OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

LAUSUNTO

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Erityisasiantuntija Jurkka Jämsä

1.4.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 22/2026 vp)

Aluksi

Oikeusministeriön asiantuntijat ovat arvioineet, että tässä lausunnossa on perusteltua keskittyä tarkastelemaan hallituksen esitystä ne bis in idem -kiellon kannalta. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota esityksessä ehdotettavan yhteistyövelvoitetta koskevan tiedonsaamista ja -luovuttamista koskevan säännöksen täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen sekä salassapidon alan laajentamiseen. Muilta osin oikeusministeriöllä ei ole lausuttavaa, vaan se yhtyy hallituksen esityksessä säätämisjärjestyksen osalta todettuun.

Ehdotettu sääntely

Luottolaitosdirektiivin 70 artiklassa säädetään valvontaviranomaisten mahdollisuudesta määrätä seuraamusmaksu tilanteissa, jossa samasta teosta on samalle henkilölle määrätty rikosoikeudellinen seuraamus. Seuraamusmaksun voi määrätä kuitenkin ainoastaan tiettyjen edellytysten täyttyessä. Finanssivalvonnasta annetun lain voimassa olevien säännösten perustuessa kategoriseen kaksoisrangaistavuuden kieltoon kansallinen laki ei

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

tunnista tällaista tilannetta mahdolliseksi. Etukäteisesti ei myöskään voida tyhjentävästi poissulkea sellaisen poikkeusedellytykset täyttävän tilanteen mahdollisuutta, jossa henkilön teko täyttäisi kansallisesti säädetyn seuraamusmaksun perusteen sekä jonkin rikoksen tunnusmerkistön. Käytännössä lähtökohtaisesti varsin harvinaisia esimerkkitilanteita on kuvattu hallituksen esityksessä (s. 140).

Ehdotetun finanssivalvonnasta annetun lain 42 §:n 5 momentin poikkeussäännöksen mukaan Finanssivalvonta voisi määrätä seuraamusmaksun luottolaitoslain 20 luvun 1 §:n säännösten rikkomisesta tai laiminlyönnistä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa taikka jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio. Seuraamusmaksun voisi määrätä ainoastaan seuraavien edellytysten täyttyessä: 1) seuraamusmaksun määrääminen on täysin välttämätöntä yleisen edun suojaamiseksi; 2) suojattava yleinen etu on eri kuin rikosseuraamuksella suojattava yleinen etu; 3) suojattava yleinen etu täydentää rikosseuraamuksella suojattavaa yleistä etu; 4) seuraamusmaksun määrääminen on oikeasuhtaista 5) seuraamusmaksun määräämistä koskeva menettely on sovitettu yhteen rikosasian käsittelyn kanssa.

Ne bis in idem -kielto

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määrätään ne bis in idem -kiellosta, jonka 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. Myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 7 kohdassa ja EU:n perusoikeuskirjan 50 artiklassa on määräykset kiellosta. Kiellon katsotaan sisältyvän myös Suomen perustuslain yksilön oikeusturvaa koskevan 21 §:n 2 momentin säännökseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista, jotka on lailla turvattava (HE 309/1993 vp, s. 74/II; ks. myös PeVL 9/2012 vp, s. 3 ja PeVL 17/2013 vp, s. 2–3).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä kiellon soveltamisala ei rajoitu vain varsinaisiin rikosoikeudellista rangaistusta koskeviin tuomioihin, vaan se ulottuu myös erilaisiin rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin. Veronkorotus ja tullinkorotus ovat tällaisia rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia, ja korotus voidaan määrätä teosta, josta voi seurata myös rikosoikeudellinen rangaistus (esim. Jussila v. Suomi, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.11.2006; ks. myös unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C—617/10 Åkerberg Fransson, 26.2.2013).

Perustuslakivaliokunta on työsopimuslain muutosehdotusta tarkastellessaan arvioinut, että kaksoisrangaistavuuden kiellon ei voida katsoa koskevan vain puhtaasti peräkkäisiä menettelyjä, vaan myös samanaikaisesti vireillä olevia menettelyjä. Valiokunta totesi tämän tulkinnan olevan johdettavissa jo ihmisoikeussopimuksen mainitun artiklan sanamuodosta, minkä lisäksi se näytti vastaavan myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä esitettyjä linjauksia. Toisaalta valiokunta kuitenkin korosti, että asiasta säänneltäessä on otettava huomioon se, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on eräiltä kohdin vielä kehittymässä. Samalla valiokunta huomautti, että, rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia on alettu ottaa käyttöön aikaisempaa yleisemmin. Tämä kehityssuunta näkyy erityisesti Euroopan unionin lainsäädännössä. Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelytavat kotimaisessa lainsäädännössä ovat jossain määrin vaihdelleet kaksoisrangaistavuuden kiellon huomioon ottamisessa (PeVL 9/2012 vp, s. 4).

Arvioidessaan veron- tai tullinkorotusta koskevaa menettelyä perustuslakivaliokunta totesi, että ne bis in idem -kiellosta mahdollisesti johtuvien vaatimusten täysimääräinen ulottaminen rinnakkaisesti vireillä oleviin hallinnollista sanktiota koskevaan menettelyyn ja rikosprosessiin edellyttää perustuslakivaliokunnan mielestä nyt ehdotetun kaltaisia järjestelmää koordinoivia lainsäädännöllisiä ratkaisuja. Tämä johtuu etenkin siitä, että kiellon laaja-alainen ja ehdoton soveltaminen rinnakkaisiin menettelyihin sellaisessa vaiheessa, jossa hallinnollista seuraamusjärjestelmää ja rikosoikeudellista järjestelmää ei ole lainsäädännön tasolla yhteensovitettu tällaisia tilanteita silmällä pitäen, saattaisi aiheuttaa sattumanvaraisia lopputuloksia

riippuen esimerkiksi siitä, mikä menettely on laitettu ensin vireille. Tätä ei voida pitää oikeusvarmuuden ja yleisemmin seuraamusjärjestelmän yhtenäisyyden ja tehokkuuden kannalta tyydyttävänä (PeVL 17/2013 vp, s. 6).

Linja eurooppalaisessa oikeuskäytännössä

Hallituksen esityksessä (s. 220–224) todetulla tavalla perustuslakivaliokunnankin ennakoimaa kehitystä ne bis in idem -kiellon suhteen on tapahtunut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Tämä kehitys on oikeusministeriön arvion mukaan otettu asianmukaisesti huomioon luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin sääntelyssä ja sen toimeenpanoa koskevassa hallituksen esityksessä. Lähtökohtana voitaneen perustellusti pitää sitä, että direktiiviehdotukset vastaavat Euroopan unionin perusoikeuskirjan vaatimuksia, mukaan luettuna sen 50 artikla, jossa säädetään kiellosta syyttää ja rangaista oikeudenkäynnissä kahdesti samasta rikoksesta.

Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on oikeuskäytännössään linjannut ne bis in idem -kiellon soveltamisesta pitkälti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) käytäntöä vastaavasti. Esimerkiksi EUT:n tuomiolla Åkerberg Fransson (C-617/10, 26.2.2013) vahvistettiin, ettei perusoikeuskirjan 50 artikla estä jäsenvaltiota määräämästä jostain teosta sekä hallinnollista että rikosoikeudellista seuraamusta, mikäli hallinnollista seuraamusta ei voida pitää luonteeltaan rikosoikeudellisena. Arviointiperusteiden osalta EUT viittasi niin sanottuihin Engel-kriteereihin eli 1) teon oikeudellinen määrittely kansallisen lain mukaan, 2) teon luonne ja 3) seuraamuksen luonne ja vakavuus (kohdat 34–37).

EUT on lisäksi todennut suuren jaoston tuomiossa asiassa C-537/16, Garlsson Real Estate and others, 20.3.2018, että perättäiset, sinänsä erilliset prosessit – vaikka niistä kumpaakin pidettäisiin Engel-kriteerien valossa luonteeltaan rikosoikeudellisina – eivät loukkaa ne bis in idem -kieltoa, jos käsitteleminen toisessa prosessissa **perustuu lakiin** (kohdat 43 ja 44). Tämä edellytys täyttyy Finanssivalvonnasta annetun lain säännöksillä. Lisäksi ratkaisussa edellytettiin, että käsitteleminen toisessa menettelyssä ei saa loukata ne bis in idem -kiellon ydinaluetta, mikä edellytys

kyseisessä tapauksessa täyttyi, sillä tällainen käsittely oli mahdollista vain tietyissä, tyhjentävästi määritellyissä olosuhteissa. Ensinnäkin menettelyn toisintamisen tulee perustua **objektiiviseen ja yleiseen etuun** siten, että eri menettelyt **täydentävät toisiaan**. Hyväksyttävänä päämääränä tuomiossa pidettiin EU:n rahamarkkinoiden luotettavuutta. Menettelyillä katsottiin olevan toisiaan tukevat (”complementary”) päämäärät, kun lähtökohtaisesti rikkomuksista määrättiin hallinnollinen sanktio ja vain kaikkein vakavimmista teoista lisäksi rikosoikeudellinen seuraamus (kohdat 46 ja 47).

Lakiehdotuksen mukaiset edellytykset 1–3 (seuraamusmaksun määrääminen on täysin välttämätöntä yleisen edun suojaamiseksi, suojattava yleinen etu on eri kuin rikosseuraamuksella suojattava yleinen etu ja suojattava yleinen etu täydentää rikosseuraamuksella suojattavaa yleistä etua) riittävät oikeusministeriön käsityksen mukaan vastaamaan edellytyksiä, joiden nojalla perättäiset menettelyt voidaan poikkeuksellisesti sallia. Hallituksen esityksen mukaan suojattavia etuja ovat esimerkiksi rahoitusjärjestelmän vakaus, tallettajien ja talletuksien suojaaminen, asiakkaiden suojaaminen, rahoitusjärjestelmän väärinkäytöksien ehkäisy ja markkinoiden toimivuus.

Ratkaisussa edellytettiin myös (kohdat 48 ja 49), että toinen menettely ei vaaranna **suhteellisuusperiaatteen** toteutumista. Tätä tarkastellaan kolmen edellytyksen valossa. Ensinnäkin toisen menettelyn tulee perustua selviin ja täsmällisiin säännöksiin. Toiseksi sääntelyllä tulee varmistaa menettelyjen välinen koordinointi niin, että menettelyn toistumisesta mahdollisesti aiheutuva haitta voidaan rajoittaa välttämättömään. Kolmanneksi tulee varmistua, että kaikkien seuraamusten vakavuus ei ylitä sitä, mikä on suhteessa teon vakavuuteen.

Näitä vaatimuksia vastaavat edellä mainittu ehdotetun 5 momentin 1 kohdan mukainen vaatimus välttämättömyydestä sekä 4 ja 5 kohtien vaatimukset seuraamusmaksun määräämisen oikeasuhtaisuudesta sekä sen määräämistä koskevan menettelyn sovittamista yhteen rikosasian käsittelyn kanssa. Näin voidaan välttää niin sanottu sanktiokumulaatio, johon suhteellisuusperiaatteen osalta erityisesti viitataan.

Vastaavia arviointiperusteita sovellettiin hallituksen esityksessä viitatuissa yhdistetyissä asioissa C-596/16 ja C-597/16, Di Puma and Zecca, samoin 20.3.2018 annetussa suuren jaoston tuomiossa. Tällaisissa tapauksissa sillä, että hallinnollinen sanktio rinnastetaan Engel-kriteerien nojalla rikosoikeudelliseen rangaistukseen, ei ole ratkaisevaa merkitystä.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, myös EIT on edellä selostettujen perustuslakivaliokunnan lausuntojen jälkeisessä ratkaisukäytännössään (esimerkiksi suuren jaoston tuomio A ja B v. Norja, 15.11.2016) hyväksynyt tietyissä olosuhteissa sen, että samasta teosta voidaan määrätä sekä hallinnollinen että rikosoikeudellinen seuraamus, ilman että tämä rikkoisi ne bis in idem -periaatetta. Nämä edellytykset vastaavat asiallisesti EUT:n edellä selostettuja ratkaisuja ja niiden täyttyessä voidaan katsoa, että kysymys ei ole menettelyjen toistumisesta (kiellon bis-elementti), vaan riittävän yhtenäisestä menettelystä.

Keskeistä on EIT:n mukaan riittävä asiallinen ja ajallinen yhteys eli se, muodostavatko erilliset menettelyt koherentin kokonaisuuden ja tukevatko menettelyt tarkoituksiltaan ja keinoiltaan toisiaan. Samoin merkitystä on seuraamusten suhteellisuudella ja ennakoitavuudella. Asiallisen yhteyden arvioinnissa tulee kiinnittää huomiota siihen, kohdistuvatko eri menettelyt saman kielletyn toiminnan eri puoliin, ovatko ne kielletyn toiminnan ennakoitavia seurauksia, ja onko ne toteutettu tavalla, joka mahdollisimman pitkälle välttää todisteiden hankkimisen ja arvioinnin kahteen kertaan. Viimeksi mainitun kriteerin osalta merkitystä on viranomaisten riittävällä vuorovaikutuksella. Vielä keskeisenä kriteerinä mainitaan se, otetaanko ensimmäisessä menettelyssä lainvoimaiseksi tullut seuraamus huomioon jälkimmäisessä menettelyssä seuraamuksen suhteellisuuden varmistamiseksi (kohdat 130–132).

Samassa ratkaisussa todetaan myös (kohdat 133–134), että arvioitaessa rinnakkaista rikosprosessia ja hallinnollista menettelyä tulee ottaa huomioon seuraamuksen ankaruus. Koska esimerkiksi veronkorotukset eroavat merkityksellisellä tavalla varsinaisesta rikosoikeudellisesta seuraamuksesta, rikosasioihin sovellettavat ihmisoikeussopimuksen määräykset eivät välttämättä sovellu niihin kaikessa velvoittavuudessaan. Niinpä se, missä

määrin hallinnollinen menettely muistuttaa rikosasian käsittelyä, on eräs tärkeä arviointiperuste. Rinnakkaiset menettelyt katsotaan helpommin toisiaan täydentäviksi ja siten sallituiksi, jos muussa kuin rikosoikeudelliseksi luokitellussa menettelyssä määrättävät seuraamukset kytkeytyvät johonkin tiettyyn toimintaan ja siten eroavat ”rikosoikeuden kovasta ytimestä” (”the hard core of criminal law”).

Johtopäätös ne bis in idem -kiellon osalta

Ne bis in idem -kielto nojautuu eurooppalaisiin oikeuslähteisiin ja sen konkreettista sisältöä arvioitaessa huomattava merkitys on EIT:n ja EUT:n ratkaisukäytännöllä. Tuomioistuinten linja on varsin yhtenäinen ja sen mukaan ne bis in idem -kielto ei estä hallinnollisen sanktiomenettelyn ja rikosprosessin samanaikaisuutta tietyin edellytyksin, joilla varmistetaan, että kysymys on riittävän yhtenäisestä menettelystä eikä kahdesta selvästi erillisestä, samaan toimintaan kohdistuvasta menettelystä, minkä kielto estää. Lakiehdotuksen poikkeussäännöksen kriteerit näyttäisivät oikeusministeriön käsityksen mukaan vastaavan oikeuskäytännössä linjattuja edellytyksiä. Ehdotettu poikkeussäännös vaikuttaa siis muotoillun EIT:n ja EUT:n ratkaisukäytäntöä vastaavasti siten, että sen soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa ei loukata ne bis in idem -kieltoa.

Finanssivalvonnan tiedonsaantioikeus

Oikeusministeriö katsoo, että kaksoisrangaistavuuteen liittyvän yhteistyövelvoitteen käytännön toteuttaminen edellyttäisi Finanssivalvonnan tiedonsaantioikeudesta säätämistä. Esityksen 1. lakiehdotuksen 44 §:ään on lisätty jatkovalmistelussa uusi Finanssivalvonnan, poliisin, syyttäjän ja tuomioistuimen keskinäistä tiedonsaantia ja -luovutusta koskeva säännös. Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt kaksinkertaista sääntelyä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena, mutta valiokunnan mukaan se kuitenkin johtaa raskaaseen sääntelyrakenteeseen ja on omiaan synnyttämään tulkintaongelmia (PeVL 71/2014 vp, s. 3/I). Esityksen säätämisjärjestysperusteluiden mukaan ehdotetussa säännöksessä on täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säädetty, mitkä tahot voivat tietoja käsitellä ja minkä tehtävän toteuttamiseksi. Perustelujen mukaan tietojen käsittelyä ei ole sidottu välttämättömyyteen, sillä luottolaitosdirektiivi edellyttää, että yhteistyön

piirissä pitäisi jakaa asianmukaiset tiedot. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että voimassa olevassa Finanssivalvonnasta annetun lain 20 a §:ssä säädetään muihin EU-taustaisiin säädöksiin pohjautuvien yhteistyövelvoitteiden toteuttamiseksi Finanssivalvonnan tiedonsaantioikeudesta esitutkinta- ja syyttäjäviranomaisilta nyt ehdotettua sääntelyä täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin perustuslakivaliokunnan salassa pidettävien tietojen saamista koskevan käytännön mukaisesti.

Julkisuusperiaatteen rajoittaminen

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatun asiakirjajulkisuuden suhteeseen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (ks. esim. PeVL 43/1998 vp, s. 2/II ja PeVL 60/2017 vp, s. 3). Valiokunta on katsonut, että esimerkiksi arkaluonteisten tietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojaamiseksi (PeVL 39/2009 vp, s. 2/I). Tällainen toisen perusoikeuden edistäminen on muodostanut sellaisen välttämättömän syyn, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta on ollut mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa (PeVL 2/2008 vp, s. 2, PeVL 40/2005 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunnan mukaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei kuitenkaan ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Kyse on sen sijaan kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (PeVL 14/2018 vp, s. 8, ks. myös PeVL 10/2014 vp, s. 4/II, PeVL 54/2014 vp, s. 2/II). Valiokunta on korostanut erityisesti asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan välistä tasapainoa (PeVL 22/2008 vp, s. 4/I). Valiokunta on todennut, että lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää

hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (PeVL 14/2018 vp, s. 8).

Esityksen 1. lakiehdotuksen 16 §:ssä säädettäisiin eturistiriitailmoituksesta. Esityksen säätämisjärjestysperusteluiden mukaan kerättävät tiedot eivät sisällä erityisiä henkilötietoryhmiä eikä niitä perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen myöskään luokitella valtiosääntöoikeudellisesti arkaluontoisiksi tiedoiksi. Voimassa olevassa laissa on säädetty salassa pidettäviksi sellaiset tiedot, joista voi muodostaa kokonaiskuvan henkilön taloudellisesta asemasta. Esityksessä ehdotetaan tietojen salassapidon alaa laajennettavaksi siten, että kaikki eturistiriitailmoituksella ilmoitettavat tiedot olisivat salassa pidettäviä, jolloin mm. sivutoimi-ilmoitusta, hallituksen jäsenyyttä tai poliittisia tehtäviä koskevat tiedot tulisivat salassapidon piiriin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei esityksessä ole esitetty välttämättömiä syitä ehdotetulle salassapidon alan laajennukselle. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esityksen säätämisjärjestysperusteluissa esiintuodut poikkeukset julkisuuslain sääntelystä eivät käy ilmi 1. lakiehdotuksen 16 b §:n sanamuodosta. Säännöstä voisi täydentää seuraavasti: Henkilötietojen luovuttamiseen Finanssivalvonnan sisäpiirirekisteristä sovelletaan, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) säädetään. Poiketen siitä, mitä mainitun lain 16 §:n 3 momentissa säädetään, jokaisella on oikeus saada tiettyä henkilöä koskevat rekisteriin merkityt tiedot kopiona tai tulosteena.