OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu

25.9.2026

Hallintovaliokunta 29.9.2026; HE 105/2026 vp

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausunnon hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 105/2026 vp). Esitys sisältää lakiehdotukset, joilla pantaisiin täytäntöön tarvittavilta osin EU:n uusi rahanpesun vastainen sääntely, eli EU:n rahanpesun torjuntaviranomaista koskeva asetus sekä rahanpesua koskeva asetus ja niin sanottu kuudes rahanpesudirektiivi. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, jolla kumottaisiin voimassa oleva saman niminen laki. Rahanpesun selvittelykeskuksesta annettuun lakiin (445/2017) ehdotetaan muutoksia, joilla pantaisiin täytäntöön ns. kuudennen rahanpesudirektiivin säännöksiä, jotka koskevat muun muassa selvittelykeskuksen toimivaltuuksia ja tiedonvaihtoa. Hallituksen esitys sisältää myös useita oikeusministeriön hallinnonalan lakien muuttamista koskevia lakiehdotuksia. Niihin ehdotetut muutokset ovat pääosin teknisluonteisia.

Oikeusministeriö on antanut lausuntokierroksella olleesta hallituksen esityksen luonnoksesta lausunnon. Oikeusministeriö pitää ehdotetun sääntelyn tavoitteita tärkeinä. Se liittyy samalla laajempaan EU-sääntelyn kokonaisuuteen, jolla pyritään aiempaa tehokkaammin esimerkiksi saamaan takaisin rikoksen tuottamaa hyötyä.

Perustuslakivaliokunta on antanut talousvaliokunnalle lausunnon hallituksen esityksestä (PeVL 55/2026 vp). Oikeusministeriö kommentoi jäljempänä eräitä salassa pidettävien tietojen tiedonsaanti- ja luovutusoikeuksia sekä hallinnollisia seuraamuksia ja tilastointivelvoitteita koskevia säännöksiä, joihin vaikuttaisi liittyvän tarkistustarpeita eduskuntakäsittelyn yhteydessä sen lisäksi, mihin perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota.

Salassa pidettävien tietojen tiedonsaanti- ja luovutusoikeudet

Oikeusministeriö pitää perusteltuna ratkaisuna sitä, että esityksestä on lausuntopalautteen yhteydessä (s. 168) selostetusti poistettu aikaisemman HE-luonnoksen ehdotus rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain 4 §:n 3 momentiksi. Ilmeisesti näin on pitkälti tehty myös pykälään aikaisemmin ehdotetun 4 momentin suhteen. Oikeusministeriö kiinnitti lausuntokierroksella mainittuihin säännösehdotuksiin, joissa oli pitkälti kopioitu direktiivin sääntelyä. Oikeusministeriö piti lausunnossaan välttämättömänä, että direktiivissä tarkoitettujen tietojärjestelmien kansalliset vastineet, sikäli kuin niitä on, yksilöidään kaikilta osin lain (eikä vain perustelujen) tasolla. Koska lakia ei kuitenkaan enää ehdoteta tältä osin muutettavaksi, riittävänä voidaan lähtökohtaisesti pitää sitä, että perusteluissa (s. 269–273) yksilöidään ne nykyiset kansallisen lain säännökset, joilla direktiivissä edellytetyt pääsyoikeudet voidaan toteuttaa.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Meritullinkatu 10 00170 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota vakiintuneeseen tulkintakäytäntöönsä, joka koskee viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (erityisesti lausunnon kappale 17). Perustuslakivaliokunta kiinnittää myös tässä yhteydessä huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (PeVL 15/2018 vp). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet 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 (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 2—3). (PeVL 5/2025 vp, kappale 9) Perustuslakivaliokunta nostaa nyt ehdotettua sääntelyä koskevassa lausunnossaan esiin erityisesti 2. lakiehdotuksen 3 §:n 9 momentin (lausunnon kappaleet 16 ja 18).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut, että sen ei ole voitu katsoa ottaneen kantaa lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin muilta kuin lausunnosta nimenomaisesti ilmeneviltä osin (esim. PeVL 26/2017 vp, s. 11, PeVL 32/2020 vp, s. 3–4). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen lakiehdotukset sisältävät myös useita muita salassa pidettäviin tietoihin kohdistuvia tiedonsaanti- tai luovutusoikeuksia koskevia säännöksiä. Esimerkiksi hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 11 §:n 1 momentin mukaan Patentti- ja rekisterihallituksella on oikeus saada oikeushenkilöltä, express trust -järjestelyn omaisuudenhoitajalta ja samankaltaisessa oikeudellisessa järjestelyssä vastaavassa asemassa olevalta henkilöltä sekä niiden tosiasiallisilta edunsaajilta mitä tahansa tietoja, joita tarvitaan niiden tosiallisten edunsaajien tunnistamiseen ja henkilöllisyyden todentamiseen. Edelleen pykälän 2 momentin mukaan Patentti- ja rekisterihallituksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tietoja muiden viranomaisen rekistereistä siinä määrin kuin tällaiset tiedot ovat tarpeen sen tässä luvussa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että pykälän 1 ja 2 momentin osalta on huomioitava, että kuudennessa rahanpesudirektiivissä tietojensaantioikeutta ei ole sidottu välttämättömyysedellytykseen (s. 199). Ehdotettujen säännösten perustuslainmukaisuutta ei ole kuitenkaan arvioitu esityksen suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys -jaksossa (säätämisjärjestysperustelut).

Oikeusministeriö toteaa, että 1. lakiehdotuksen 11 §:n 1 ja 2 momenttien säännöksiä ei ole muotoiltu perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenevän vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisiksi. Lausuntokäytännöstä poikkeamista ei myöskään ole perusteltu esimerkiksi sillä, että täytäntöönpantava direktiivi ei sisältäisi sellaista liikkumavaraa, ettei ehdotettua sääntelyä ole mahdollista muotoilla perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaiseksi. Sama huomio vaikuttaisi koskevan myös ainakin 1. lakiehdotuksen 17, 38, 39 ja 41 §:ää sekä 2. lakiehdotuksen 2 b §:ää. Yleensä direktiivin sanamuoto ei estä sen säännösten täytäntöönpanoa ns. uudelleenkirjoitustekniikalla muun ohella perustuslaista johtuvien vaatimusten huomioimiseksi.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että viranomaisten salassa pidettävien tietojen vaihtaminen on lainsäädännön alaan kuuluva asia, josta ei ole mahdollista sopia hallintosopimuksella tai yhteistyöpöytäkirjalla (Memorandum of understanding). Viranomaisten oikeus luovuttaa salassa pidettäviä tietoja voi sen sijaan perustua valtiosopimukseen tai laintasoiseen sääntelyyn (ks. viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki 621/1999, 30 §). Esityksen 1. lakiehdotus sisältää säännökset, jotka herättävät kysymyksen siitä, onko ne tarkoitettu kansainvälisiksi hallintosopimuksiksi, joiden sisältöön liittyy perustuslain tulkintakäytännöstä johtuvia rajoituksia (ks. 1. lakiehdotuksen 40 § ja 49 §:n 1 mom, sekä PeVL 16/2004 vp, PeVL 5/2007 vp) Siinä tapauksessa, että kyse ei ole Suomea valtiona velvoittavasta kansainvälisestä sopimuksesta, joka voidaan oikeusjärjestelmässä rinnastaa laintasoiseen sääntelyyn, viranomaisten salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskeva oikeus olisi tarpeen huomioida säätämällä asiasta laissa. Yksinkertaisin tapa korjata asia olisi yhteistyösopimusten sisällön poistaminen säännöksistä.

Hallinnolliset seuraamukset

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota myös ehdotettuun hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaan sääntelyyn. Lausunnossa todetaan muun ohella, että perustuslakivaliokunta on pitänyt oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömänä, että seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskeva sääntely pitää sisällään mahdollisuuden jättää seuraamusmaksu määräämättä, jos sen määrääminen olisi erityisestä syystä kohtuutonta (lausunnon kappale 7 ja siinä viitatut lausunnot).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota 1. lakiehdotuksen 6 luvun säännöksiin (62–65 §), joiden perusteella asianajajille ja muita oikeudellisia palveluita tarjoaville ilmoitusvelvollisille voitaisiin määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu. Tämä lähtökohtaisesti tarkoittaisi, että seuraamusmaksu olisi mahdollinen myös julkiselle oikeusavustajalle. Keskeistä on huomioida, että julkiselle oikeusavustajalle mahdollisesti määrättävä seuraamusmaksu tulisi viranomaisen maksettavaksi, vaikka kyse olisi oikeusavustajan vastuulla olevaan toimeksiantoon liittyvästä rahanpesulainsäädännön rikkomuksesta. Perustuslakivaliokunta on äskettäin antanut kaksi asian kannalta merkityksellistä lausuntoa (PeVL 32/2026 vp ja PeVL 40/2026 vp), joita ei ole ollut mahdollista huomioida nyt käsiteltävän olevan hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä. Näissä lausunnoissa perustuslakivaliokunta on katsonut, että viranomaiset tulee rajata hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle, jos täytäntöönpantava EU-säädös sisältää siltä osin kansallista liikkumavaraa. Perustuslakivaliokunta on nostanut tämän säätämisjärjestyskysymykseksi. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa julkisille oikeusavustajille määrättäviä seuraamuksia ei mainita siinä kohdassa, jossa viitataan perustuslakivaliokunnan lausunnon tarpeellisuuden perusteisiin. Oikeusministeriö pitää oleellisena liikkumavaran arviointia myös nyt ehdotetun sääntelyn yhteydessä (vrt. PeVL 13/2023 vp, kappaleet 7–10), vaikka perustuslakivaliokunta ei nimenomaisesti ota asiaan kantaa nyt käsiteltävänä olevaa esitystä koskevassa lausunnossaan. EU-säädöksen sen mahdollistaessa kohtuuttomuusperusteen ohella olisi syytä tarkastella viranomaisten rajaamista seuraamusmaksuja koskevien säännösten ulkopuolelle (vrt. laki 18/2024, 19 §).

Tilastointia koskevat velvoitteet

Esityksen 1. lakiehdotuksen 6 §:ään on jatkovalmistelun aikana lisätty viranomaisia koskeva tilastointivelvoite, joka poikkeaa lausuntokierroksella olleesta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen viranomaistyöryhmälle ehdotetusta velvollisuudesta. Lausuntokierroksella ollut ehdotus poikkesi ehdotetusta 6 §:stä myös siten, että kerättävät tilastotiedot sisältyivät laintasoisiin säännöksiin. Lain tasolle ei sinänsä ole tarkoituksenmukaista sisällyttää teknisluontoisia yksityiskohtia, vaan tavanomaisempaa on säätää riittävällä tarkkuudella asetuksenantovaltuuksista. Ehdotettuja tilastointivelvoitteita koskevien säännösten tarpeellisuus on kuitenkin kokonaisuutena kyseenalainen.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 6 §:ssä asetettaisiin muun muassa oikeusministeriölle velvollisuus ylläpitää kattavia tilastoja rahanpesun, terrorismin rahoittamisen ja kohdennettujen talouspakotteiden täytäntöönpanon laiminlyönnin ja kiertämisen estämistoiminnan tuloksellisuuteen liittyvistä seikoista. Valtiovarainministeriön asetuksella säädettäisiin rahanpesun, terrorismin rahoittamisen ja kohdennettujen talouspakotteiden täytäntöönpanon laiminlyönnin ja kiertämisen estämisen tuloksellisuuden tarkastelemiseksi tarvittavien tilastojen sisällöstä.

Voimassa olevan rahanpesulain (444/2017) 2 luvun 1 §:n 4 momentin nojalla oikeusministeriöllä on valtiovarainministeriön ja sisäministeriön ohella sinänsä jo säädetty velvollisuus varmistaa, että rahanpesun rahoittamisen riskiarvion tueksi laaditaan tilastoja. Ehdotetussa 6 §:ssä velvollisuus on kohdistettu osin eri viranomaisille. Ehdotetun pykälän perusteluista ei ilmene, millä perusteella velvollisuus kohdistuisi siinä mainittuihin viranomaisiin.

Oikeusministeriö kiinnittää ensinnäkin huomiota siihen, että lakiehdotukseen sisällytetty kattavien tilastojen ylläpitovelvollisuus on merkittävästi laajempi velvoitteena kuin voimassa olevan lain mukainen velvollisuus, eikä oikeusministeriöllä ole esimerkiksi laissa säädettyjä kohdennettujen talouspakotteiden täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä. Oikeusministeriö pitää ongelmallisena sitä, että valtiovarainministeriön asetuksella voitaisiin määrittää tarkemmin, mitä tilastoja muiden ministeriöiden hallinnonalojen viranomaisten (ulkoministeriö, oikeusministeriö) osalta olisi tuotettava, vaikka asetuksenantovaltuus sinänsä perustuisi lakiin. Huomionarvioista on, että muuttuvilla tilastointivelvoitteilla voi olla tietojärjestelmiin kohdistuvia vaikutuksia ja muita kustannusvaikutuksia. Ehdotettujen tilastointivelvoitteiden osalta ainakaan oikeusministeriön hallinnonalan osalta esityksessä ei ole arvioitu ollenkaan kustannusvaikutuksia. Sen sijaan esimerkiksi Rahanpesun selvittelykeskuksen osalta esityksessä on katsottu, että laajentuneet tilastointivaatimukset aiheuttavat resurssivaikutuksia (s. 123).

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esityksessä ei nähtävästi ole tarkemmin perusteltu sitä, miksi kuudennen rahanpesudirektiivin 9 artiklan mukaiset tilastointivelvoitteet edellyttäisivät laissa säätämistä. Nykytilan arvioinnin yhteydessä on vain lyhyesti katsottu, että artiklan implementointi rahanpesulakiin on tarpeellista (s. 83). Artikla ei kuitenkaan näyttäisi sisältävän ainakaan suoraa säätämisvelvoitetta jäsenvaltioille. Huomionarvoista on myös, että 9 artiklan tilastointivelvoitteet vaikuttavat olevan osin samoja kuin esim. ns. konfiskaatiodirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1260 varojen takaisinhankinnasta ja menetetyksi tuomitsemisesta) 28 artiklassa. Konfiskaatiodirektiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä, joka annettiin eduskunnalle 27.8.2026, katsotaan, että kyseisen direktiivin tilastointivelvoitteita koskeva artikla ei edellytä lainsäädännön muuttamista, vaan Suomen tulee varmistaa tietojen saatavuus ja viranomaisten huolehtia niiden keräämisestä (HE 137/2026 vp s. 69–71). Vastaava kanta oli esitetty jo edellisen eli vuoden 2014 konfiskaatiodirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/42/EU rikoksentekovälineiden ja rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta Euroopan unionissa) 11 artiklan edellyttämistä tilastotiedoista (HE 4/2016 vp s. 23). Oikeusministeriön käsityksen mukaan vastaavaa toimintatapaa noudatetaan direktiivien täytäntöönpanossa yleisemminkin, ts. direktiiveissä olevista tilastointivelvollisuuksista ei ole tapana säätää kansallisessa lainsäädännössä.

Esityksessä ei ole myöskään arvioitu tilastointivelvoitteiden suhdetta tilastolakiin (280/2026), ja sitä, riittäisivätkö tilastolain velvoitteet täyttämään kuudennen rahanpesudirektiivin velvoitteet sen lisäksi, että viranomaiset laativat jo varsin kattavasti omaa toimialaansa koskevia tilastoja tilastolain perusteella. Haasteellista viranomaisten kannalta voi olla se, että tilastointivelvoitteista säädettäisiin yksityiskohtaisemmin erityislaissa ja valtiovarainministeriön asetuksessa sen lisäksi, että niistä voi seurata ennakoimattomia kustannusvaikutuksia. Oikeusministeriön hallinnonalan osalta valtiovarainministeriölle ehdotettu asetuksenantovaltuus vaikuttaisi myös olevan ongelmallinen oikeushallinnon valtakunnallista tietovarantoa koskevan laintasoisen sääntelyn valossa (laki 955/2020). Oikeusministeriöllä on sinänsä tilastotietoja koskeva tiedonsaantioikeus, mutta niitä koskevat määritykset tekee rekisterinpitäjä.

Voimassa olevan rahanpesulain säännöksen mukaista velvollisuutta oikeusministeriö ei pidä lähtökohtaisesti ongelmallisena oman hallinnonalansa viranomaisten tilastointikäytäntöjen ja vastuiden kannalta. Oikeusministeriö on pystynyt myös varmistamaan lain mukaisesti, että sen hallinnonalan tilastot ovat käytettävissä laissa säädettyyn tarkoitukseen. Riittävää olisi oikeusministeriön käsityksen mukaan kuitenkin se, että kukin hallinnonala varmistaa asian kannalta riittävien tilastojen ylläpitämisen ilman laissa säädettyä velvoitetta. Hallintolain mukaisesti viranomaisilla on myös velvollisuus tehdä yhteistyötä keskenään.

Esitys ei vaikuta sisältävän arviota siitä, miltä kansallisilta tahoilta kuudennen rahanpesudirektiivin 9 artiklassa edellytetyt tilastotiedot (ks. s. 59–60) olisivat nykyisin saatavissa. Oikeusministeriö huomauttaa, että VM:n hallinnonalalla toimiva Tilastokeskus tuottaa lähtökohtaisesti myös oikeustilastot. Näin tulisi lähtökohtaisesti toimia myös direktiivissä edellytettyjen oikeustilastojen osalta.

Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettua 6 §:ää tulisi arvioida uudelleen valiokuntakäsittelyn aikana sen varmistamiseksi, että ministeriöille ja muille viranomaisille ei seuraa nykytilasta poikkeavia, vaikeasti toteutettavia ja kustannusvaikutuksia aiheuttavia velvoitteita. Lisäksi olisi syytä arvioida sitä, voisiko ehdotetut tilastointia koskevat säännökset poistaa ja jättää tilastointivelvoitteet tilastolain varaan.