Professori *Jukka Viljanen*

HE 22/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Perustuslakivaliokunta 7.4.2026

Arvioin valiokunnan esittämän pyynnön mukaisesti lausunnossani ehdotettua sääntelyä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. pöytäkirjan 4 artiklan kannalta eli kaksoisrangaistavuuden kieltoa (ne bis in idem -periaate) koskien.

Kaksoisrangaistavuuden kiellosta eli *ne bis in idem* -periaatteesta määrätään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa. Sopimusmääräys näyttää ulkoisesti varsin selkeältä, mutta se on yksi monimutkaisimpia ihmisoikeussopimuksen tulkinnan kannalta. Jäsenvaltioilla on ollut ongelmia toteuttaa EIT:n vaatimat velvoitteet ja mukauttaa kansallisen järjestelmän erikoispiirteet vastaamaan ratkaisukäytännössä esitettyjä vaatimuksia. Tähän on ollut syynä se, että monissa jäsenvaltioissa kuten myös Suomessa on rinnakkain rikosseuraamuksia ja hallinnollisia seuraamuksia asettavia prosesseja. Tällainen malli on jo lähtökohtaisesti altis ihmisoikeusloukkauksille ja erityisesti ilman riittävää koordinointia se synnyttää vaarallisen alustan ihmisoikeussopimuksen velvoitteiden kanssa yhteensopimattomalle kansalliselle lainsoveltamiselle.

Ne bis in idem -periaatteen mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä kiellon soveltamisala ei rajoitu vain varsinaisiin rikosoikeudellista rangaistusta koskeviin tuomioihin, vaan se ulottuu myös erilaisiin rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin. Kyse on tältä osin tyypillisestä autonomisen käsitteen tyyppisestä tulkinnasta. Jäsenvaltio ei itse voi määritellä, mitä pidetään rikosoikeudellisena, vaan viime kädessä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin asettaa käsitteille oikean tulkinnan. EIT on käyttänyt määrittelyssä ns. Engel-kriteeristöä (Engel ym v. Alankomaat 6.6.1976).[1] Määrittelyyn

[1] Hirvelä ja Heikkilä: Ihmisoikeudet-Käsikirja EIT:n oikeuskäytäntöön (2017), s. 1315. tiivistävät kiellon sisällön seuraavasti: ” Kielto soveltuu, *jos neljä eri edellytystä toteutuu*: 1) Kummastakin menettelystä seuraamuksena tulee olla rikosoikeudelliseksi luonnehdittava rangaistus (*Engel*-kriteerit), 2) kyseessä tulee olla sama tosiasiaseikasto (*idem*-vaatimus), 3) toisen prosessin tulee olla lopullinen (*res judicata*), ja 4) kyseessä tulee olla prosessin toistaminen (*bis*-vaatimus)

liittyy rangaistuksen kansallisen määritelmän lisäksi, rangaistuksen luonne ja sen vakavuus. Tyypillisiä rangaistukseksi laskettavia toimia ovat esimerkiksi kurinpitorangaistukset, veronkorotukset tai ajoluvan peruuttamiset. Tärkeää on myös huomata, että 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklan kohdalla on kyse ns. non-derogable oikeudesta, josta ei saa poiketa edes hätätilan aikana. (EIS 15 artikla)

Merkittäväksi ne bis in idemin tekee Suomen kannalta se, että Suomeen on kohdistunut EIT:ssä useita ihmisoikeusvalituksia nimenomaan 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan osalta. Yhdeksästä Suomea koskevasta tuomiosta 6 tapauksessa on todettu rikotun kaksoisrangaistavuuden kieltoa ja kolmessa tapauksessa ei ole havaittu loukkausta.

Suomen saamat loukkaukset on todettu tapauksissa Kiiveri (10.2.2015), Österlund (10.2.2015), Rinas (27.1.2015), Glantz (20.5.2014), Nykänen (20.5.2014) ja Ruotsalainen (16.6.2009). Loukkausta ei todettu tapauksissa Boman (17.2.2015), Häkkä (20.5.2014) ja Pirttimäki (20.5.2014).

Tyypillistä näille tapauksille on rinnakkaiset menettelyt rikosoikeudellisten ja hallinnollisten seuraamusten suhteen. Tapauksissa korostuu verotukseen liittyvät asiat (Kiiveri, Nykänen, Häkkä, Pirttimäki, Ruotsalainen, Österlund, Rinas, Glantz) ja liikenteeseen liittyvät tapaukset (Boman).

EIT:n mukaan tulkinta on ollut juuri siinä, ovatko kyseessä olleet erilliset prosessit. Kiellettyä on lähtökohtaisesti aloittaa uusi prosessi, kun pohjalla on jo lainvoimainen tuomio. Niinpä rinnakkaisia prosesseja voi olla vireillä, mutta yhden prosessin päättyessä toisen prosessin jatkaminen voi muodostua lähtökohtaisesti ihmisoikeussopimuksen vastaiseksi.

Veroprosesseissa tyypillistä on ollut, että rikostuomion lisäksi valittajalle on määrätty jokin muu tuntuva rangaistuksen luonteinen maksu tai veronkorotus. Esimerkiksi polttoainemaksua koskevassa tapauksessa Ruotsalainen, valittaja oli saanut verorikkomuksestaan sakon (121 euroa). Hän oli käyttänyt ajoneuvossaan dieseliä alhaisemmin verotettua polttoainetta, mutta sen lisäksi hänet oli erillisessä prosessissa määrätty maksamaan polttoainemaksua (15137 euroa). Olennaista EIT:n mielestä oli, että polttoainemaksun tarkoitus ei ollut toimia vahinkoa korvaavana, vaan sillä oli selkeästi pelote- ja rankaiseva (deterrent and punitive) tarkoitus. Ankaralla maksuseuraamuksella pyrittiin ehkäisemään rikoksen uusimista ja rankaisemaan rikoksen tekijää. Kyse oli Ruotsalaisen kohdalla 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklan vastaisesta kaksoisrangaistuksesta.

Kaksi erillistä prosessia on sallittu EIT:n käytännössä tilanteissa, joissa niillä on selkeä asiallinen ja ajallinen yhteys. Esimerkiksi ajokiellon määrääminen rikosoikeudenkäynnin päätyttyä on katsottu olevan yhteensopiva kaksoisrangaistavuuden kiellon kanssa sellaisessa tilanteessa, jossa poliisin

rikostuomion jälkeen antama ajokielto on kuitenkin ollut asiallisesti ja ajallisesti osa samaa prosessia, jossa henkilöä oli syytetty törkeästä liikenneturvallisuuden vaarantamisesta ja ajoneuvon kuljettamisesta oikeudetta (ks. Boman v. Suomi § 43).

Kyseissä hallituksen esityksessä esitetyt seuraamusmaksut ovat selkeästi ne bis in idem -periaatteen alaan kuuluvia ja niitä voidaan pitää samanlaisina sanktioina kuin esimerkiksi tapauksessa Grande Stevens v. Italia (4.3.2014) käsitellyt markkinamanipulaatiota koskevat seuraamusmaksut.

HE:n perusteluissa viitataan siihen, että EIT on kehittänyt Zolotukhin-linjaansa ne bis in idem -periaatteen osalta. Erityisesti mainitaan tapaus A. ja B. v. Norja (15.11.2016) (s. 223). Ne bis idem tulkinnan monimutkaisuutta kuvastaa mielestäni oikein hyvin tuomari Pinto de Albuquerquen 38 sivuinen kriittinen eriävä mielipide A. ja B. v. Norja-tapauksessa. Keskeinen haaste on siinä, onko tapausta tulkittava puhtaasti norjalaiseen kontekstiin liittyvänä ja muuttaako se aikaisempaa linjaa muissa maissa, joissa ei ole Norjan kaltaista integroitua systeemiä. Tapauksessa oli kyse merkittävästä veronkierrosta, joka liittyi valittajien tekemiin yrityskauppoihin. Kaikkiaan veroa oli jäänyt maksamatta 3.6 miljoonaa euroa.

EIT on koostanut omaa ne bis in idem -tulkintaansa HE:ssä mainituissa kohdissa A. ja B v. Norja tapausta. Kun pääsääntönä on erillisten prosessien kieltäminen, on tietyissä tilanteissa sallittua rinnakkaiset prosessit ja niillä on oltava asiallinen ja ajallinen yhteys. Tärkeää on samassa yhteydessä mainittu vaatimus seurausten ennakoitavuudesta ja oikeasuhtaisuudesta kohdistuessaan henkilöihin (§ 130). EIT korostaa myös perustelutaakan kääntymistä valtiolle niissä tilanteissa, joissa ajallinen yhteys kahden prosessin välillä on heikko. Kyse on siitä, että yksilöllä pitää olla selkeä ennakoitavuus prosessin aikana ja mahdollinen jatkuva epätietoisuus lopputuloksesta on juuri sellainen seikka, joka kääntää todistustaakan valtiolle (§ 132).

Olennainen osa EIT:n arviota liittyy siihen havaintoon, että Norjan korkein oikeus hyödyntää EIT:n vakiintunutta *ne bis in idem* linjausta, joka on muodostettu suuren jaoston tuomiossa Sergey Zolotukhin v. Venäjä (10.2.2009). EIT puolestaan tekee laajaa analyysia siitä, mitä Zolotukhin -tapauksessa sanottiin ja mikä taas siinä on jäänyt määrittelemättä. Yhtenä keskeisenä huomiona on, että Zolotukhin-tapaus antaa vain vähän tulkintaohjetta tapauksiin, joissa ei ole kyse varsinaisesti kahdesta päällekkäin toistetusta prosessista, vaan prosessit on integroitu ja muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden (§ 111).

EIT:n tulkinta lähtee siitä ajattelusta, että yksittäisen jäsenvaltion on mahdollista rakentaa sellainen järjestelmä, jossa on toisiaan täydentäviä prosesseja, kunhan tämä rakennelma ei aiheuta yksilön

kannalta kohtuutonta taakkaa. Yhtenäinen, integroitu malli on sallittu, jos se on toteutettu ennakoivalla tavalla ja oikeasuhtaisesti. Norjan malli oli hyväksyttävällä tavalla integroitu, mutta se keskeisesti poikkeaa muiden pohjoismaiden mallista. Valtiolla on viime kädessä todistustaakka sen osoittamiseksi, että rinnakkaiset menettelyt muodostavat yhden kokonaisuuden, jossa tavoitteet ja keinot ovat täydentäviä, seuraukset ennakoitavia ja kohtuullisia. (§§ 120–134)

Monien tässä ratkaisussa esille tuotujen periaatteiden testaaminen myöhemmissä tapauksissa on osoittanut, että keskeistä on ajallinen yhteys ja sen määrittelyssä olennaiseen osaan nousevat tapauksen yksilölliset olosuhteet (A. ja B. v. Norja § 151). Näin selkeää sääntöä edellytettävästä ajallisesta yhteydestä on mahdotonta sanoa.

Lähtökohtaisesti keskeiset EIT:n ratkaisukäytännössä esille tuodut periaatteet on huomioitu 42 § 5 momentin asettamissa edellytyksissä poikkeukselle ne bis in idem periaatteesta.

1) seuraamusmaksun määrääminen on täysin **välttämätöntä** yleisen edun suojaamiseksi;

2) suojattava **yleinen etu on eri kuin rikosoikeudellisella seuraamuksella** suojattava yleinen etu;

3) **suojattava yleinen etu täydentää** rikosoikeudellisella seuraamuksella suojattavaa yleistä etu;

4) seuraamusmaksun määrääminen on **oikeasuhtaista;** ja

5) seuraamusmaksun määräämistä **koskeva menettely on sovitettu yhteen rikosasian käsittelyn kanssa**

Erityisesti näistä kohdista jäin miettimään, pitäisikö 5 kohdan määrittelyssä mainita erityisesti ajallinen yhteys. Samoin vaatimus oikeasuhtaisuudesta, pitäisikö siinä erityisesti huomioida suhteessa muihin aikaisempiin tuomioihin. Mielenkiintoista on huomata, että EIT on tapauksissa kiinnittänyt ne bis in idem -tapauksissa paljon huomiota siihen, miten rinnakkaisissa prosesseissa saatavat erilaiset tuomiot otetaan huomioon. Esimerkiksi tapauksessa *Goulandris ja Vardinogianni v. Kreikka* (16.6.2022, § 78) EIT kiinnittää huomiota siihen, ettei rikosoikeudellisessa prosessissa ollut mekanismia, jolla huomioitiin hallinnollisen sakkojen määrää rangaistuksen oikeasuhtaisuuden arvioinnissa. Toisaalta riittäväkään rangaistusten huomiointi ei yksinään täytä yhteensopivuuden vaatimuksia, kuten tapaus *Jóhannesson ym. v. Islanti* (18.5.2017, § 51 ja 55) osoittaa. Tapauksessa sovellettiin A. ja B. v. Norja tapauksen kriteeriä ”sufficiently close connection in substance and in time”. EIT päätyi islantilaisessa tapauksessa siihen, että prosessit olivat vain rajatun aikaa päällekkäin ja perustuivat pitkälle itsenäiseen todisteiden keräämiseen ja arviointiin, jolloin bis-kriteeri ei täyttynyt. Vastaava problematiikka nousee helposti esille muissa kuin norjalaisessa tapauksessa.

Tämä onkin arvioinnin kannalta kriittisin kohta. Jos suomalainen malli ei riittävällä tavalla vastaa norjalaista versiota, on mainitun tapauksen hyödyntäminen hankalaa.

Yhteenvetona voidaan todeta, että ne bis idem -kriteeristöä koskeva EIT:n käytäntö on varsin vakiintunutta, mutta sitä koskeviin tapauksiin liittyy merkittävänä osana kokonaisharkinta kaikista asiaan vaikuttavista seikoista ja kansallisen oikeusjärjestelmän huomiointi, joten yksittäisten tapausten perusteella on edelleen varsin vaativaa asettaa selkeitä yleisiä kriteereitä toiminnalle, jossa hallinnolliset seuraamukset ja rikosoikeudelliset seuraamukset täyttäisivät EIS 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklan asettamat vaatimukset. Jo lähtökohta Engel kriteeristön soveltamisesta tuo tiettyä tapauskohtaista harkintaa ne bis in idem -arviointiin.

Pidän valiokunnan antamia ne bis in idem -linjauksia (PeVL 17/2013 vp) edelleen yhteensopivina EIT:n tuoreimpienkin linjausten kanssa. EIT ei pidä lähtökohtaisesti kiellettynä toista rinnakkaista prosessia, mutta ehdot ovat varsin tiukat ja edellyttävät varsin tiukkaa arviointia suhteessa sellaisiin rinnakkaisiin prosesseihin, joita nytkin ollaan ehdottamassa. Ideaalinen järjestelmä rakentuu sellaisen integroidun systeemin varaan, joka pyrkii myös huolehtimaan prosessien ajallisesta yhteydestä. Kynnys kielletystä systeemistä ei ole nähdäkseni merkittävästi muuttunut, vaan kyse on siitä, että tiettyjen maiden kohdalla kuten Norjassa integroitu prosessi on onnistuttu rakentamaan EIT:n edellyttämällä tavalla ja asetettuja kriteereitä noudattaen. Islantilainen *Jóhannesson ym.* vastaavasti kertoo, että tämä Zolotukhin-tulkinnan muutos ei automaattisesti johda tilanteeseen, jossa ne bis in idem -periaate sallisi rinnakkaiset prosessit.

Yhteenvetona voidaan sanoa, että viime vuosien ratkaisuissa EIT on kenties aiempaa enemmän sallinut kansallisia erityispiirteitä, mutta se on edelleen valmis varsin tiukkoihin kantoihin, jos se havaitsee ongelmia prosessissa ja näkee, että kaksi päällekkäistä prosessia on kohtuutonta yksilön näkökulmasta niin ajallisesti kuin sisällöllisesti. EIT on myös onnistunut muodostamaan linjaukset jatkuvaa perheväkivaltaa koskeviin tapauksiin ja todennut, ettei rinnakkaiset prosessit olleet syytetyn kannalta ongelmallisia *ne bis idem* -periaatteen kannalta (Galović v. Kroatia, 31.8.2021 § 123).

Tampereella 7.4.2026

Jukka Viljanen
Julkisoikeuden professori
Tampereen yliopisto