Olli Mäenpää
15.4.2026

Perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt erityisesti tarkastelemaan Finanssivalvonnasta annetun lain 42 ja 44 §:n sääntelyä ne bis in idem -kiellon kannalta. Valiokunta on myös toivonut, että lausunnossa käsiteltäisiin asiaa siltä kannalta, onko perustuslain 21 §:stä johdettavissa ne bis in idem -kiellolle sellaista kansallista suoraan perustuslaista tulevaa itsenäistä sisältöä, joka ei johdu Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan soveltamiskäytännöstä.

***Haitallisesta mutta vähäisestä teosta määrättävä seuraamusmaksu (42 §:n 2 mom.)***

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi 42 §:ään uusi 2 momentti, jonka mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä luonnolliselle henkilölle teosta tai laiminlyönnistä, joka on laissa säädetty rangaistavaksi. Finanssivalvonta voisi säännösehdotuksen mukaan kuitenkin määrätä seuraamusmaksun, jos teko tai laiminlyönti on sen haitallisuus, siitä ilmenevä tekijän syyllisyys sekä siitä saatu hyöty ja muut tekoon tai laiminlyöntiin liittyvät seikat huomioon ottaen kokonaisuutena arvioiden vähäinen.

Säännöksen perusteella ja erityisesti kuitenkin-sana huomioon ottaen on tulkinnanvaraista, voisiko Finanssivalvonta määrätä seuraamusmaksun teosta, joka on laissa erikseen säädetty rangaistavaksi. Tämä mahdollistaisi myös kaksoisrangaistavuuden. Sääntelyä olisi näiltä osin olennaisesti täsmennettävä ja kohdennettava.

Säännösehdotuksen perusteella hallinnollinen rangaistusvastuu voitaisiin viranomaisen harkinnan mukaan kohdistaa minkä tahansa haitallisen ja vähäisen teon tai laiminlyönnin johdosta kehen tahansa. Koska ainoat kriteerit seuraamusmaksun määräämiselle olisivat ehdotuksen mukaan teon tai laiminlyönnin haitallisuus ja vähäisyys, jäisi epäselväksi, mikä tällainen hallinnollisesti rangaistava teko voisi sisällöllisesti olla ja mikä olisi sen tunnusmerkistö. Sääntelyn tarkoitus ja liittymä muuhun rangaistussääntelyyn on myös avoin. Näin laaja-alainen rangaistussäännös soveltuu lähinnä totalitaristiseen valvontayhteiskuntaan.

Koska hallinnollisen rangaistusseuraamuksen kohteena olevaa tekoa ei yksilöidä säännösehdotuksessa ja rangaistusvastuun perusteet on määritelty muutenkin hyvin väljästi, sääntely ei selvästikään täytä perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vähimmäisvaatimuksia. Seuraamuksen määräämisessä käytettävää julkista valtaa koskeva sääntely ei säännösehdotuksen avoimuuden ja tulkinnanvaraisuuden vuoksi myöskään täytä perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädettyä vaatimusta, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin.

***Ne bis in idem (42 §:n 5 mom.)***

Voimassa olevan Finanssivalvonnasta annetun lain 42 §:n 3 momentin mukaan rikemaksua tai seuraamusmaksua ei voida lain määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa. Rikemaksua tai seuraamusmaksua ei voida määrätä myöskään sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio. Säännös, jota ei nyt ehdoteta muutettavaksi, täyttää ne bis in idem -kiellon edellytykset.

Poiketen tästä säännöksestä Finanssivalvonta voisi 42 §:ään lisättäväksi ehdotetun 5 momentin mukaan 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. Finanssivalvonta voisi määrätä tällä perusteella seuraamusmaksun vain säännöksessä tarkemmin määriteltyjen edellytysten täyttyessä. Säännösehdotus mahdollistaisi samaa tekoa koskevan kaksoisrangaistavuuden.

*Kaksoisrangaistavuuden 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. Kielto sisältyy myös Suomen perustuslain yksilön oikeusturvaa koskevan 21 §:n 2 momentin säännökseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista, jotka on lailla turvattava (ks. PeVL 9/2012 vp, s. 3 ja PeVL 17/2013 vp, s. 3).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä kiellon soveltamisala ei rajoitu vain varsinaisiin rikosoikeudellista rangaistusta koskeviin tuomioihin, vaan se ulottuu myös erilaisiin rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin (esim. Jussila v. Finland (2006) ja unionin tuomioistuimen tuomio asiassa C-617/10 Åkerberg Fransson, 26.2.2013). Myös perustuslakivaliokunta on 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 ja PeVL 17/2012 vp). Voidaan pitää selvänä, että ne bis in idem -kielto koskee myös Finanssivalvonnasta annetussa laissa tarkoitetun seuraamusmaksun määräämistä suhteessa rikosoikeudelliseen rangaistukseen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen on uudemmassa oikeuskäytännössään lieventänyt kielteistä suhtautumistaan hallinnollisen ja rikosoikeudellisen rangaistuksen yhdistämiseen. Samasta teosta voidaan uuden oikeuskäytännön mukaan määrätä rangaistusseuraamus sekä hallinnollisessa että rikosoikeudellisessa me-

nettelyssä, mikäli neljä edellytystä täyttyvät: 1) sanktioiden yhdistäminen on ennakoitavaa, 2) menettelyt ovat riittävän kiinteässä yhteydessä toisiinsa, 3) kummassakin menettelyssä käytetään samaa tosiseikastoa ja 4) ensin toteutetussa menettelyssä määrätty sanktio otetaan huomioon jälkimmäisessä menettelyssä siten, että kokonaisseuraamus on oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen (A and B v. Norway, EIT 2016). Unionin tuomioistuimen arvio on samanlainen EU-oikeudessa (esim. Garlsson Real Estate, EUT 2018, kohdat 43 ja 49; bpost, EUT 2022).

*Luottolaitosdirektiivin 70(3) artiklan implementointi*

Luottolaitosdirektiivin 70 artiklan 3 kohdassa säädetään ne bis in idem -periaatetta koskevan uudemman oikeuskäytännön suuntaisesti valvontaviranomaiselle mahdollisuus määrätä seuraamusmaksu tilanteissa, jossa samasta teosta on samalle henkilölle määrätty rikosoikeudellinen seuraamus. Ehdotetulla 42 §:n 5 momentin säännöksellä olisi tarkoituksena saattaa osaksi Suomen oikeutta luottolaitosdirektiivin 70 artiklan 3 kohta, jossa määritellään myös seuraamusmaksun määräämisen edellytykset tällaisessa tilanteessa. Luottolaitosdirektiivin 70 artiklan 3 kohta on sisällöltään seuraava:

> ”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.”

Säännösehdotuksessa määritellyt kriteerit ottavat lähtökohtaisesti huomioon EIT:n uudemman oikeuskäytännön vaatimukset. Niiden perusteella sanktioiden yhdistämistä koskevan sääntelyn voidaan edellyttää olevan ennakoitavaa, mikä on EIT:n oikeuskäytännön mukainen keskeinen kriteeri. Samoin voidaan arvioida vaatimusta, jonka mukaan seuraamusmaksun määräämistä koskeva menettely on sovitettava yhteen rikosasian käsittelyn kanssa. Koska seuraamusmaksu säännösehdotuksen mukaan määrättäisiin samasta teosta, kummassakin menettelyssä käytettäisiin lähtökohtaisesti samaa tosiseikastoa.

Tulkinnanvaraista on sen sijaan täyttääkö seuraamusmaksun määräämisen oikeasuhtaisuutta edellyttävä yleinen kriteeri säännösehdotuksessa riittävän yksiselitteisesti sen EIT:n oikeuskäytännön vaatimuksen, jonka mukaan ensin toteutetussa menettelyssä määrätty sanktio tulee ottaa huomioon jälkimmäisessä menettelyssä siten, että kokonaisseuraamus on oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen. Koska seuraamusten yhteensovittaminen on olennainen vaatimus EIT:n oikeuskäytännössä asianosaisen oikeusturvan kannalta, ehdotettu sääntely ei tältä osin ilmeisesti täytä oikeuskäytännön vaatimuksia ja sääntelyä tulisi ainakin tältä osin täsmentää.

Luottolaitosdirektiivin 70 artiklan 3 kohdan mukaan ”toimivaltaiset viranomaiset voivat määrätä seuraamuksia”, minkä lisäksi hallinnollisten ja rikosoikeudellisten menettelyjen ”seuraamusten kasautumisen on oltava ehdottoman välttämätöntä ja oikeasuhteista”. Jäsenvaltiolla on siten näissä rajoissa kansallista liikkumavaraa sen arvioimisessa, onko tällaisen kasautumisen toteuttaminen ehdottoman välttämätöntä, ja onko siten välttämätöntä säätää siitä kansallisessa lainsäädännössä. Perusteluissa esitetty arvio, jonka mukaan kyseisestä poikkeuksesta on välttämätöntä säätää luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanemiseksi (s. 221), ei siten saa tukea direktiivin sanamuodosta ja vaikuttaa perusteettoman ehdottomalta. Myöskään EIT:n uudempaa oikeuskäytäntöä, joka käy ilmi erityisesti Norjan erityislaatuista sanktiojärjestelmää arvioineesta A & B -tuomiosta, ei voi tulkita niin, että sopimusvaltion olisi saatettava osaksi oikeusjärjestystään tuomiossa mahdolliseksi arvioitu järjestelmä.

Finanssivalvonnan toteuttamisessa voidaan jo voimassa olevan lainsäädännön perusteella käyttää sekä hallinnollisia että rikosoikeudellisia rangaistusseuraamuksia verraten tehokkaasti toisistaan erillään sääntelyn tavoitteiden toteuttamiseksi. Selkeästi kaksilinjaisen seuraamussääntelyn toteuttamista voidaan pitää riittävän tehokkaana finanssivalvonnan toteuttamisessa. Siten seuraamusmenettelyjen kasautumisen tai päällekkäisen soveltamisen käyttöönotto, joka olisi Suomen oikeusjärjestelmälle toistaiseksi täysin vieras ratkaisu, edellyttäisi olennaisesti tarkempaa arviointia erityisesti oikeusturvan, hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden kannalta. Tällainen arviointi on välttämätöntä myös, mikäli direktiivi velvoittaisi ottamaan käyttöön seuraamusten kasautumisen.

*Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet*

Suomen perusoikeusjärjestelmään sisältyvää kaksoisrangaistavuuden kieltoa on lähtökohtaisesti perusteltua soveltaa Suomen sitovien kansainvälisten sopimusten, EU-oikeuden ja erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti. Perustuslain 21 §:ssä säädetyt oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet voivat kuitenkin perustaa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattua oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä korkeamman perusoikeussuojan tason. Esimerkkinä tästä voidaan pitää sitä, että perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetty oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi on soveltamisalaltaan selvästi laajempi kuin EIS 6(1) artiklassa tarkoitettu jokaisen oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sisältää myös jokaisen oikeuden saada tuomioistuimen täytäntöönpanokelpoinen ratkaisu oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevassa asiassa. Puuttuminen tuomioistuimen päätökseen on mahdollista erityisin perustein tuomioistuimen omalla päätöksellä lakisääteisessä menettelyssä, lähinnä ylimääräisen muutoksenhaun perusteella. Perustuslain 3 §:n 3 momentissa edellytetty tuomiovallan käytön riippumattomuus edellyttää kuitenkin, etteivät muut tahot – erityisesti hallitusvallan

käyttäjä, hallintoviranomaiset ja oikeudenkäynnin osapuolet – voi vaikuttaa tuomioistuimen lainkäyttötoimintaan (HE 1/1998 vp, s. 76). Hallintoviranomaisilla ei myöskään ole toimivaltaa korvata tuomioistuimen päätöstä omalla päätöksellään (PeVL 35/2005 vp).

Näiden perustuslakiin perustuvien lähtökohtien kannalta olisi ongelmallista, jos hallintoviranomainen voisi ottaa käsiteltäväkseen tuomioistuimen jo lainvoimaisesti ratkaiseman rikosasian ja tehdä samassa asiassa hallinnollisen rangaistusseuraamuksen perustavan päätöksen. Tämä voisi heikentää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja tuomioistuimen riippumattomuuden edellytyksiä ongelmallisella tavalla, vaikka hallintoviranomainen ei muodollisesti korvaisi tuomioistuimen tuomiota. Vastaavasti olisi perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon takeiden ja asianmukaisen käsittelyn vaatimuksen kannalta ongelmallista, jos hallintoviranomaisen asianmukaisessa hallintomenettelyssä tekemä hallinnollista rangaistusseuraamusta koskeva lainvoimainen päätös voitaisiin avata samaa asiaa koskevassa rikosoikeudenkäynnissä uudelleen tarkasteltavaksi, vaikka tuomioistuin ei suoranaisesti korvaisi hallintoviranomaisen päätöstä.

Tällaisista tilanteista aiheutuvat valtiosääntöoikeudelliset ongelmat saattaisivat olla vältettävissä erittäin täsmällisellä erityislainsäädännöllä, jossa otettaisiin tarkasti huomioon EIT:n uudempi oikeuskäytäntö, mikäli se arvioitaisiin tarpeelliseksi ja välttämättömäksi. Perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden sisältämillä perusvaatimuksilla ja niihin kiinteästi liittyvällä tuomiovallan käytön riippumattomuuden vaatimuksella voidaan kuitenkin katsoa olevan sellaista kansallista, suoraan perustuslaista tulevaa itsenäistä sisältöä, joka muodostaisi esteen tällaiselle lainsäädännölle. Tällainen lainsäädäntö saattaisi vaarantaa yksilön oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja hyvään hallintoon tai ainakin heikentää näitä yksilön oikeusturvan perusteitsa päätettäessä hänen rangaistusvastuustaan. Se voisi myös yksittäistapauksessa heikentää tuomiovallan käytön riippumattomuutta.

***Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen***

Finanssivalvonnasta annetun lain 44 §:n 2. virkkeen mukaan Finanssivalvonnalla, poliisilla, syyttäjällä ja tuomioistuimella olisi sen estämättä, mitä salassa pitämisestä säädetään, oikeus saada ja velvollisuus luovuttaa edellä tarkoitettuja tietoja hallinnollisen menettelyn ja rikosoikeudellisen menettelyn yhteensovittamiseksi. Ehdotettu sääntely ei määrittele luovutettavia salassa pidettäviä tietoja tyhjentävästi eikä se myöskään edellytä tietojen luovuttamisen olevan välttämätöntä sääntelyn tarkoituksen toteuttamiseksi. Mietintövaliokunnan tulee näiltä osin täsmentää sääntelyä perustuslakivaliokunnan käytäntöä (esim. PeVL 14/2026 vp, kappaleet 6-8) vastaavasti.