

Olli Mäenpää
14.2.2022

Lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laeiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain ja finanssivalvonnasta annetun lain 3 ja 20 b §:n muuttamisesta (HE 236/2021 vp) /Asianajajayhdistyksen määräystenantovalta

Lakivaliokunta esitti 11.2.2022 kuulemisen yhteydessä kysymyksen siitä, olisiko säädettäväksi ehdotettuun lakiin – lähinnä ilmeisesti rahanpesulain 9 luvun 6 §:ään – mahdollista lisätä säännös, jonka mukaan laissa tarkoitettulla asianajajayhdistyksellä olisi toimivalta antaa säännöksessä tarkoitettuja, oikeussääntöjä sisältäviä tarkempia määräyksiä rahanpesulain soveltamisesta.

Rahanpesulain 7 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan asianajajayhdistyksen tehtävänä on valvoa lain 1 luvun 2 §:n 1 momentin 12 kohdassa tarkoitettuja ilmoitusvelvollisia. Sen lisäksi mitä muualla laissa säädetään, ilmoitusvelvollisen on lain 7 luvun 2 §:n mukaan salassapitosäännösten estämättä ilman aiheutonta viivytystä toimittava asianajajayhdistykselle maksutta sen pyytämät tiedot ja selvitykset, jotka ovat välttämättömiä tässä laissa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä tai määräyksissä tarkoitettun tehtävän hoitamiseksi. Asianajajayhdistyksen velvollisuudesta laatia vuosikertomus säädetään 7 luvun 1 a §:ssä.

Rahanpesudirektiivin 48 artiklan 1 kohta sisältää säännöksen, jonka mukaan jäsenvaltioiden on edellytettävä, että toimivaltaiset viranomaiset valvovat tehokkaasti tämän direktiivin noudattamista ja toteuttavat tarvittavat toimenpiteet sen noudattamisen varmistamiseksi. Saman artiklan 9 kohdan nojalla jäsenvaltiot voivat sallia muun muassa asianajajien valvonnan osalta, että itsesääntelyelimet suorittavat artiklan 1 kohdassa tarkoitettut tehtävät, edellyttäen että nämä itsesääntelyelimet täyttävät artiklan 2 kohdassa asetetut vaatimukset. Direktiivissä ei määritellä itsesääntelyelimelle määräysten antamiseen liittyviä tehtäviä.

Asianajajista annetussa laissa (496/1958) tarkoitettulle asianajajayhdistykselle on annettu Suomen perustuslain (731/1999) 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallinto-tehtäviä muun muassa asianajajalaissa ja rahanpesulaissa. Yhdistystä on näissä yhteyksissä pidetty säännöksen tarkoittamana muuna kuin viranomaisena, jolle voidaan antaa julkisia hallintotehtäviä, jos perustuslain 124 §:ssä säädetyt edellytykset täyttyvät. Rahanpesulain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perusteluissa on erikseen arvioitu, että asianajajayhdistys ei ole perustuslain 124 §:ssä tarkoitettu viranomainen, joten sille ei voida antaa merkittävää julkista valtaa

sisältäviä tehtäviä kuten toimivaltaa hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määrittämiseen (HE 228/2016 vp, s. 158).

Myöskään asianajajayhdistyksen valvontalautakuntaa ei ole pidetty perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna viranomaisena, jolle voitaisiin määritellä merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävä toimivalta seuraamusmaksun määrittämiseen (HE 318/2010 vp, s. 63). Valvontalautakunnan käyttämää kurinpitovaltaa, johon kuuluu asianajajalain 7 §:n mukaan muun muassa toimivalta seuraamusmaksun määrittämiseen, ei ole tältä osin arvioitu perustuslakivaliokunnassa.

Perustuslain 80 §:n 1 momentissa säädetään tyhjentävästi asetuksen antamiseen toimivaltaiset viranomaiset, jotka ovat tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö. Pykälän 2 momentin mukaan myös muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella.

Mikäli arvioidaan, että rahanpesulaissa tarkoitettu asianajajayhdistys on perustuslain 80 §:n 2 momentissa tarkoitettu muu viranomainen, sille voidaan säännöksen määrittelemissä puitteissa lailla määritellä toimivaltaa oikeussääntöjä sisältävien määräysten antamiseen. Sen sijaan perustuslain 124 §:n tarkoittamaan julkiseen hallintotehtävään ei voi sisältyä tällaista määräystenantovaltaa, koska se on luonteeltaan lainsäädäntövallan käyttöä eikä hallintotehtävän suorittamista.

Koska asianajajalaissa säädetään asianajajayhdistyksestä ja sen tehtävistä, yhdistystä voidaan pitää yhdistyslain (503/1989) 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuna lakisääteisenä yhdistyksenä. Asianajajayhdistys toimii myös rahanpesudirektiivin 48 artiklassa tarkoitettuna asianajajien itsesääntelyelimenä.

Perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut asianajajayhdistyksen asemaa perustuslain 124 §:ään tai 80 §:n 2 momenttiin sisältyvän viranomaisen käsitteen kannalta. Voidaan kuitenkin lähteä siitä, että asianajajayhdistykselle lailla erikseen annetut julkiset hallintotehtävät tai sen asema lakisääteisenä itsesääntelyelimenä eivät perusta sille perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun viranomaisen asemaa.

Vastaavasti on johdonmukaisuuden vuoksi perusteltua arvioida asianajajayhdistyksen asemaa perustuslain 80 §:n 2 momenttiin sisältyvän muun viranomaisen käsitteen kannalta. Asianajajayhdistystä ei voida pitää säännöksessä tarkoitettuna viranomaisena, joka olisi perustuslain puitteissa mahdollista valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista esimerkiksi lakia täsmentävinä velvoittavina määräyksinä. Asianajajayhdistyksen määrittelyä viranomaiseksi olisi toisaalta myös vaikea sovittaa yhteen sen kanssa, että asianajajakunta toimii riippumattomana ja oikeudenhoidon etujen mukaisesti toimivana ammattikuntana, jonka valvonta perustuu ensisijaisesti itsesääntelyelimen valvontaan eikä viranomaisen toteuttamaan valvontaan.

