Prof. Sakari Melander
7.4.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 22/2026 vp** eduskunnalle luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Aluksi

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi Finanssivalvonnasta annettua lakia (878/2008) sekä eräitä muita lakeja. Esityksellä pannaan kansallisesti täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1619 direktiivin 2013/36/EU muuttamisesta valvontavaltuuksien, seuraamusten, kolmannen maan sivuliikkeiden sekä ympäristöön, yhteiskuntaan ja hyvään hallintotapaan liittyvien riskien osalta (jäljempänä luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivi).

Keskityn lausunnossani esityksessä ehdotettuun hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaan sääntelyyn.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksessä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

1. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/ 2017 vp, s. 4). Valiokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista

liikkumavaraa käytettäessä on otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 8/2021 vp, s. 2, PeVL 9/2019 vp, s. 2, PeVL 1/2018 vp, s. 3). Tämän vuoksi valiokunta on painottanut, että hallituksen esityksissä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3 ja siinä mainitut lausunnot).

2. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (esim. PeVL 17/2012 vp, s. 6/I, PeVL 14/2013 vp, s. 2/I, PeVL 2/2017 vp, s. 4–5, PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 12/2019 vp, s. 8 ja PeVL 46/2021 vp, 12 kohta). Hallinnollisen seuraamuksen perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kysymys on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (esim. PeVL 46/2021 vp, 12 kohta, PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 4–5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II).

3. Valiokunnan käytännössä on katsottu, että vaikka perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset eivät sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 46/2021 vp, 13 kohta, PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Tähän liittyen on huomattava, että valiokunta on käytännössään ulottanut blankorangaistussäänteyä koskevan käytäntönsä (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I) koskemaan myös hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä (PeVL 10/2016 vp, s. 8).

4. Valiokunnan käytännössä on myös katsottu, että rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn on täytettävä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 46/2021 vp, 16 kohta, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Edelleen valiokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 57/2010 vp, s. 3–4 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7/II).

5. Euroopan unionin oikeudesta johtuvien hallinnollisten seuraamusmaksujen suhteen valiokunta on todennut, että seuraamusmaksut voivat olla määrältään huomattavia, mikä voi muodostua oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmalliseksi (PeVL 18/2018 vp, s. 18).

6. Lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään edellyttänyt, että seuraamusmaksujen määräämistä koskevien asioiden käsittelyjärjestyksen tulee toteuttaa perustuslain 21 §:ssä edellytettyjen asianmukaisen käsittelyn sekä oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet. Käytännössä tämä merkitsee, että seuraamusmaksuasiat ovat hallintoasioita, joiden käsittelyssä tulee soveltaa hallintolakia (434/2003) ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019). (PeVL 12/2019 vp, s. 10–11.)

Esityksessä ehdotetun hallinnollisen seuraamusmaksusääntelyn tarkkarajaisuus ja täsmällisyys sekä asiaa koskevan sääntelykokonaisuuden selkeys ja ennakoitavuus

7. Finanssivalvonnasta annetun lain 4 luku sisältää hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä. Luvussa säädetään laajasti myös hallinnollisista seuraamusmaksuista. Lain hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva sääntely on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Tuolloin valiokunta kiinnitti huomiota ennen muuta ehdotetun seuraamusmaksusäänтelyn tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen (PeVL 17/2012 vp, s. 6). Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota seuraamusmaksusääntelyn oikeasuhtaisuuteen (PeVL 15/2016 vp, s. 5).

8. Finanssivalvonnasta annetun lain seuraamusmaksusääntely muodostaa erittäin monimutkaisen ja vaikeasti hahmottuvan kokonaisuuden. Lain 38 §:ssä säädetään rikemaksusta ja 40 §:ssä seuraamusmaksusta. Molemmissa säännöksissä viitataan useisiin EU-säädöksiin tai kansallisiin säädöksiin, joista hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitu käyttäytyminen saa aineellisen sisältönsä. Lain 38 ja 40 §:ää ehdotetaan jossain määrin laajennettavaksi siten, että rikemaksulla j seuraamusmaksulla sanktioidun käyttäytymisen aineellinen ala laajenisi (1. lakiehdotuksen 38 ja 40 §).

9. Esityksessä (esim. s. 216) todetun mukaisesti eduskunnan talousvaliokunta on suhteellisen hiljattain katsonut, että Finanssivalvonnasta annetun lain seuraamusmaksuja koskeva sääntely on niin vaikealukuista ja epäjohdonmukaista, että virheellisten tulkintojen riski on todellinen. Etenkin tämä koskee valiokunnan mukaan seuraamusmaksun enimmäismäärää koskevaa sääntelyä (Finanssivalvonnasta annetun lain 41 a §), mutta sääntelyssä käytetty viittaustekniikka on myös valiokunnan mukaan omiaan vaikeuttamaan säännösten luettavuutta. Valiokunta on pitänyt sääntelyn selkiyttämistä sen kohteena olevien yritysten oikeusturvan näkökulmasta välttämättömänä (TaVM 8/2024 vp, s. 11–12).

10. Käsiteltävänä olevassa esityksessä on päädytty ratkaisuun, jossa seuraamusmaksun enimmäismäärää koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi, mutta muilta osin seuraamusmaksusääntely säilyisi lähtökohdiltaan ja sääntelyratkaisuiltaan entisenkaltaisena. Esityksessä (esim. s. 84) on katsottu, että käsiteltävänä olevan esityksen aikataulun ja resursoinnin puitteissa seuraamusmaksusääntelyn laajempi uudistaminen ei ole ollut tarkoituksenmukaista.

11. Edellä todetun mukaisesti Finanssivalvonnasta annetun lain hallinnollinen seuraamusmaksusääntely muodostaa erittäin monimutkaisen ja vaikeasti hallittavan kokonaisuuden. Lain 38 §:ssä tarkoitettu rikemaksua ja 40 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksua koskeva sääntely on rakennettu viittaustekniikan varaan sisältäen lukuisia viittauksia Finanssivalvonnasta annetun lain ja muiden kansallisten lakien sekä lukuisten EU-säädösten aineellisiin säännöksiin. Seuraamussääntelyn ennakoitavuutta ei ole arvioitu eduskunnan perustuslakivaliokunnan uudempaan lausuntokäytäntöön sisältyvän vaatimuksen kannalta, jonka mukaan EU-säädöksissä määriteltyjen tekojen ja laiminlyöntien sanktiointiin ei voi sisältyä avoimia kriteerejä (PeVL 10/2026 vp, 7 kohta ja PeVL 33/2025 vp, 11 kohta). Ylipäänsä valiokunta on korostanut tarkkuuden yleistä vaatimusta hallinnollisen seuraamusmaksusääntelyn yhteydessä (ks. esim. PeVL 33/2025 vp, 10 kohta, PeVL 46/2021 vp, 13 kohta, PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Sääntelyn tarkkuudelle asetettavat vaatimukset Finanssivalvonnasta annetun lain seuraamusmaksusääntelyn suhteen korostuvat, koska lain perusteella määrättävät seuraamusmaksut voivat nousta euromäärältään huomattaviksi (voimassa olevan finanssivalvonnasta annetun lain 41 §:n 4 momentti ja 1.

lakiehdotuksen 41 a – 41 c §). On huomattava, että 1. lakiehdotuksen 41 c §:n 1 momentin mukaan finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n 2 momentin 14 kohdassa tarkoitetun velvoitteen rikkomisesta tai laiminlyönnistä luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamus voi olla enimmäismäärältään 5 000 000 euroa (ks. myös PeVL 15/2016 vp, s. 5).

12. Edellä todetun perusteella Finanssivalvonnasta annetun lain 4 luvun hallinnollisia seuraamuksia ja etenkin hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva sääntely olisi välttämättä kokonaisuudessaan uudistettava eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tällaiselle sääntelylle asetettuja vaatimuksia vastaavaksi. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää sääntelyn selkeyteen ja ennakoitavuuteen, koska nähdäkseni on selvää, että nykymuodossaan sääntely muodostuu sen kohteena olevien yritysten ja luonnollisten henkilöiden oikeusturvan kannalta ongelmalliseksi.

13. 1. lakiehdotuksen 40 §:n 6 momentin mukaan mitä 1 ja 2 momentissa säädetään seuraamusmaksun määräämisestä niissä mainittua säännöstä koskevan rikkomuksen tai laiminlyönnin perusteella, sovelletaan myös mainituissa säännöksissä tarkoitettujen säännösten nojalla annettujen tai tehtyjen säännösten, määräysten ja päätösten rikkomiseen tai laiminlyöntiin. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään ulottanut blankorangaistussääntelyä koskevan käytäntönsä (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I) koskemaan hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä (PeVL 10/2016 vp, s. 8). Tämä tarkoittaa, että säännösten edellyttämien valtuutusketjujen on oltava täsmällisiä, sanktioinnin edellytykset ilmaisevien aineellisten säännösten tulee olla kirjoitettu rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella, nämä säännökset käsittävästä normistosta tulee käydä ilmi niiden rikkomisen sanktiointi ja sanktioinnin sisältävässä säännöksessä on oltava jonkinlainen asiallinen luonnehdinta sanktioitavaksi tarkoitetusta teosta (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I).

14. Esityksessä (s. 217) todetaan, että ehdotettu momentti ”sinänsä vaikuttaa blankosäännökseltä, mutta tosiasiassa kyseinen säännös heijastaa niitä säännöksiä, joita on rahoitusalan sektorilaeissa”. Esityksen mukaan ehdotetun momentin taustalla on ”lakitekninen ratkaisu, joka on aikanaan säädetty rahoitusalan hallinnollisten seuraamusten osalta” ja ”momentti on päällekkäinen sektorilaeissa olevien säännösten kanssa”. Esityksen mukaan sektorilaeissa on ”avattu tarkasti, minkä säännösten rikkomisesta tai laiminlyönnistä voi seurata sanktio”.

15. Esityksen perusteluissa todettu ei vaikuta siihen, että 1. lakiehdotuksen 40 §:n 6 momentti on luonteeltaan blankosäännös, jonka nojalla hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioidun käyttäytymisen ala muodostuu hyvin laajaksi. Ehdotettu momentti ei nähdäkseni täytä perustuslakivaliokunnan blankosääntelylle asettamia edellytyksiä, koska momentin perusteella ei ole selkeästi ennakoitavissa, minkä 40 §:ssä mainitun säädöksen nojalla annetun alemmanasteisen sääntelyn tai päätöksen vastainen toiminta on hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitua. Ehdotetun momentin sanamuodon perusteella myöskään tällaiselta sääntelyltä edellytetyt valtuutusketjut eivät ole täsmällisiä. Ehdotettua momenttia olisi nähdäkseni välttämättä muutettava siten, että Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n sisältämissä seuraamusmaksulla sanktioidun käyttäytymisen aineellista alaa määrittävissä kohdissa mainittaisiin, että sanktioitua on myös näissä kohdissa mainitun säädöksen nojalla annetun alemmanasteisen sääntelyn vastainen toiminta, sikäli kuin tällainen toiminta on ylipäänsä perusteltua säätää hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioiduksi.

Seuraamusmaksun määräämistä koskeva ehdotettu sääntely

16. 1. lakiehdotuksen 41 a – 41 c §:ssä säädettäisiin voimassa olevaa Finanssivalvonnasta annetun lain 41 §:ää ja 41 a §:ää täsmällisemmin seuraamusmaksun määräämisestä sekä seuraamusmaksun rikkomuskohtaisista enimmäismääristä. Esityksen (s. 55) mukaan 1. lakiehdotuksen 41 a, 41 b ja 41 c §:llä pyritään ennen muuta vähentämään voimassa olevan lain 41 a §:n vaikeaselkoisuutta.

17. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevassa lausuntokäytännössä on edellytetty, että laissa säädetään täsmällisesti ja selkeästi maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista (esim. PeVL 33/2025 vp, 14 kohta, PeVL 46/2021 vp, 12 kohta, PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 4—5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II).

18. Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:ssä säädetään seuraamusmaksusta tavalla, jossa määritellään hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioidut teot ja laiminlyönnit. Lain 41 §:ssä säädetään seuraamusmaksun määräämisestä. Säännöksen 2 momentin mukaan seuraamusmaksun määrä perustuu kokonaisarviointiin, minkä lisäksi momentissa säädetään seuraamusmaksun määräämisessä huomioon otettavista seikoista. Säännöksen 3 momentissa säädetään seuraamusmaksun määräämisessä 2 momentin lisäksi huomioon otettavista seikoista eräissä EU-säädöksiin liittyvissä tilanteissa. 1. lakiehdotuksen 41 a – 41 c §:ssä ehdotetaan nyt säädettäväksi seuraamusmaksun enimmäismäärästä eräissä tilanteissa. Seuraamusmäärän enimmäismäärä voisi 41 a §:n mukaan olla enintään kaksinkertainen ja 41 b §:n mukaan enintään kolminkertainen säännöksissä tarkoitetuissa tilanteissa. 1. lakiehdotuksen 41 c §:ssä säädettäisiin seuraamusmäärän enimmäismäärästä eräissä muissa tilanteissa.

19. 1. lakiehdotuksen 41 a ja 41 b §:ssä ei viitattaisi Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:ään, jossa säädetään hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen perusteena olevista rikkomuksista. 1. lakiehdotuksen 41 c §:ssä sen sijaan viitattaisiin Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n 2 momentin 14 kohdassa sanktioituun rikkomukseen. Epäselväksi jää, minkä vuoksi 1. lakiehdotuksen 41 a ja 41 b § on laadittu tavalla, joka ei sisällä kytkentää Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n sanktiointia koskevaan sääntelyyn vaan jossa viitataan suoraan niihin aineellisiin säännöksiin, joista Finanssivalvonnasta annetun lain 40 § saa aineellisen sisältönsä. Ehdotetussa sääntelyssä ei näin nähdäkseni riittävän selkeästi ja täsmällisesti säädetä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista.

20. Lisäksi on huomattava, että 1. lakiehdotuksen 41 a – 41 c § muodostavat vaikeaselkoisen ja monimutkaisen kokonaisuuden, joskin ehdotettua sääntelyä voidaan pitää selkeämpänä kuin voimassa olevaa Finanssivalvonnasta annetun lain 41 a §:ää. Finanssivalvonnasta annetun lain hallinnollisia seuraamuksia koskeva sääntely olisi selvästi ja välttämättä laajan kokonaisvaltaisen uudistamisen tarpeessa, kuten esityksen (s. 84) perusteluissakin on sinänsä tunnistettu.

Karenssia koskeva rikkomusmaksu

21. 1. lakiehdotuksen 17 e §:ssä säädettäisiin karenssia koskevasta rikkomusmaksusta. 1. lakiehdotuksen 17 b §:n 1 momentin mukaan Finanssivalvonnan johtokunnan jäsen tai varajäsen, johtaja taikka Finanssivalvonnan virkamies ei saisi tiettynä rajoitusaikana (karenssiaika) siirtyä toisen

työnantajan palvelukseen tai tarjota ammatillisia palveluita aloittamalla elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen taikka muun vastaavan toiminnan, jota tarjotaan momentissa tarkoitetulle valvottavalle tai yhteisölle. 1. lakiehdotuksen 17 c §:n 1 momentin mukaan Finanssivalvonnan virkamiehen, johtokunnan jäsenen tai varajäsenen ja johtajan olisi viipymättä ilmoitettava Finanssivalvonnalle aikomuksestaan siirtyä palvelukseen tai tehtävään taikka tarjota ammatillisia palveluita 1. lakiehdotuksen 17 b §:n 1 momentissa tarkoitetulle valvottavalle tai yhteisölle. 1. lakiehdotuksen 17 e §:n mukaan Finanssivalvonta voisi omasta aloitteestaan määrätä rikkomusmaksun Finanssivalvonnan virkamiehelle, johtokunnan jäsenelle tai varajäsenelle taikka johtajalle, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyö tai rikkoo 17 c §:ssä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden tai 17 b §:n 1 momentissa säädetyn velvollisuuden. Ehdotettu karenssia koskeva 1. lakiehdotuksen sääntely perustuu luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin 4a(3)–(7) artiklaan. Rikkomusmaksua koskeva sääntely ei kuitenkaan ole nimenomaisesti luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin velvoittamaa.

22. Esityksen sisältämän 8. lakiehdotuksen 32 b – 32 e §:ssä säädettäisiin Suomen Pankin virkamiehiin sovellettavasta karenssisopimuksesta ja siihen liittyvästä mahdollisesta sopimussakosta.

23. Esityksen sisältämät karenssia koskevat ehdotukset perustuvat näin yhtäältä lakiin perustuvaan karenssisääntelyyn (1. lakiehdotus) ja sopimusperustaiseen karenssia koskevaan malliin (8. lakiehdotus). Eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvioinut sopimusperustaista karenssisääntelyä perustuslain 18 ja 80 §:n kannalta (PeVL 35/2016 vp, s. 3). Sopimusperustainen malli sisältyy voimassa olevaan valtion virkamieslakiin (750/1994) ja siitä säädetään lain 44 a §:ssä. Lakiin perustuvaa karenssisääntelyä on sen sijaan sisällytetty parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä olevaan valtioneuvoston jäsenen tehtävään liittyvästä karenssista ehdotettuun lakiin (HE 90/2024 vp). Sanotun lakiehdotuksen 18 §:ssä säädettäisiin karenssilautakunnan määräämästä seuraamusmaksusta.

24. Ei nähdäkseni ole aivan yksiselitteistä, onko esityksessä ehdotettu erilaisiin sääntelymalleihin pohjautuva karenssisääntely tarkoituksenmukaista ja johdonmukaista, vaikka karenssia koskevassa voimassa olevassa tai ehdotetussa toista sääntely-yhteyttä koskevassa sääntelyssä sinänsä on esimerkkejä molemmista sääntelymalleista. Sääntelymallin valinta on merkityksellinen myös esimerkiksi rikosoikeudellista virkavastuuta koskevan sääntelyn soveltamisen kannalta. Jos kysymys on lakiin perustuvasta karenssisääntelystä ja siihen sisältyvästä hallinnollisesta seuraamusmaksusta, seuraamusmaksun suhde rikosoikeudelliseen virkavastuuseen tai muuhun rikosoikeudelliseen vastuuseen määräytyy kaksoisrangaistavuuden kiellon (1. lakiehdotuksen 17 c §:n 4 momentti) perusteella. Sopimukseen perustuvassa sääntelymallissa mahdollisen sopimussakon suhde mahdolliseen rikosoikeudelliseen vastuuseen ei määritettäisi samoin.

Kaksoisrangaistavuuden kielto

25. Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 42 §:n 5 momentissa ehdotetaan poikettavaksi ne bis in idem -kiellosta eli kaksoisrangaistavuuden kiellosta. Momentin mukaan poiketen 4 momentissa säädetystä Finanssivalvonta voisi määrätä seuraamusmaksun luottolaitoslain 20 luvun 1 §:ssä tarkoitettujen 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 momentin mukaan määrätä ainoastaan seuraavien edellytysten täyttyessä: 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 etua; ja 4) seuraamusmaksun määräämistä koskeva menettely on sovitettu yhteen rikosasian käsittelyn kanssa.

26. Menettelyiden yhteensovittamiseksi 1. lakiehdotuksen 44 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi tietojenvaihdosta poliisin, syyttäjän ja tuomioistuimen sekä Finanssivalvonnan välillä.

27. Kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskeva määräys on Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 4. lisäpöytäkirjan 7 artiklassa, 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 kohta ja EU:n perusoikeuskirjan 50 artikla määräävät periaatteesta. 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 esim. PeVL 19/2025 vp, 24 kohta, PeVL 17/2013 vp, s. 2–3 ja PeVL 9/2012 vp, s. 3).

28. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä ne bis in idem -kiellon soveltamisala ulottuu myös erilaisiin rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin (esim. Nykänen v. Suomi, 20.5.2014, 38–41 kohta). Myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on katsottu kiellon ulottavan vaikutuksensa hallinnolliseen seuraamusmaksusääntelyyn (esim. PeVL 19/2025 vp, 25 kohta ja PeVL 9/2012 vp, s. 3/II). Valiokunta on vakiintuneessa käytännössään asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (esim. PeVL 17/2012 vp, s. 6/I, PeVL 14/2013 vp, s. 2/I, PeVL 2/2017 vp, s. 4–5, PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 12/2019 vp, s. 8 ja PeVL 46/2021 vp, 12 kohta).

29. Voimassa olevassa hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevassa sääntelyssä on vakiintuneesti lähdetty siitä, että sääntely sisältää kaksoisrangaistavuuden kiellon huomioon ottavan säännöksen, jos samasta teosta voidaan määrätä sekä hallinnollinen seuraamusmaksu että tuomita rikosoikeudellinen rangaistus. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaista sääntelyä asianmukaisena EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan kannalta (esim. PeVL 19/2025 vp, 26 kohta, PeVL 2/2017 vp, s. 6 ja PeVL 15/2014 vp, s. 2). Esityksessä ehdotettu sääntely merkitsee näin poikkeusta vakiintuneesti tällaisessa sääntely-yhteydessä noudatettuun ne bis in idem -kieltoa koskevaan sääntelyyn.

30. Esityksessä (s. 221) ehdotettua sääntelyä perustellaan ennen muuta luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin sisältämällä velvoitteella. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksissä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3 ja siinä mainitut lausunnot). Käsiteltävänä olevassa esityksessä ei ne bis in idem -kiellosta poikkeamista koskevan sääntelyn suhteen erityisen selvästi arvioida luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin tältä osin mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa vaan siinä (esim. s. 19, 35, 55 ja erit. s. 84, 140 ja 224) suhteellisen kategorisesti katsotaan muutosdirektiivin 70(3) artiklan edellyttävän esityksessä ehdotetun kaltaista sääntelyä.

31. Luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin 70(3) artiklan 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. Tällaisten menettelyjen ja seuraamusten kasautumisen on kuitenkin oltava ehdottoman välttämätöntä ja oikeasuhteista, jotta voidaan pyrkiä erilaisiin ja toisiaan täydentäviin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin. Artiklakohta ei vaikuta asettavan nimenomaista velvoitetta sekä hallinnollisten seuraamusmaksujen että rikosoikeudellisten seuraamusten määräämiseen ja tuomitsemiseen samasta teosta, koska artikla on muotoiltu jäsenvaltiota mahdollistavaan muotoon (”Toimivaltaiset viranomaiset *voivat* määrätä – –”; kurs. tässä). Artiklakohtaan liittyvä muutosdirektiivin 28. johdantokappalelausuma on muotoiltu astetta velvoittavammaksi (”Jäsenvaltioiden *olisi voitava* määrätä hallinnollisia seuraamuksia, kun asianomaiseen rikkomiseen sovelletaan myös kansallista rikoslainsäädäntöä”; kurs. tässä). Esityksessä olisi kuitenkin nähdäkseni tullut huomattavasti perusteellisemmin arvioida, mikä on muutosdirektiivin tässä suhteessa mahdollistama kansallinen liikkumavara, koska jäsenvaltioita velvoittava 70(3) artikla ei kieliasultaan vaikuta välttämättä edellyttävän esityksessä tältä osin ehdotettua sääntelyä.

32. Esityksessä (s. 140) on katsottu, että 1. lakiehdotuksen 42 §:n 5 momentin ne bis in idem -kiellosta poikkeamisen mahdollistava säännös voisi esimerkiksi tulla sovellettavaksi, kun toimija harjoittaa luottolaitostoimintaa ilman toimilupaa, jolloin kysymys olisi rikosoikeudellisesti luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 20 luvun 2 §:ssä tarkoitetusta luottolaitosrikoksesta, tai kun yritys rikkoo säännöksiä luottolaitoksen hallinto- ja ohjausjärjestelmistä siten, että vakavaraisuusvaatimuksia ei kyettäisi enää täyttämään, jolloin kysymys voisi olla rikoslain (39/1889) 30 luvun 9 §:ssä tarkoitetusta kirjanpitorikoksesta. Esityksessä (s. 223) katsotaan, että rikosoikeudellinen seuraamus suojaisi yleisellä tasolla oikeusjärjestystä ja yleistä lainkuuliaisuutta, kun taas hallinnollisella seuraamusmaksujärjestelmällä suojattaisiin ennen muuta finanssimarkkinoiden toimivuutta. Selvää sinänsä on, että edellä mainitut rangaistussäännökset liittyvät soveltamisalallaan nimenomaan ja osin myös finanssimarkkinoiden häiriöttömän ja luottamuksellisen toiminnan turvaamiseen. Ylipäänsä esityksessä esitettyjä (erit. s. 221–224) perusteita poikkeussäännöksen säätämiselle ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti erityisen vakuuttavina.

33. On sinänsä totta, että EIT:n ratkaisukäytäntö EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa koskien on jossain määrin kehittynyt. EIT on katsonut, että rinnakkaiset menettelyt ovat mahdollisia tietyin edellytyksin, joskin se on korostanut, että EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan vaatimukset toteutuvat parhaiten, jos kansallinen lainsäädäntö ei mahdollista rinnakkaisia menettelyjä samasta teosta (A ja B v. Norja [GC], 15.11.2016, 130 kohta). Rinnakkaiset menettelyt voivat kuitenkin olla mahdollisia, jos ne ovat asiallisesti ja ajallisesti tiiviisti toisiinsa yhteydessä. Tämä muun ohessa merkitsee, että rinnakkaisten menettelyjen tulee muodostaa integroitu ja johdonmukainen kokonaisuus, jossa seuraamukset ovat oikeasuhtaisia ja jossa rinnakkaisten menettelyjen mahdollisuus ja myös käytännön toteutus on ennakoitavissa (A ja B v. Norja [GC], 15.11.2016, 130–132 kohta; ks. myös 146 kohta). Myös EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä EU:n perusoikeuskirjan kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskevaa 50 artiklaa on tulkittu tavalla, joka tietyin edellytyksin mahdollistaa sekä hallinnollisten että rikosoikeudellisten seuraamusten mahdollistamisen tietyistä teoista tietyin edellytyksin (esim. C-524/15, Menci [GC], EU:C:2018:197). EIT:n tai EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä ei kuitenkaan seuraa velvoitetta tulkita ne bis in idem -kieltoa edellä mainitulla tavalla.

34. Kansallisesti on vakiintuneesti katsottu ne bis in idem -kiellon estävän hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen henkilölle, joka on samasta teosta tuomittu rikosoikeudelliseen rangaistukseen. Hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen on myös vakiintuneesti katsottu estävän rikosoikeudellisen rangaistuksen tuomitsemisen samasta teosta (viimeksi PeVL 19/2025 vp, 28 kohta). Esityksessä ei nähdäkseni ole esitetty sellaisia perusteita 1. lakiehdotuksen 42 §:n 5 momentille, joiden perusteella vakiintuneesta kansallisesta ne bis in idem -kieltoa koskevasta tulkinnasta olisi syytä poiketa finanssimarkkinoiden toimintaan liittyvissä oletettavasti myös harvalukuisissa tilanteissa. Lisäksi on syytä huomata, että ne bis in idem -kielto ei lähtökohtaisesti estä määräämästä hallinnollista seuraamusmaksua oikeushenkilölle ja rikosoikeudellista rangaistusta luonnolliselle henkilölle, koska oikeussubjektit eroavat toisistaan, vaikka kysymys olisi ainakin osin samasta tapahtumainkulusta (ks. esim. Pirttimäki v. Suomi, 20.5.2014, 51 kohta), joskin selvää luonnollisesti myös on, että tämänkaltaisissa tilanteissa voi ilmetä tulkinnallisia kysymyksiä.

35. Lisäksi on huomattava, että 1. lakiehdotuksen 42 §:n 5 momentti voi muodostua ongelmalliseksi perusoikeuksiin puuttuvan sääntelyn tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä koskevan vaatimuksen kannalta. Momentti (momentin 1 kohta) mahdollistaisi ne bis in idem -kiellosta poikkeamisen, kun seuraamusmaksun määrääminen olisi täysin välttämätöntä yleisen edun suojaamiseksi, muuta momentissa säädetyt edellytykset lisäksi huomioon ottaen. Ehdotetun sääntelyn perusteella jää ensinnäkin epäselväksi, mitä siinä tarkoitetulla yleisellä edulla tarkoitetaan. Yleisen edun käsitettä voidaan pitää väljänä ja monenlaisia erilaisia yleiseksi katsottavia etuja käsittävänä eikä käsitettä säännösperustaisesti rajata esimerkiksi finanssimarkkinoihin liittyvään nimenomaisemmin määriteltyyn yleiseen etuun. Lisäksi kohdassa käytetty ilmaisu ”täysin välttämätöntä” jää epäselväksi. Selvältä vaikuttaa, että ilmaisulla asetetaan pidemmälle menevät edellytykset kuin ilmaisulla ”välttämätöntä”, mutta epäselväksi jää, miten ilmaisu ”täysin välttämätöntä” suhteutuu perusoikeuksia rajoittavassa lainsäädännössä suhteellisen yleisesti käytettyyn välttämättömyyttä koskevaan vaatimukseen. Momentin 1 kohdan tai muiden momentin kohtien tulkinnassa huomioon otettavia seikkoja ei myöskään käsitellä ehdotettua säännöstä koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa. Epäselväksi myös jää, mikä on momentin 2 kohdassa tarkoitetun suojattavien etujen erilaisuutta koskevan edellytyksen suhde momentin 3 kohdassa tarkoitettuun hallinnollisella seuraamusmaksulla suojattavan edun täydentävyyttä rikosoikeudellisella seuraamuksella suojattavaan etuun koskevaan edellytykseen nähden. Ehdotetun säännöksen perusteella ei näin nähdäkseni ole erityisen selkeästi ennakoitavissa, missä tilanteissa ja millä edellytyksin ne bis in idem -kiellosta voitaisiin poiketa.

Tietojenvaihto menettelyiden yhteensovittamiseksi

36. Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 44 §:n mukaan Finanssivalvonnan olisi toimittava yhteistyössä poliisin, syyttäjän sekä tuomioistuimen kanssa varmistaakseen, että kyseiset viranomaiset ja tuomioistuin saavat oikea-aikaisesti asianmukaiset tiedot käynnissä olevista hallinnollisista menettelyistä ja että Finanssivalvonta saa vastaavasti asianmukaiset tiedot rikosoikeudellisista menettelyistä. Momentin mukaan Finanssivalvonnalla, poliisilla, syyttäjällä ja tuomioistuimella on sen estämättä, mitä salassa pitämisestä säädetään, oikeus saada ja velvollisuus luovuttaa edellä tarkoitettuja tietoja hallinnollisen menettelyn ja rikosoikeudellisen menettelyn yhteensovittamiseksi. Ehdotettu sääntely perustuu luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin 70(4) artiklaan.

37. Perustuslakivaliokunta on suhteellisen usein arvioinut tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 14/2026, 6 kohta, PeVL 13/2023 vp, 15 kohta, PeVL 96/2022 vp, 15 kohta ja PeVL 89/2022 vp, 12 kohta) perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Tällöin valiokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (esim. PeVL 15/2018 vp, s. 39). 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 11/2024 vp, 12 kohta ja PeVL 13/2023 vp, 15 kohta ja PeVL 17/2016 vp, s. 2—3).

38. Perustuslakivaliokunta on painottanut toistuvasti, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 21/2020 vp, s. 6, PeVL 48/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatut lausunnot). Pyrittäessä esimerkiksi luetteloimaan tyhjentävästi edellä kuvattuja, jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisia tietosisältöjä, on valiokunnan mielestä sinänsä asianmukaista huomioida kulloinenkin sääntelykonteksti (ks. esim. PeVL 14/2026 vp, 7 kohta ja PeVL 12/2026 vp).

39. Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan ehdotetun sääntelyn täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 89/2022 vp, 12 kohta, PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I).

40. Rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvästä henkilötietojen käsittelystä säädetään EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa ja kansallisesti tietosuojalain (1050/2018) 7 §:ssä. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että esimerkiksi rikoksen seuraamusta koskevat tiedot ovat arkaluonteisia tietoja (PeVL 3/2017 vp, s. 5). Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa (s. 239) katsotaan, että 1. lakiehdotuksen 44 §:ää tulisi luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin 70(4) artiklan sisältämä velvoite huomioon ottaen arvioida siten, että EU:n sekundäärioikeuden etusijan vuoksi unionin oikeudessa säädettyjen

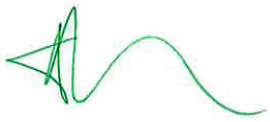
tiedonsaantioikeuksien asianmukaista soveltamista olisi pidettävä perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitosäännösten estämättä koskevaan sääntelyyn liittyvässä vakiintuneessa käytännössä tarkoitetuin tavoin välttämättömänä (PeVL 8/2021 vp, 25 kohta ja PeVL 12/2019 vp, s. 5). Tilanteessa, jossa ehdotettu tiedonsaantioikeutta koskeva sääntely kuitenkin kattaa EU:n sekundäärioikeuden säädöstä laajemmin tietojensaantioikeuksia myös kansallisen sääntelyn perusteella, tietojensaantioikeutta on EU-säädöksen mahdollistamissa puitteissa täsmennettävä erikseen luetteloimalla ne yksityiselämän suojan ytimeen kuuluvat arkaluonteiset tiedot, joita tiedonsaantioikeuden on tarkoitus kattaa (PeVL 12/2019 vp, s. 5).

41. Tältä osin on huomattava, että direktiivin 70(4) artikla on verraten yleinen sen kattaessa samaa henkilöä koskevat hallinnollisia menettelyjä ja rikosoikeudellisia menettelyitä koskevat asianmukaiset tiedot. Artiklan voinee näin katsoa jättävän kansallista liikkumavaraa suhteessa siihen, miten riittävä tietojensaantioikeutta koskeva sääntely toteutetaan. Selvää on myös, että direktiivin velvoitetta on tulkittava EU:n yleistä tietosuoja-asetusta ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin mukaisesti.

42. 1. lakiehdotuksen 44 § on sanamuodoltaan hyvin avoin sen koskiessa direktiivin 70(4) artiklan tapaan ”asianmukaisia tietoja” hallinnollisen menettelyn ja rikosoikeudellisen menettelyn yhteensovittamiseksi. Vaikka säännöksessä mainitaan tietojen käyttötarkoitus, tietojensaantioikeus ja tietojen luovutusvelvollisuus voisi ehdotetun säännöksen sanamuodon mukaan koskea mitä hyvänsä menettelyjen yhteensovittamisen kannalta asianmukaiseksi katsottavaa tietoja. Säännöksen sanamuodon perusteella ei ole selvää, onko kysymys esimerkiksi yksinomaan rikosasian vireilläoloa koskevasta tiedosta vai voisiko tietojensaantioikeus koskea esimerkiksi rikostutkinnassa saatua tietoa. Tältä osin on huomattava, että rikostutkinnassa tieto on voitu saada käyttämällä sellaista tutkinta- tai pakkokeinoa, joka on käytettävissä vain rikosasian tutkinnassa tällaiselle toimivaltuudelle säädetyin yleisin ja erityisin edellytyksin. Esityksen (s. 141) perustelut viittaavat siihen, että 1. lakiehdotuksen 44 §:ää voitaisiin hyödyntää esimerkiksi todisteiden hankkimisessa, kun perusteluissa mainitaan pyrkimys välttää päällekkäisyyttä todisteiden hankinnassa.

43. Edellä esitetyn perusteella 1. lakiehdotuksen 44 §:ää olisi nähdäkseni vähintään täsmennettävä määrittämällä säännösperustaisesti, mitä tietosisältöjä siinä tarkoitettu tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus koskevat.

Helsingissä 7.4.2026



Sakari Melander
rikosoikeuden professori