

Olli Mäenpää

9.9.2026

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 105/2026 vp)

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä. Ehdotetuilla muutoksilla säädettäisiin EU:n rahanpesun torjuntaviranomaista koskevaa asetusta ja rahanpesua koskevaa asetusta täydentävät säännökset. Lisäksi säädettäisiin kuudennen rahanpesudirektiivin voimaan saattamiseksi tarvittavat laintasoiset säännökset.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon etenkin luonnollisen henkilön yksityisasuntoon kohdistuvan Patentti- ja rekisterihallituksen tarkastusoikeuden osalta, kansallisen turvallisuuden tarkoituksissa tapahtuvasta tiedonsaantioikeudesta tai tiedonluovutusmahdollisuudesta säätämisen ilman kvalifioitua kriteeriä ”kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi sitä vakavasti uhkaavalta toiminnalta” osalta, EU:n laajuisen pankkitilirekisterien yhteenliittämisyjärjestelmän kautta tapahtuvan tiedonvaihdon sekä muiden viranomaisen tiedonsaantioikeutta ja tiedonluovutusmahdollisuutta koskevien säännösten osalta, joissa ei ole erikseen säädetty välttämättömyyskriteeristä.

Esitykseen sisältyy melko laaja (s. 324-347) ja monipuolinen lakiehdotusten perustuslainmukaisuutta arvioiva jakso. Siinä käsitellään ehdotukseen liittyviä kysymyksiä lähinnä yksityiselämän suojaa, omaisuudensuojaa, merkittävää julkisen vallan käyttöä, hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle ja oikeusturvaa koskevan valtiosääntöoikeudellisen sääntelyn kannalta. Jaksossa tuodaan lisäksi esiin perustuslakivaliokunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneeseen käytäntöön perustuvia valtiosääntöoikeudellisia arvioita muun muassa hallinnollisten seuraamusten määrittämisen ja merkittävän julkisen vallan käytön edellytyksistä, tilien jäädyttämisestä ja maksujen rajoittamisesta ja oikeusturvan saatavuudesta.

Esitettyihin valtiosääntöoikeudellisiin arvioihin ei ole olennaista huomautettavaa. Ehdotettu sääntely vastaa pääosin jo voimassa olevaa lainsäädäntöä, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (mm. PeVL 5/2025 vp, PeVL 21/2022 vp, PeVL 2/2017 vp; ks. myös esim. PeVL 15/2008 vp ja PeVL 30/1997 vp). Ehdotettua sääntelyä ei ole arvioitu näistä uusimman ja sääntelyn sisällön kannalta merkityksellisen lausunnon kannalta.

Esityksen perusteluissa selostetaan myös säännösehdotusten liittymistä Euroopan unionin sääntelyn toimeenpanoon. Siltä osin kuin kyse on EU-oikeuden täytäntöönpanosta, kansallista liikkumavaraa kuvataan esityksessä pääosin riittävästi.

Lainalaisuusperiaate ja sääntelyn selkeys

Esitys sisältää varsin laajan ja monitahoisen lainsäädäntökokonaisuuden, joka sisältää runsaasti myös teknisluonteista sääntelyä. Keskeinen osa sääntelystä perustuu kansalliseen lainsäädäntöön, jolla täydennetään asetuksen tasoista EU-oikeutta ja pannaan täytäntöön direktiivien sisältämää sääntelyä. Sääntelyn soveltaminen ja noudattaminen edellyttää useiden eri säännöstasojen ja oikeuslähteiden sekä niiden keskinäissuhteiden tunnistamista ja huomioon ottamista. Tämä sääntelyn kerroksellisuus ja moniulotteisuus voi vaikeuttaa sen ennakoitavuutta, millä on erityistä merkitystä, kun lisäksi keskeisten velvoitteiden noudattamista on tehostettu hallinnollisilla seuraamuksilla ja hallinto-oikeudellisilla rangaistusseuraamuksilla.

Sääntelykohteen erityispiirteiden voidaan kuitenkin katsoa edellyttävän melko monimutkaista ja yksityiskohtaista sääntelyä. Rahanpesun rajat ylittävä luonne edellyttää lisäksi yhtenäistävää EU-oikeudellista sääntelyä. Sääntelyssä määriteltujen velvoitteiden kohteilla voidaan lisäksi yleensä edellyttää olevan verraten korkeatasoinen ammatillinen ja tiedollinen pätevyys, joka mahdollistaa velvoitteiden noudattamisen. Sääntely ei siten voida katsoa muodostuvan ongelmalliseksi sen noudattamisen ja ennakoitavuuden kannalta.

Patentti- ja rekisterihallituksen tarkastustoimivalta

1. lakiehdotuksen 16 § määritteli Patentti- ja rekisterihallituksen tarkastustoimivallan, joka kohdistuisi oikeushenkilön toimitiloihin ja toiminnan tosiasialiseen harjoittamispaikkaan. Se ulottuisi myös luonnollisen henkilön yksityisasuntoon, jos asunto toimii oikeushenkilön toimitilana tai on oikeushenkilön posti- tai käyntiosoite. Säännöksellä saatettaisiin osaksi Suomen lainsäädäntöä tarkastusoikeus, joka perustuu kuudennen rahanpesudirektiivin 10 artiklan 11 kohtaan. Kyseisen 11 kohdan mukaan tarkastuksissa on noudatettava vähintään artiklassa lueteltuja suoja-toimia, minkä on esityksen perusteluissa katsottu mahdollistavan myös näitä suoja-toimia tiukemmat vaatimukset. Tätä kansallisen liikkumavaran määrittävää tulkintaa voidaan pitää EU-oikeuden mukaisena, ja se mahdollistaa kotirauhan suojalle perustuslain 10 §:n 3 momentissa säädettyjen edellytysten kirjaamisen lakiin.

Oikeushenkilön toimitiloissa tehtävä tarkastus edellyttäisi säännösehdotuksen mukaan, että tarkastus on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi. Tarkastus luonnollisen henkilön yksityistiloissa rajoittuisi tilanteisiin, joissa Patentti- ja rekisterihallituksen olisi välttämätöntä tarkastaa edunsaajarekisteriin toimitettujen tietojen oikeellisuus. Lisäksi edellytettäisiin, että kyseessä olevassa tapauksessa on olemassa perusteltu ja yksilöity syy epäillä, että velvoitteita tosiasiallisen edunsaajan määrittämiseksi on rikottu tai rikotaan tavalla, josta voi

olla seuraamuksena 1. lakiehdotuksen 8 luvussa tarkoitettu hallinnollinen seuraamusmaksu. Tarkastustoimivaltaa koskeva sääntelyn mukautuneen näin määriteltynä ja myös välttämättömyyседелlytys huomioon ottaen kotirauhan suojan puitteisiin myös perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen (ks. erityisesti PeVL 21/2022 vp, kappaleet 7-12).

Tietojen luovuttaminen viranomaisten välillä

Rahanpesudirektiivin edellyttämä tietojen luovuttaminen

Valvontaviranomaisten välistä tiedonvaihtoa salassapidon estämättä koskevalla sääntelyllä 1. lakiehdotuksen 33 §:n 4 momentissa, 34, 42-43 §:ssä, 45-48 §:ssä sekä 77 § ja 85 §:ssä, on tarkoitus saattaa voimaan kuudennen rahanpesudirektiivin sääntely, joka ei sisällä kansallista liikkumavaraa. Valvojien välistä tietojenvaihtoa koskevaa sääntelyä ei direktiivissä ole sidottu välttämättömyyседелlytykseen, eikä sitä siksi ehdoteta sidottavaksi välttämättömyyседелlytykseen uudessa rahanpesulaissa. Ehdotettu sääntely koskisi tietojen vaihtoa ainoastaan direktiivin soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa.

Perustuslakivaliokunta on vastaavantyyppisessä EU-oikeuden asetukseen perustuvassa sääntely-yhteydessä pitänyt selvänä, että EU:n sekundäärioikeuden etusijan vuoksi unionin asetuksessa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien asianmukaista soveltamista on pidettävä perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaan sääntelyyn liittyvässä vakiintuneessa käytännössä tarkoitetulla tavalla välttämättömänä (PeVL 8/2021 vp, kappale 25, PeVL 12/2019 vp, s. 5). Tätä arviota tukee se, että kyseiset tiedonvaihtoa koskevat säännökset määrittelevät yhteistyötä toisten jäsenvaltioiden viranomaisten kanssa, jolloin on perustelujen mukaan korostuneen tärkeää, että edellytykset tietojenvaihtoon ovat direktiivin mukaisesti yhtenäiset jokaisessa jäsenvaltiossa. Tiedonvaihtoa koskeva sääntely kyseisissä 1. lakiehdotuksen pykälissä ei siten soveltamisalaltaan näin rajattuna muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Samoin voitaneen arvioida kuudennen rahanpesudirektiivin implementointiin liittyviä 2. lakiehdotuksen 2 a, 4 a ja 5 §:ään sisältyviä säännöksiä tietojen luovuttamisesta.

Tavanomainen tietojen luovutus viranomaisten välillä

Viranomaisten välisestä tiedonvaihdosta salassapidon estämättä säädetään lisäksi 1. lakiehdotuksen 29 §:n 5 ja 6 momentissa sekä 80-82, 84 ja 85 §:ssä. Nämä säännökset eivät ainakaan välittömästi liity direktiivin täytäntöönpanoon. Kyse on tiedoista, jotka ovat valvojille tarpeen ilmoitusvelvollisten toiminnan lainmukaisuutta ja rahanpesuasetuksen sekä siihen liittyvien asetusten noudattamista valvottaessa sekä muun muassa valvonnan riskiperusteiseksi kohdentamiseksi.

Luovutettavat tiedot on rajattu tarkasti sekä jaettavien tietojen tietosisällön että käyttötarkoituksen osalta. Sääntely mukautuu tältä osin perustuslakivaliokunnan käytäntöön, jonka mukaan viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus voivat liittyä jonkin tarkoituksen kannalta "tarpeellisiin tietoihin",

jos tarkoitetut tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus "tietojen välttämättömyydestä" jonkin tarkoituksen kannalta (esim. PeVL 5/2025 vp, kappale 9).

Tietojen luovuttaminen yhteenliittämisjärjestelmässä

3. lakiehdotuksen 17 j § sääntelee rajoittamatonta tiedon luovuttamista jäsenvaltioiden keskitettyjen automatisoitujen mekanismien yhteenliittämisjärjestelmässä olevista tiedoista ja suodattamatonta pääsyä siinä oleviin tietoihin. Järjestelmään tallennetaan tietoja, joiden avulla voidaan tunnistaa oikea-aikaisesti kuka tahansa luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka on jäsenvaltioiden alueella toimivassa luottolaitoksessa tai finanssilaitoksessa olevan maksutilin tai IBAN-tunnistaiseen pankkitilin, virtuaaliset IBAN-tilinumerot mukaan luettuina, arvopaperitilin, kryptovaratilin tai tallelokeron haltija tai jolla on määräysvalta tällaiseen tiliin tai tallelokeroon. Ehdotettu sääntely perustuu tältä osin unionin lainsäädäntöön kuuluvaa rahoitustietodirektiivin, joka on implementoitava osaksi kansallista lainsäädäntöä. Direktiivi ei tältä osin määrittele kansallista liikkumavaraa.

Kyseiset tiedot ovat keskeisiä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta, joskaan ne eivät kuulu erityisiin henkilötietoryhmiin, joiden käsittelyä koskevat korkeammat tietosuojavaatimukset kuin muita henkilötietoja. Tällaisten tietojen rajoittamaton ("suodattamaton") luovuttaminen viranomaisten välillä ehdotetulla tavalla on siten perusoikeusnäkökulmasta ongelmallista. Hallituksen esityksessä esitetyn arvion mukaan direktiivi on kokonaisuus huomioon ottaen niin selkeä, ettei edes sen EU:n perusoikeuskirjan vaatimukset huomioon ottavalla tulokinnalla päästä siitä, että direktiivin säännös on ristiriidassa perustuslain vakiintuneen tulokinnan kanssa (s. 338).

Kun kuitenkin otetaan huomioon edellä viitattu perustuslakivaliokunnan arvio tietojen vaihtoa koskevan EU:n sekundäärioikeuden etusijasta sekä tietojenvaihtoon kohdistuvat vahvat suojatoimet ja niitä koskevat komission ja Euroopan tietosuojavaltuutetun arviot, ehdotetun sääntelyn voitaneen katsoa mukautuvan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan vaatimuksiin.

Tietojen luovuttaminen rahanpesurekisteristä

Rahanpesun selvittelykeskuksesta annettuun lakiin sisältyvää rahanpesurekisteriä koskevaa 3 §:n 9 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että salassa pidettävän tiedon epäilyttävää liiketoimea koskevan ilmoituksen tekijän nimestä ja henkilöllisyydestä saa luovuttaa muun muassa, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Muutoksen tarkoituksena on varmistaa, että tällaisia tietoja rahanpesurekisteristä voitaisiin luovuttaa esimerkiksi suojelupoliisille (s. 266), mitä voidaan pitää sinänsä perusteltuna kyseisessä tarkoituksessa. Luovutuksen kohteena olevat tiedot eivät kuulu erityisiin henkilötietoryhmiin, eivätkä ne siten ole valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan arkaluonteisia tietoja.

Näiden salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskevaa sääntelyä on perusteltua arvioida lähinnä edellä selostetun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella, joka perustuu tietojen luovuttamisen ”tarpeellisuuden” tai ”välttämättömyyden” erotteluun. Tältä kannalta ei ole estettä sääntelylle, jonka mukaan säännösehdotuksessa tarkasti yksilöidyt rahanpesurekisterin tiedot voidaan niiden salassapidon estämättä luovuttaa, jos se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Säännösehdotuksessa ei kuitenkaan ole lainkaan määritelty, mille tahoille tällaisia salassa pidettäviä tietoja voitaisiin luovuttaa. Säännösehdotus muodostuu siten soveltamisalaltaan tältä osin rajoittamattomaksi, ja sitä on välttämätöntä olennaisesti täsmentää. Luovutuksensaajiksi voidaan säätää vain laissa määritellyt viranomaiset.