

Eduskunnan lakivaliokunnalle
LaV@eduskunta.fi

HE 236/2021 vp

9.2.2022

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITTAMISEN ESTÄMISESTÄ ANNETUN LAIN JA FINANSSIVALVONNASTA ANNETUN LAIN 3 JA 20 b §:N MUUTTAMISESTA (HE 236/2021 VP)

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Suomen Asianajajaliittoa (jäljempänä "Asianajajaliitto" ja myös asianajajista annetun lain mukaisesti "asianajajayhdistys") lausunnon hallituksen esityksestä laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisesta annetun lain (444/2017, jäljempänä "rahanpesulaki") ja finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta.

Asianajajaliitto pitää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä tärkeänä yhteiskunnallisena tavoitteena ja rahanpesusääntelyn osittaisuudistusta valmistelleen työryhmän ehdotusta hallituksen esitykseksi pääsääntöisesti kannatettavana.

Asianajajaliiton lausunto

Asianajajaliitto uudistaa Valtiovarainministeriölle 8.10.2021 antamansa lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisesta annetun lain, rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain ja finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta (valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:45).

Asianajajaliitto haluaa lisäksi tuoda lakivaliokunnalle tiedoksi asianajajia koskevan epäkohdan, joka liittyy rahanpesulain 9 luvun 6 §:n 1 momentissa säädettyyn *määräyksenantovaltuuteen*. Kyseisen lainkohdan mukaan valvontaviranomaiset voivat antaa tarkempia määräyksiä 3 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitetuista riskitekijöistä, jotka ilmoitusvelvollisen on otettava huomioon, sekä 3 luvun 8 §:ssä tarkoitettu yksinkertaistetusta menettelystä, joka liittyy tavanomaista vähäisempään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiin, ja 3 luvun 10 §:ssä tarkoitettu tehostetusta menettelystä, joka liittyy tavanomaista suurempaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiin.

Edellä mainitun vuoksi asianajajalle ei käytännössä voida hallinnollisena seuraamuksena määrätä rahanpesulain 8 luvun 2 §:ssä tarkoitettua julkista varoitusta. Asianajajaa koskeva lievin hallinnollinen seuraamus voi siten olla rikemaksu, mikä asettaa asianajat ilmoitusvelvollisina eriarvoiseen asemaan muihin ilmoitusvelvollisiin nähden.

Rahanpesulain osittaisuudistusta valmistellut työryhmä esitti asianajajista annetulla lailla (496/1958) perustetulle Asianajajaliitolle oikeutta antaa asianajajille rahanpesulain 9 luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tarkempia määräyksiä, ja sitä perusteltiin seuraavasti (luonnos hallituksen esitykseksi, VM julkaisuja 2021:45, s. 25):

Rahanpesulain 9 luvun 6 §:ssä säädetty määräysenantovaltuus koskee ainoastaan viranomaistahoja, minkä vuoksi asianajajayhdistys ei voi antaa sitovia määräyksiä valvottavilleen. Tästä johtuen julkisen varoituksen antaminen hallinnollisena seuraamuksena ei voisi koskea asianajajia määräysten rikkomisen perusteella.

Asianajotoiminnan harjoittamiseen liittyy lakiin ja Asianajajaliiton sääntöihin perustuvia velvoittavia ohjeita sekä suositusluonteisia kannanottoja ja muuta ohjeistusta, joita asianajajien ja asianajotoimistojen tulee toiminnassaan noudattaa. Ohjeet ovat asianajajia velvoittavia ja niiden laiminlyömisestä voi olla asianajajalle kurinpidollisia seuraamuksia. Sen sijaan oppaat, lomakkeet ja muut ovat luonteeltaan suositusluonteisia ja asianajajien ammatillista toimintaa tukevia asiakirjoja. Sitovien ohjeiden noudattamatta jättämisestä asianajaja kohtaan voidaan käynnistää valvonta-asia, joka ratkaistaan valvontalautakunnassa. Aluehallintovirasto ei voi antaa asianajajalle hallinnollista seuraamusta Asianajajaliiton laatimien ohjeiden noudattamatta jättämisestä, vaan asia ratkaistaan valvontalautakunnassa.

Edellä mainittu voidaan tulkita joko niin, että asianajajat ovat muita valvottavia edullisemmassa asemassa, kun ohjeiden noudattamatta jättämisestä ei voi määrätä rahanpesulaissa tarkoitettua julkista varoitusta. Toisaalta, Valvontalautakunta voi määrätä asianajajalle ohjeiden noudattamatta jättämisestä huomautuksen, varoituksen tai seuraamusmaksun (max 15 000 euroa), mikä käytännössä asettaa asianajajat muita valvottavia epäedullisempaan asemaan.

Työryhmä esitti seuraavaa muutosta rahanpesulain 9 luvun 6 §:n 1 momenttiin:

6 § Määräysenantovaltuus

Valvontaviranomaiset ja Asianajajaliitto voivat antaa tarkempia määräyksiä 3 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitetuista riskitekijöistä, jotka ilmoitusvelvollisen on otettava huomioon, sekä 3 luvun 8 §:ssä tarkoitettu yksinkertaistetusta menettelystä, joka liittyy tavanomaista vähäisempään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiin, ja 3 luvun 10 §:ssä tarkoitettu tehostetusta menettelystä, joka liittyy tavanomaista suurempaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiin.

Työryhmän ehdotus on lainsäädännön jatkovalmistelussa poistettu hallituksen esityksestä johtuen lausuntopalautteesta, jonka mukaan Asianajajaliitto ei ole perustuslain 80 §:ssä tarkoitettu viranomainen eikä sille siten voisi säätää oikeutta perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettujen oikeussääntöjen antamiseen.

Asianajajaliitto on kuitenkin julkisoikeudellinen yhteisö, joka hoitaa julkisia hallinto-tehtäviä ja työryhmän esittämää määräysenantovaltuutusta tulisi arvioida tästä lähtökohdasta.

Asianajajaliitto ja julkinen valta

Suomen Asianajajaliitto on julkisoikeudellinen yhteisö, joka on perustettu asianajajista annetun lain (496/1958, jäljempänä ”asianajajalaki” tai ”AAL”) säätämällä. Hallituksen esityksessä eduskunnalle asianajajalaksi (HE 3/1958 vp) lain 1 §:ää perusteltiin toteamalla laissa tarkoitetun yleisen asianajajayhdistyksen olevan luonteeltaan julkisoikeudellinen.

Asianajajaliiton julkioikeudellista luonnetta osoittavat seuraavat asianajajalaissa Asianajajaliiton tehtäväksi annetut julkiset hallintotehtävät ja tehtävien hoitamista koskevat menettelysäännöt:

1. Asianajajaliitto on perustettu hallintotoimin asianajajalaissa olevan valtuutuksen nojalla (AAL 14 §).
2. Oikeusministeriö on vahvistanut Asianajajaliiton säännöt erityisen lakiin sisältyvän säännöksen nojalla (AAL 14 §).
3. Oikeusministeriö vahvistaa Asianajajaliiton päättämät sääntömuutokset ja niiden vahvistamista tarkoittava oikeusministeriön päätös on julkaistava säädöskokoelmassa (AAL 2 § 3 momentti). Voimassa olevat säännöt on julkaistu säädöskokoelmassa 540/2012.
4. Asianajajaliitto on niin sanotussa etabloitumisdirektiivissä tarkoitettu toimivaltainen kansallinen viranomainen päättämään muusta Euroopan unionin jäsenvaltiosta olevan asianajajan merkitsemisestä EU-luetteloon ja suorittamaan muusta ETA:n valtiosta olevan asianajajan valvontaa (AAL 5 a ja b §).
5. Asianajajaliiton hallituksella on velvollisuus valvoa asianajajien ja asianajajana toimivien julkisten oikeusavustajien toimintaa (AAL 6 §).
6. Asianajajaliiton hallitus valvoo, että asianajajat noudattavat rahanpesulakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä (ResL 7 luku 1 §).
7. Ratkaistessaan Asianajajaliiton jäsenyyttä koskevia kysymyksiä hallituksen jäsenet toimivat virkavastuulla (AAL 6 §).
8. Valvontalautakunta käyttää valvontavaltaa ja määrää kurinpidollisia seuraamuksia asianajajille, julkisille oikeusavustajille ja luvan saaneille oikeudenkäyntiavustajille (AAL 6 a ja 7 §).
9. Valvontalautakunnan ja valvontayksikön toimintaan sovelletaan muun muassa hallintolakia (424/2003) ja lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) (AAL 7 j §).
10. Ratkaistessaan valvonta- ja palkkioritoja valvontalautakunnan jäsenet toimivat tuomarinvastuulla (AAL 7 k §).

11. Asianajajaliiton hallituksen päätöksiin jäsenasioissa ja valvontalautakunnan päätöksiin valvonta-asioissa haetaan muutosta Helsingin hovioikeudessa (AAL 10 §).
12. Oikeuskanslerilla on oikeus saattaa valvonta-asia vireille valvontalautakunnassa ja hakea muutosta AAL 7 ja 9 §:ssä tarkoitetuissa asioissa annetuista hallituksen ja valvontalautakunnan päätöksistä (AAL 6 ja 10 §).
13. Asianajotutkinnon tutkintolautakunta hoitaa perustuslain 108 §:n 1 momentissa tarkoitettua julkista tehtävää (valtioneuvoston oikeuskanslerin päätökset dnro OKV/1104/1/2013 ja OKV/376/1/2017).
14. Asianajajaliiton tulee esittää valtioneuvostolle jäsenkunnastaan tuomarivalintalautakunnan jäsen ja varajäsen (tuomioistuinlaki 673/2016).
15. Asianajajaliiton toimintaan sen hoitaessa julkista hallintotehtävää sovelletaan hallintolakia (434/2003), lakia viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) ja kieli lakia (423/2003).
16. Asianajajaliiton toiminta voidaan lopettaa vain lainsäädäntötoimin.

Asianajalakia on sen säätämisen jälkeen muutettu useampaan kertaan. Näistä tärkeimmät muutokset, jotka ovat liittyneet julkisen hallintotehtävän hoitamiseen, ovat pääpiirteissään olleet seuraavat:

- Lailla 197/1992 siirrettiin siihen saakka liiton hallitukselle kuulunut asianajajiin kohdistuneiden kanteluiden käsittely perustetulle kurinpitolautakunnalle. Kurinpitolautakunnan toiminnan uskottavuuden lisäämiseksi lautakunnan yhdeksästä jäsenestä kahden tuli olla asianajajakuntaan kuulumattomia jäseniä. Liiton hallituksen käsiteltäväksi jäivät vielä sellaiset asianajajiin kohdistuvat kantelut, joissa kantelijana oli muu kuin asianajajan oma asiakas. Jos hallitus näissä asioissa katsoi olevan syytä epäillä asianajajan toimineen velvollisuuksiensa vastaisesti, hallituksen tuli siirtää asia kurinpitolautakunnan käsiteltäväksi. Kurinpitolautakunnalle tuli yksinomainen oikeus määrätä asianajajille kurinpidollisia seuraamuksia.
- Lailla 697/2004 kurinpitolautakunnan tilalle perustettiin valvontalautakunta ja samalla kaikkien asianajajiin kohdistuneiden kanteluiden käsittely keskitettiin valvontalautakunnalle. Liiton hallitukselle jäi asianajajien yleisvalvonta ja, jos hallitus tämän valvonnan yhteydessä havaitsi olevan syytä epäillä asianajajan toimineen velvollisuuksien vastaisesti, oikeus siirtää asianajajan menettely valvontalautakunnan käsiteltäväksi. Samalla useita aikaisemmin Asianajajaliiton säännöissä olleita kurinpidollista menettelyä koskevia määräyksiä nostettiin lain tasolle.

Lailla myös muutettiin valvontalautakunnan jäsenrakennetta kurinpitolautakunnan jäsenrakenteeseen verrattuna. Valvontalautakunnan yhdeksästä jäsenestä kolmen tuli olla asianajajakuntaan kuulumattomia.

Vielä lailla lisättiin asianajajia koskevaan kurinpidollisten seuraamusten järjestelmään uutena seuraamuksena seuraamusmaksu, määrältään 500 - 15 000 euroa. Seuraamuksena ollut julkinen varoitus samalla poistettiin seuraamusjärjestelmästä. Samoin asianajajien valitusoikeutta valvontalautakunnan määräämistä kurinpidollisista seuraamuksista laajennettiin siten, että valittaminen oli mahdollista kaikista valvontalautakunnan päätöksistä, joilla asianajajalle oli määrätty kurinpidollinen seuraamus. Aikaisemmin asianajajalla oli ollut oikeus valittaa vain jäsenyydestä erottamista ja julkista varoituksen määräämistä koskevasta päätöksestä,

- Lailla 716/2011 asianajajalakiin tehtiin muutoksia, jotka liittyvät lakiin luvan saaneista oikeudenkäyntiavustajista (715/2011) ja siihen, että tässä laissa tarkoitettujen luvan saaneiden oikeudenkäyntiavustajien valvonta tuli Asianajajaliiton yhteydessä toimivien valvontalautakunnan ja valvontayksikön hoidettavaksi. Muutoksista tärkeimmät olivat:
 - valvontalautakunnan ja valvontayksikön riippumattomuuden korostaminen Asianajajaliiton muusta toiminnasta,
 - virkavastuun säätäminen valvontatoimintaan osallistuvalla Asianajajaliiton henkilöstöllä,
 - valvontalautakunnan jäsenmäärän lisääminen yhdeksästä kahteentoista ja samalla asianajajakuntaan kuulumattomien jäsenten lukumäärän lisääminen kolmesta viiteen,
 - aikaisemmin Asianajajaliiton säännöissä asianajajan kelpoisuusehdoksi määrätyn asianajajatutkinnon suorittamista koskevan vaatimuksen nostaminen lakiin.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain (731/1999) 124 §:n 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. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Hallituksen esityksessä eduskunnalle perustuslaiksi (HE 1/1998 vp) todetaan, että hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle olisi oltava tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi ja että tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulisi hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Hallintotehtävän luonne tulisi myös ottaa huomioon ja että tarkoituksenmukaisuusvaatimus voi palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla täyttyä helpommin kuin esimerkiksi yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla.

Asianajajaliiton katsoo, että rahanpesulaissa tarkoitettu määräysenantovaltuus ei ole merkittävää julkisen vallan käyttöä, koska määräykset koskevat ainoastaan Asianajajaliiton jäseniä. Määräysenantovaltuus tukisi lisäksi Asianajajaliiton valvontatehtävän tarkoituksenmukaista hoitamista ja asettaisi asianajajat yhdenvertaiseen asemaan muiden rahanpesulaissa tarkoitettujen ilmoitusvelvollisten kanssa sekä poistaisi asianajajin liittyvän epäkohdan julkisen varoituksen määrittämiseen liittyen.

Lakivaliokunnalle

Suomen Asianajajaliitolle, joka lakisääteisenä julkisoikeudellisena yhteisönä valvoo ja sääntelee asianajajia, ehdotetaan työryhmän esittämällä tavalla (VM julkaisuja 2021:45) säädettäväksi rahanpesulain 9 luvun 6 §:ssä rahanpesun estämisen määräysenantovaltuus valvottavilleen riskitekijöistä, jotka ilmoitusvelvollisen on otettava huomioon sekä rahanpesulaissa tarkoitetuista yksinkertaisen ja tehostetun asiakkaan tuntemisen menettelyistä.

Yleisperustelut

Kuten edellä.

Säännöskohtaiset perustelut – muutosehdotus VM:n työryhmämietinnön 2021:45 mukaan

Lakiehdotus 1. Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain muuttamisesta

9 luku 6 §. *Määräysenantovaltuus*. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Asianajajaliitolle annettaisiin valvontaviranomaisia vastaava oikeus antaa säännöksessä tarkoitettuja tarkempia määräyksiä 3 luvun 1 §:n 3 momentissa tarkoitetuista riskitekijöistä, jotka ilmoitusvelvollisen on otettava huomioon, ja 3 luvun 10 §:ssä tarkoitettu tehostetusta menettelystä, joka liittyy tavanomaista suurempaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiin.

Säädösosa – muutosehdotus VM:n työryhmämietinnön 2021:45 mukaan (Asianajajaliitto korvattu asianajajayhdistyksellä, joka vastaa rahanpesulain sanamuotoa, muutos nykyiseen *kursivoitu*)

9 luku 6 § Määräysenantovaltuus

Valvontaviranomaiset ja asianajajayhdistys voivat antaa tarkempia määräyksiä 3 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitetuista riskitekijöistä, jotka ilmoitusvelvollisen on otettava huomioon, sekä 3 luvun 8 §:ssä tarkoitettu yksinkertaistetusta menettelystä, joka liittyy tavanomaista vähäisempään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiin, ja 3 luvun 10 §:ssä tarkoitettu tehostetusta menettelystä, joka liittyy tavanomaista suurempaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiin.



Helsingissä, 9. helmikuuta 2022

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO



Niko Jakobsson
Pääsihteeri