovelvollisuutta turvaavat.

> Sinänsä olisi muitakin sääntelymalleja asianajosalaisuuden ja yleisemmin oikeudellisen ammattisalassapitovelvollisuuden turvaamiseksi. Kuten edellä on todettu, esimerkiksi rahanpesulaissa on omaksuttu malli, jossa jo lain soveltamisalasäännöksellä rajataan lain soveltamisalan ulkopuolelle tilanteet, joissa asianajaja edustaa asiakastaan oikeudenkäynnin osapuolena, mukaan lukien oikeudenkäyntiä edeltävät valmistelutoimenpiteet.

Lisäksi on kuitenkin arvioitava ehdotettua sääntelyä kokonaisuutena siitä näkökulmasta, varmistaako se asianajosalaisuuden ja oikeudellisen ammattisalassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvien tietojen asioiden pysymisen salassa myös käsiteltäessä 2. lakiehdotuksen 22 a §:n mukaisia laiminlyöntimaksuja. Kysymys on ylipäätään siitä, ettei

asianajosalaisuuden ja oikeudellisen ammattisalassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvien tietojen antamatta jättäminen voi synnyttää laiminlyöntimaksun uhkaa.

Nähdäkseni ehdotettu sääntely on tältä osin jossain määrin vaikeaselkoista, etenkin kun 1. lakiehdotuksen 6 §:n perusteluissa painotetaan ”lähtökohtana” sitä, että vapautuksen piiriin kuuluvat olisivat kuitenkin velvollisia raportoimaan järjestelyistä 4 §:n mukaiset tiedot. Lisäksi perusteluissa todetaan muun muassa, että se, että välittäjä on asianajaja, ei kuitenkaan automaattisesti vapauta häntä kaikesta raportoitavia järjestelyjä koskevasta tiedonantovelvollisuudesta (ks. s. 26-27).

Nähdäkseni on kuitenkin syytä painottaa pikemminkin asianajosalaisuuden ja oikeudellisen ammattisalassapitovelvollisuuden laajaa kuin suppeaa tulkintaa, vaikka edellä selostettu ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö tuovat osaltaan esiin sitä, ettei asianajajan tms. oikeusavustajan salassapitovelvollisuus ole poikkeukseton ja rajoittamaton. Asianajosalaisuus ja oikeudellinen salassapitovelvollisuus yleensä liittyvät kuitenkin kahteen perus- ja ihmisoikeuteen: oikeuteen oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja oikeuteen yksityiselämän kunnioitukseen. Tämän takia niiden rajoituksia on tulkittava pikemminkin supistavasti kuin laajentavasti. Samalla on kuitenkin lisättävä, että arviointi siitä, mikä on salassapitovelvollisuuden piirissä ja mikä ei ole, on viime kädessä tehtävä tapauskohtaisesti *in casu*.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausuntoon olisi *vähintäänkin* sisällytettävä laintulkintaa ja soveltamista ohjaava lausuma, jossa korostetaan tarvetta rajata asianajosalaisuuden ja yleisemmin oikeudellisen salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvat tiedot laiminlyöntimaksun ja siihen liittyvän käsittelyn ulkopuolelle kaikissa tapauksissa. Lisäksi olisi kuitenkin syytä harkita asian selventämistä säännösperusteisestikin esimerkiksi siten, että 2. lakiehdotuksen 22 a §:ssä viitattaisiin nimenomaisesti 1. lakiehdotuksen 6 §:ään.

Helsingissä 21. päivänä marraskuuta 2019

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki