Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Keskityn lausunnossani ne bis in idem -kiellon tulkintakysymyksiin erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön näkökulmasta.

Esitän kunnioittavasti seuraavaa.

## 1 Johdanto

Esitys koostuu yhteensä kahdeksasta lakiesityksestä. Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi finanssivalvonnasta annettua lakia, luottolaitostoiminnasta annettua lakia, sijoituspalvelulakia, liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista annettua lakia, osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annettua lakia, säästöpankkilakia, sijoitusrahastolakia, Suomen Pankin virkamiehistä annettua lakia, sakon täytäntöönpanosta annettua lakia sekä luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta annettua lakia.

Esityksen tarkoituksena on panna kansallisesti täytäntöön luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivi sekä täydentää aiempien muutosdirektiivien täytäntöönpanoa. Lisäksi ehdotuksilla pantaisiin täytäntöön keskusvastapuolia koskeva muutosdirektiivi sekä annettaisiin keskusvastapuolia koskevaa muutosasetusta täydentävät säännökset. Suomen Pankin virkamiehiä koskeva ehdotus perustuu kansalliseen harkintaan.

Keskityn tässä asiantuntijalausunnossa arvioimaan esitettyjä finanssivalvonnan määräämiä hallinnollisia seuraamuksia ja uhkasakkoja koskevia säännösehdotuksia ne bis in idem -kiellon näkökulmasta.

## 2 Ne bis in idem -kieltoon liittyvä säännösehdotus

Hallituksen esityksessä esitetään, että luottolaitosdirektiivin[1] 70 artiklan 3 kohdan panemiseksi täytäntöön ehdotetaan lisättäväksi kaksoisrangaistavuuden kieltoon poikkeussäännös finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 42 §:ään. Poikkeussäännös mahdollistaisi tilanteen, jossa hallinnollinen seuraamus voidaan määrätä samasta teosta, josta sama henkilö on saanut tai voi saada rikosseuraamuksen. Tarkoituksena

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1619, annettu 31 päivänä toukokuuta 2024, direktiivin 2013/36/EU muuttamisesta valvontavaltuuksien, seuraamusten, kolmannen maan sivuliikkeiden sekä ympäristöön, yhteiskuntaan ja hyvään hallintotapaan liittyvien riskien osalta. EUVL L, 19.6.2024.

on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti säätää ko. poikkeustilanteen mahdollisuus kansallisessa laissa. Poikkeussäännös rajattaisiin koskemaan ainoastaan luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014, nk. luottolaitoslaki) 20 luvun 1 §:ssä tarkoitettujen säännösten rikkomista ja laiminlyöntiä. Muiden rahoitusmarkkinatoimijoiden osalta poikkeussäännöstä kaksoisrangaistavuuden kieltoon ei sovellettaisi.

Luottolaitoslain 20 luvun 1 §:ssä luetellaan yhteensä 24 kohtaa, joiden laiminlyönnistä ja rikkomisesta määrätään seuraamusmaksu. Hallituksen esityksessä annettu kuva poikkeussäännöksen rajatusta soveltamisalasta on siten hieman harhaanjohtava, koska poikkeaminen koskee varsin laajaa kokonaisuutta.

Luottolaitosdirektiivin 70 artiklan 3 kohdan mukaan toimivaltaiset viranomaiset voivat määrätä seuraamuksia samalle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, joka on vastuussa samasta teosta tai laiminlyönnistä sellaisten hallinnollisten ja rikosoikeudellisten menettelyjen kasaantuessa, jotka liittyvät samaan rikkomukseen. Tällaisen menettelyjen ja seuraamusten kasautumisen on kuitenkin oltava ehdottoman välttämätöntä ja oikeasuhteista, jotta voidaan pyrkiä erilaisiin ja toisiaan täydentäviin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin.

Hallituksen esityksessä esitetään, että finanssivalvonnasta annetun lain 42 §:ään lisättäisiin uusi 5 momentti. Uusi momentti sisältäisi poikkeuksen 4 momentissa säädetystä kaksoisrangaistavuuden kiellosta. 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 etua; 4) seuraamusmaksun määrääminen on oikeasuhtaista ja 5) seuraamusmaksun määräämistä koskeva menettely on sovitettu yhteen rikosasian käsittelyn kanssa.

Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan (HE 22/2026 vp, s. 140) poikkeussäännös vastaisi Euroopan unionin tuomioistuimen sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kehittynyttä oikeuskäytäntöä siitä, että ne bis in idem -periaate ei tiettyjen edellytysten täyttyessä estä hallinnollisen seuraamuksen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen määräämistä samasta teosta. Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 22/2026 vp, s. 221) nostetaan esimerkeiksi Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu C-524/15 (Menci) sekä C-596/16 ja C-597/16 (Di Puma ja Zecca). Euroopan ihmisoikeustuomiois-

tuin on käsitellyt asiaa esimerkiksi tapauksissaan A ja B v. Norja (2016) ja Tsonyo Tsonev v. Bulgaria (2021).

## 3 Ne bis in idem -kielto ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin

### 3.1 Euroopan ihmisoikeussopimus ja sen tulkintakäytäntö

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan 1 kappaleen 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 (niin sanottu ne bis in idem -kielto). Saman artiklan 2 kappaleessa säädetään, että edellisen kappaleen määräykset eivät estä ottamasta juttua uudelleen tutkittavaksi asianomaisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti, jos on näyttöä uusista tai vasta esiin tulleista tosiseikoista tai jos aiemmassa prosessissa on tapahtunut sellainen perustavaa laatua oleva virhe, joka voisi vaikuttaa lopputulokseen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) viimeaikaisen oikeuskäytännön mukaan kiellettynä kaksoisrangaistuksena ei enää pidettäisi tilannetta, jossa menettelyt muodostavat yhden koordinoidun sekä oikeasuhtaisen kokonaisuuden (EIT A ja B v. Norja, 24130/11 ja 29758/11, 15.11.2016, suuri jaosto). EIT:n ratkaisussa A ja B v. Norja (2016) kehitettiin ne bis in idem -kiellon tulkintaa keskeisesti siten, että sallituilla rinnakkaisilla menettelyillä täytyy olla riittävän läheinen sisällöllinen ja ajallinen yhteys (“sufficiently close connection in substance and in time”). Jos menettelyillä on tällainen yhteys, tämä mahdollistaa sen, että näitä kahta menettelyä voidaan käsitellä osana kyseisen kansallisen lainsäädännön mukaista yhtenäistä seuraamusjärjestelmää ja kyseessä ei ole menettelyjen päällekkäisyys vaan pikemminkin menettelyjen yhdistäminen, joka on yhteensopiva EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan kanssa (EIT A ja B v. Norja (2016), kohdat 126 ja 130–134).

EIT:n ratkaisu Nodet v. Ranska (47342/14, 6.6.2019) koski hallituksen esityksen kannalta keskeistä aihetta. Hakija, joka oli rahoitusanalyytikko, sai hallinnollisen seuraamuksen rahoitusmarkkinoiden valvontaviranomaiselta (AMF) osakekurssin manipuloinnista ja myöhemmin häntä vastaan nostettiin rikossyyte saman teon perusteella pörssin moitteettoman toiminnan estämisestä. Hakija valitti, että häntä oli rangaistu kahdesti samasta rikoksesta. EIT katsoi, että hakijan osalta oli tapahtunut EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan rikkominen. EIT totesi ensinnäkin, että AMF:n hallinnollisen menettelyn ja tuomioistuimen rikosoikeudellisen prosessin välillä ei ollut sisällöllisesti riittävän läheistä yhteyttä, kun otetaan huomioon tavoitellut päämäärät ja se, että eri tutkijat olivat jossain määrin toistaneet todisteiden keräämisen. Ennen kaikkea EIT katsoi, ettei menettelyjen välillä ollut riittävän läheistä ajallista yhteyttä, jotta niitä voitaisiin pitää

osana Ranskan lainsäädännön määräämää yhtenäistä seuraamusjärjestelmää. EIT päätyi siihen, että hakija oli kärsinyt suhteettomasti vahinkoa, koska häntä oli syytetty ja tuomittu kahdesti samojen tosiseikkojen perusteella: ensin AMF:n määräämän rahallisen sanktion ja tämän jälkeen tuomioistuimen rikosoikeudellisen tuomion muodoissa.

Keskeistä EIT:n oikeuskäytännön mukaan on se, että rinnakkaisten menettelyjen on oltava sidoksissa toisiinsa riittävän läheisellä sisällöllisellä ja ajallisella yhteydellä. Toisin sanoen valtion on osoitettava, että menettelyt muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden. Jotta menettelyt muodostavat yhtenäisen kokonaisuuden huomio on kiinnitettävä seuraaviin seikkoihin: 1) onko eri menettelyillä toisiaan täydentäviä tavoitteita ja koskevatko ne siten paitsi teoriassa myös käytännössä eri näkökohtia kyseessä olevasta haitallisesta teosta; 2) onko kyseisten menettelyjen rinnakkaisuus sekä oikeudellisesti että käytännössä ennakoitavissa oleva seuraus samasta rangaistavasta teosta (idem); 3) onko menettelyt suoritettu tavalla, joka estää mahdollisimman pitkälle todisteiden keräämisen ja arvioinnin päällekkäisyydet, erityisesti eri toimivaltaisten viranomaisten välisen asianmukaisen yhteistyön avulla, jolloin yhdessä menettelyssä tehty tosiseikkojen selvittäminen on otettu huomioon toisessa menettelyssä ja 4) ennen kaikkea se, onko ensimmäisenä päättyneen menettelyn yhteydessä määrätty rangaistus otettu huomioon viimeisenä päättyneessä menettelyssä, jotta asianomaiselle ei lopulta aiheutuisi kohtuutonta taakkaa; tämä riski on pienempi, jos on olemassa korvausmekanismi, jonka tarkoituksena on varmistaa, että kaikkien määrättyjen rangaistusten kokonaismäärä on oikeasuhteinen. (EIT Nodet v. Ranska (2019), kohta 42 ja EIT A ja B v. Norja (2016), kohta 132)

EIT:n ratkaisuissa Nodet v. Ranska (2019, kohta 48) tuodaan esiin, että hakijaan kohdistuneilla menettelyillä ei ollut toisiaan täydentäviä tavoitteita, vaan kummassakin menettelyssä (sisäpiirikaupparikoksella ja sisäpiirivelvollisuuden laiminlyönnissä) langetettavat seuraamukset olivat tavoitteiltaan ja päämääriltään samanlaiset: molemmissa oli samat yhteiskunnalliset edut, joita suojattiin. EIT siten katsoi, että AMF:n hallinnollinen menettely ja tuomioistuimen rikosoikeudellinen menettely olivat tavoitteiltaan samoja ja koskivat samoja näkökohtia kyseessä olevalle yhtiölle haitallisesta teosta. Siten menettelyjen ei voida katsoa olevan toisiaan täydentäviä, jota vaaditaan riittävän läheisen aineellisen yhteyden olemassaolon toteamiseksi. Tämän lisäksi EIT katsoi, että menettelyihin liittyvissä todisteiden keräämisessä oli päällekkäisyyttä. (kohta 49) Lisäksi EIT muistuttaa, että vaikka menettelyjen sisällöllinen yhteys olisi riittävän vahva, ajallisen yhteyden vaatimus pysyy voimassa. Ajallisen yhteyden on oltava riittävän läheinen, jotta yksilö ei joutuisi epävarmuuden ja viivästysten uhriksi ja jotta menettelyt eivät venyisi ajallisesti liian pitkälle. (kohta 51) EIT korostaa, että nyt käsiteltävänä olevassa asiassa menettelyt alkoivat AMF:n 21. kesäkuuta 2006 käynnistämällä tutkinnalla ja päättyivät 22. tammikuuta 2014 annettuun korkeimman oikeuden ratkaisuun rikosoikeudellisen syytteen osalta. Menettelyt kestivät siis yhteensä yli seit-

semän ja puoli vuotta. Tänä aikana ne käytiin osittain rinnakkain yhteensä kahden vuoden ja kahden kuukauden ajan. Kuitenkin sen jälkeen, kun korkeimman oikeuden 10. marraskuuta 2009 antama tuomio lopetti AMF:n menettelyn, rikosoikeudenkäynti jatkui 22. tammikuuta 2014 asti, eli vielä neljä vuotta ja yli kaksi kuukautta. (kohta 52)

Yhteenvetona EIT nostaa esiin, ettei riittävän läheistä aineellista yhteyttä ollut, kun otetaan huomioon AMF:n ja rikosoikeudellisen menettelyjen tavoitteiden samankaltaisuus sekä jossain määrin todisteiden keräämisen päällekkäisyys eri tutkintayksiköiden välillä. Toiseksi ja ennen kaikkea EIT toteaa myös, ettei ollut riittävän läheistä ajallista yhteyttä, jotta menettelyjä voitaisiin pitää osana Ranskan lainsäädännössä säädettyä integroitua seuraamusjärjestelmää. Tämän vuoksi hakijalle on aiheutunut kohtuutonta haittaa siitä, että hänet on asetettu syytteeseen ja tuomittu kahdesti samojen tekojen perusteella, ensin AMF:n seuraamuslautakunnassa ja sitten rikosoikeudellisessa prosessissa tuomioistuimissa. EIT päätyy siihen, että asiassa oli rikottu EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa kaksoisrangaistuksen kieltoa. (kohta 53)

### 3.2 Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että ne bis in idem -kiellon katsotaan sisältyvän Suomen perustuslain yksilön oikeusturvaa koskevan 21 §:n 2 momentin säännökseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista, jotka on lailla turvattava. Kielto on otettava huomioon, jos samasta teosta voi seurata sekä rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus että rikosoikeudellinen rangaistus (PeVL 9/2012 vp s. 3 ja PeVL 17/2013 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on ylipäänsä asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (ks. esim. PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 2/2017 vp, s. 4–5, PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp ja PeVL 19/2025 vp).

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt ne bis in idem -kiellon asettamia vaatimuksia kahdessa lausunnossaan lakiehdotuksista, joihin on sisältynyt ehdotus estää hallinnollista seuraamusta ja rikosoikeudellista rangaistusvastuuta koskevien asioiden rinnakkainen käsittely. Ensimmäinen lausunto 9/2012 vp on annettu hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja työsopimuslain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 3/2012 vp) ja toinen lausunto 17/2013 vp hallituksen esityksestä laiksi erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- ja tullinkorotuksesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 191/2012 vp). Koska työnantajan seuraamusmaksu samoin kuin veronkorotus ja tullinkorotus ovat rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia, jotka voidaan määrätä teosta, josta voi seurata myös rikosoikeudellinen rangaistus, ne bis in idem -kielto on perustuslakivaliokunnan mukaan otettava huomioon seuraamuksia määrättäessä.

Lausunnossaan 9/2012 vp perustuslakivaliokunta on katsonut (s. 4), että ne bis in idem -kiellon ei voida katsoa koskevan vain puhtaasti peräkkäisiä menettelyjä, vaan myös samanaikaisesti vireillä olevia menettelyjä. Valiokunnan mukaan tämä tulkinta on johdettavissa jo Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan sanamuodosta, ja se näyttäisi vastaavan myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä esitettyjä linjauksia (EIT Zolotukhin v. Venäjä 10.2.2009 ja erityisesti EIT Tomasović v. Kroatia 18.10.2011). Valiokunta on todennut, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö oli eräiltä kohdin vielä kehittymässä, mutta on pitänyt ne bis in idem -kiellon noudattamisen kannalta perusteltuna sitä, että lainvoimaisen, lopulliseksi jääneen seuraamusmaksun tulee estää samaa tekoa koskevan rikossyytteen tuomioistuinkäsittelyn käynnistyminen tai keskeyttää se, vaikkei asiasta nimenomaisesti säädetäkään. Vastaavasti seuraamusmaksumenettely on keskeytettävä ja luovuttava maksun määräämisestä, jos rikosprosessi päättyy lainvoimaiseen ratkaisuun, joko vapauttavaan tai langettavaan tuomioon.

Lausunnossaan 17/2013 vp perustuslakivaliokunta on katsonut (s. 3), että ehdotettua veronkorotuksiin liittyvää menettelysäännöstöä, joka estää samaa asiaa koskevat rinnakkaiset hallinnolliset prosessit ja rikosprosessit, voidaan pitää ne bis in idem -kiellon perimmäisen tarkoituksen kannalta hyvin perusteltuna.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan nimenomaisesti todennut, että ehdotetut uudistukset näyttäisivät osittain vievän kaksoisrangaistavuuden kiellon pidemmälle kuin mitä ne bis in idem -kiellon voidaan katsoa ehdottomasti vaativan. Ulkomaalaislain ja työsopimuslain muuttamista koskevien säännösten osalta tällä on viitattu erityisesti kieltoon määrätä seuraamusmaksu silloin, kun samasta asiasta on vireillä esitutkinta tai syyteharkinta (PeVL 9/2012 vp s. 3). Veronkorotukseen liittyvän ehdotuksen osalta tällä on viitattu siihen, että syytteen nostaminen estyisi jo siinä vaiheessa, kun samalle henkilölle on määrätty veronkorotus, vaikka se ei olisi vielä lopullinen (PeVL 17/2013 vp s. 3). Nämä arviot liittyvät kuitenkin siihen, missä vaiheessa rinnakkainen menettely estyisi.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö sisältää siten vakiintuneen ja selkeän kannanoton siitä, että ainakin lainvoimaisen, lopulliseksi jääneen hallinnollisen seuraamuksen tulee estää samaa tekoa koskevan rikossyytteen käynnistyminen tai keskeyttää se. Perustuslakivaliokunnan tulkinta tarkoittaa esimerkiksi sitä, että syytteen tutkiminen rikosoikeudenkäynnissä on lopetettava, jos veronkorotusratkaisu syyteasian vireillä ollessa tulee lainvoimaiseksi.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö on kokonaisuudessaan kehittänyt eteenpäin ne bis in idem -kiellon tulkintaa ja nostanut suojan tasoa. Perustuslakivaliokunta on todennut, että ne bis in idem -kiellon on katsottava kattavan myös samaa tekoa koskevat rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset ja että kieltoa koskeva

säännös on asianmukaista muotoilla kattamaan tilanteet, joissa on annettu asiaratkaisu seuraamusmaksun määräämistä koskevassa asiassa (PeVL 15/2014 vp). Lisäksi lausunnossaan PeVL 2/2017 vp valiokunta katsoi, että ehdotetun säännöksen maksun palauttamisesta voi ymmärtää viittaavan siihen, että samasta teosta olisi mahdollista aikaisemmin määrätyn rike- tai seuraamusmaksun estämättä aloittaa rikosprosessi tai jatkaa jo aloitettua rikosprosessia. Tällainen tulkinta ei kuitenkaan olisi sopusoinnussa oikeus- ja lainsäädäntökäytännössä esitetyn kanssa. Perustuslakivaliokunta katsoi antamassaan lausunnossaan, että vaikka ne bis in idem -kielto otetaankin huomioon lain soveltamisessa, oli säännösehdotus maksun palauttamisesta asianmukaisinta poistaa (PeVL 2/2017 vp).

### 3.3 Korkeimman oikeuden oikeuskäytäntö

Korkein oikeus on esimerkiksi ratkaisuissaan KKO 2010:45, 2010:46 ja 2010:82 katsonut, että hallinnollisessa menettelyssä määrättyä veronkorotusta oli käsitellyissä tapauksissa pidettävä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan soveltamisen kannalta mainitun ne bis in idem -kiellon piiriin kuuluvana rikosoikeudelliseen seuraamukseen rinnastettavana seuraamuksena.

Arvioitaessa sitä, milloin veronkorotus oli esteenä veropetossyytteen käsittelemiselle, ratkaiseva merkitys edellä mainituissa ratkaisuissa on annettu sille, onko veronkorotus tullut lopulliseksi ennen syytteen vireilletuloa. Estettä veropetossyytteen tutkimiselle ei ole katsottu olevan tilanteessa, jossa veronkorotusasia oli vireillä tai veronkorotusratkaisu tuli lopulliseksi rikosoikeudenkäynnin aikana. Lopulliseksi ratkaisu on sanotussa merkityksessä katsottu silloin, kun siihen ei voitu hakea muutosta säännönmukaisin muutoksenhakukeinoin. Verojen ja maksujen täytäntöönpanolaissa tarkoitettua perustevalitusta ei ole pidetty tällaisena muutoksenhakukeinona. (KKO 2010:45, kohdat 45 ja 46, KKO 2010:46, kohdat 46 ja 47, KKO 2010:82, kohdat 18-22 ja 28).

KKO 2013:59 vahvennetussa jaostossa annettu ratkaisu poikkeaa korkeimman oikeuden aiemmasta tulkintakäytännöstä, kuten ratkaisuista KKO 2010:45 ja KKO 2010:46. Korkeimmassa oikeudessa oli kysymys ne bis in idem -kiellon sisällöstä ja siitä, onko lainkäytössä viime vuosina noudatettua tulkintalinjaa muutettava erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan sanotusta kiellosta esittämien tulkintakannanottojen johdosta. Kysymys oli siitä, noudatetaanko edelleen periaatetta, että ne bis in idem -kielto katsotaan esteeksi vain peräkkäisille menettelyille, eli vasta silloin, kun veronkorotuksen tultua lopulliseksi nostetaan saman menettelyn perusteella syyte verorikoksesta, vai estääkö syytteen tutkimisen jo samaa asiaa koskevan veronkorotusasian samanaikainen vireilläolo. Jälkimmäisessä tapauksessa on arvioitava sitä kysymystä, määräytyykö estevaikutus jo veronkorotusta koskevan menettelyn vireille tulon, veronkorotusta koskevan ratkaisun antamisen vai veronkorotusta koskevan ratkaisun

lopulliseksi tulemisen perusteella. KKO toteaa, että kysymys, edellyttävätkö perustuslaissa turvatut perusoikeudet ne bis in idem -kiellon soveltamista rinnakkaisiin menettelyihin, on ollut epäselvä. KKO päätyy seuraamaan perustuslakivaliokunnan tulkintaa, ettei ne bis in idem -kiellon voida katsoa koskevan vain puhtaasti perättäisiä menettelyjä vaan myös samanaikaisesti vireillä olevia menettelyjä. KKO katsoo, että perustuslakivaliokunnan ne bis in idem -kiellon soveltamista rinnakkaisiin menettelyihin koskevien kannanottojen johdosta aikaisemmassa oikeuskäytännössä syntynyttä tulkintaa on perusteltua tarkistaa niin, että se mahdollisimman hyvin edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. KKO jatkaa, että kun PL 21 §:n 2 momentin on katsottu edellyttävän tulkintaa, jonka mukaan ne bis in idem -kielto sekä varsinaisten rangaistusten että rangaistusluontoisten seuraamusten osalta ulottuu myös samanaikaisesti vireillä oleviin menettelyihin, on johdonmukaista, että kieltoa tällöin tulkitaan tavalla, joka sen tarkoituksen mukaisesti estää paitsi kahdenkertaiset rangaistukset myös ylipäänsä kahdenkertaisen rikosprosessin. KKO katsoo, että perustuslakivaliokunnan kannanotot ja ihmisoikeussopimuksen kysymyksessä olevaan artiklaan sisältyvä vaatimus kahdenkertaisen oikeudenkäynnin estämiseksi puoltavat sitä, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta perustelluinta on tulkita ne bis in idem -kieltoa siten, että jo toisen seuraamusmenettelyn vireilläololle annettaisiin lis pendens -vaikutus uudessa menettelyssä. Tätä tulkintaa tukee myös se, että rikosasian vireilläolo estää samaa asiaa koskevan uuden syytteen nostamisen. Vaikka Suomessa lainsäädäntöön ei sisällykään nimenomaista lis pendens -kieltoa, tämä periaate on oikeuskäytännössä täysin vakiintunut. (KKO 2013:59, kohta 31). Korkein oikeus katsoo perustuslakivaliokunnan tavoin, että ne bis in idem -kiellon tarkoitusta vastaa parhaiten tulkinta, joka estää mahdollisuuden kahteen rinnakkaiseen samaa asiaa koskevaan menettelyyn.

## 4 Ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellinen arviointi

Hallituksen esityksen perusteluissa (HE 22/2026 vp, s. 140–141) tuodaan esiin, että kaksoisrangaistavuuden kielto on ollut Suomessa hyvin vakiintunut, eikä sen osalta ole havaittu erityisiä tarpeita poikkeuksen säätämiselle. Esityksessä tuodaan esiin, että perustuslakiin ja valtiosääntöoikeudellisesti merkitykselliset muutokset perus- ja ihmisoikeuksien tulkintaa olisi perusteltua tehdä kokonaisvaltaisemmalla valmistelulla, eikä tällä tavoin yksittäisen EU-säädöksen täytäntöönpanon yhteydessä (ks. HE 22/2026 vp, s. 84). Esityksessä kuitenkin nähdään, että esitetty poikkeus arvioidaan välttämättömäksi säätää luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanemiseksi.

Hallituksen esityksessä annetaan yksittäisiä esimerkkejä (HE 22/2026 vp, s. 140–141) havainnollistamaan, millaisessa käytännön tilanteessa ehdotettu poikkeus voisi tulla mahdollisesti sovellettavaksi, jos edellytykset täyttyvät. Ehdotettu poikkeussäännöksen tarkoittama tilanne voisi esimerkiksi olla käsillä, kun toimija harjoittaa luottolaitostoimintaa ilman toimilupaa. Kyseisestä toiminnasta on säädetty rikosseuraamus, mutta finanssivalvonnalla on myös mahdollisuus määrätä hallinnollinen seuraamus anne-

tun päätöksen vastaisesti menettelystä. Tällöin hallinnollisen seuraamuksen ja rikosseuraamuksen taustalla olevien yleisten etujen pitäisi myös erota toisistaan. Pelkästään ajallinen ero seuraamuksissa ei kuitenkaan tarkoita, että yleinen etu katsottaisiin eriksi. Toisenlainen esimerkkitilanne voisi esityksen perustelujen mukaan olla sellainen, jossa yritys rikkoo säännöksiä luottolaitoksen hallinto- ja ohjausjärjestelmistä siten, että vakavaraisuusvaatimuksia ei pystytä laskemaan. On mahdollista, että sama teko täyttäisi esimerkiksi kirjanpitorikoksen tunnusmerkistön. Tällöin rikosseuraamuksen taustalla oleva yleinen etu painottuisi luotettavan taloudellisen informaation saatavuuden varmistamiseen ja esimerkiksi sijoittajansuojaan. Finanssivalvonnan määräämän seuraamuksen yleinen etu painottuisi puolestaan luottolaitosten sääntelyn noudattamiseen ja rahoitusjärjestelmän vakauteen.

EIT:n viimeaikaisessa ne bis in idem -kieltoa koskevassa oikeuskäytännössä on korostettu periaatetta, jonka mukaan menettelyjen välillä on oltava riittävän läheinen yhteys sisällön ja ajallisuuden osalta (”sufficiently close connection in substance and in time”). EIT:n määrittelemä menettelyjen riittävän läheinen sisällöllinen ja ajallinen yhteys mahdollistaa sen, että kahta menettelyä voidaan käsitellä osana kyseisen kansallisen lainsäädännön mukaista yhtenäistä seuraamusjärjestelmää. Tällöin kyseessä ei ole menettelyjen päällekkäisyys vaan menettelyjen yhdistelmä, joka on sopusoinnussa EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan kanssa. Nyt ehdotettu sääntely on pyritty valmistelemaan siten, että se on yhteensopiva EIT:n vaatimusten kanssa. Esityksen 1. lakiehdotuksen 42 §:n 5 momentissa ehdotetaan säädettäviksi kriteerit, jotka menettelyjen täytyy täyttää ollakseen yhteensopivia EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan kanssa. Nähdäkseni olisi tarpeellista, että 1. lakiehdotuksen 42 §:n 5 momentissa kävisi selkeämmin ilmi, että menettelyjen täytyy olla sekä sisällöllisesti että ajallisesti läheisessä yhteydessä toisiinsa. (Ks. menettelyjen sisällöllisen ja ajallisen yhteyden vaatimuksesta tarkemmin EIT Nodet v. Ranska (2019)).

Kuten hallituksen esityksessä tuodaan esiin, perustuslakivaliokunnan vakiintunut tulkintakäytäntö ja korkeimman oikeuden oikeuskäytäntö on korostanut varsin kehittynyttä ja pitkälle menevää tulkintaa ne bis in idem -kiellosta. Täytyy muistaa, että kansallinen perusoikeuksien taso voi olla korkeampi kuin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määrittelemä taso. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset muodostavat perusoikeuksien suojalle vain vähimmäisvaatimukset ja kansallisesti perusoikeuksien suoja voi mennä pidemmälle. (HE 309/1993 vp, s. 41)

Kyseessä on varsin periaatteellinen ja syvä muutos perustuslakivaliokunnan perustuslain 21 §:n turvaamaan kaksoisrangaistavuuden kiellon tulkintaan nimenomaan siten, että perusoikeuden suojantasoa heikennetään vakiintuneesta tasosta. Nähdäkseni näin merkittävä muutos vakiintuneeseen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön olisi syytä tehdä laajemman valmistelun yhteydessä.

Kuopiossa 2.4.2026

Maija Dahlberg
OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori
Oikeustieteiden laitos
Itä-Suomen yliopisto