Pauliine Koskelo
14.4.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä erityisesti siltä osin kuin se koskee ehdotettua finanssivalvonnasta annetun lain 42 ja 44 §:n sääntelyä *ne bis in idem* -kiellon kannalta. Arvioin sääntelyä etenkin suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. pöytäkirjan 4 artiklan tulkintaan.

Perustuslakivaliokunta on lisäksi pyytänyt arvioimaan asiaa myös 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.

1. Johdanto

Tässä yhteydessä keskeisin on 7. pöytäkirjan 4 artiklan 1 kappale, jossa ne bis in idem -kielto määritellään. Artiklan sisältö kokonaisuudessaan on suomennettuna seuraava:

> *Kielto syyttää ja rangaista kahdesti*
>
> 1. 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.
>
> 2. 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.
>
> 3. Tästä artiklasta ei saa poiketa yleissopimuksen 15 artiklan perusteella.

Kiellon sisällössä on *kolme olennaista komponenttia*:

- Teon samuus (*idem*)
- Uudelleen tutkiminen tai rankaiseminen (*bis*)
- Ensimmäisen ratkaisun *lopullisuus*

2. *Katsaus ne bis in idem -kiellon tulkintahistoriaan*

Nyt ehdotetun sääntelyn tarkastelun taustaksi on hyödyllistä esittää lyhyt kertaus siitä, miten *ne bis in idem* -kiellon tulkinta on parin viime vuosikymmenen kuluessa muuttunut. Tämä on tarpeellista etenkin valiokunnan esittämän lisäkysymyksen kannalta. Se on paikallaan myös siihen nähden, että hallituksen esityksessä annetaan ymmärtää kiellon olleen Suomen oikeuden kannalta vailla merkittäviä ongelmia. Tähän näkemykseen on mielestäni vaikea yhtyä.

Tulkinnan muutokset ovat koskeneet kaikkia edellä mainittuja sisältökomponentteja, ja ne ovat olleet varsin merkittäviä. Seuraavassa käsitellään olennaisimmat etapit:

Lähtokohtaisesti ne bis in idem -kielto on – sanamuotonsa mukaisesti – koskenut *varsinaista rikosprosessia*. Myös Suomen oikeudessa on vanhastaan noudatettu sääntöä, jonka mukaan samasta rikoksesta ei voi syyttää tai tuomita samaa henkilöä kahdesti.

(i) Kiellon alaan kuuluvien sanktiomenettelyjen soveltamisalan muutos

EIT:n tulkintakäytännössä ensimmäinen olennainen muutostekijä on ollut se, että EIS 6 artiklan yhteydessä rikossyytteen tutkintaa koskevat *oikeusturvatakeet on laajennettu koskemaan perinteisen rikosprosessin ohella erilaisia hallinnollisia seuraamusmenettelyjä* ns. *Engel*-kriteerien mukaan.[1] Tällä rikoksen/rikossyytteen käsitteen laajennuksella on ollut merkittäviä seurannaisvaikutuksia paitsi itse 6 artiklan kannalta myös 7. pöytäkirjan 4 artiklan soveltamisalan suhteen.

Meillä perustuslakivaliokunta on EIT:n oikeuskäytännön myötä vastaavasti katsonut, että ne bis in idem -kielto on otettava huomioon myös silloin, kun samasta teosta voi seurata sekä rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus että rikosoikeudellinen rangaistus (PeVL 9/2012 vp. s. 3).

(ii) Idem -kriteerin laajennus

Toinen olennainen muutostekijä ne bis in idem -kiellon tulkinnassa on koskenut tekojen samuuden tulkintaa. Artiklan sanamuodossa käytetty termi ”offence”/”rikos” ei ole

[1] EIT:n täysistuntoratkaisu asiassa *Engel ja muut v. Alankomaat* on jo vuodelta 1976 ja rajoittui koskemaan sotilaskurinpitoa (kohta 82). Engel -kriteerien soveltaminen EIS 6 artiklan osalta laajentui sittemmin koskemaan kurinpitomenettelyjä vankilassa (*Ezeh ja Connors v. Yhdistynyt kuningaskunta*, suuri jaosto 9.10.2003) ja hieman myöhemmin verotuksessa sovellettavia veronkorotusseuraamuksia (*Jussila v. Suomi*, suuri jaosto 23.11.2006; 6 artiklan rikoshaara ulotettiin siis koskemaan verotusalan hallinnollisia sanktioita, mikä on eri asia kuin se, että veron määräämismenettelyt ovat edelleenkin 6 artiklan ”siviilihaaran” ulkopuolella). Luottolaitosvalvonnan alalla sovellettaviin hallinnollisiin sanktioihin EIS 6 artiklan rikoshaaran on katsottu soveltuvan esim. asiassa *Dubus S.A*. v. Ranska (11.6.2009), jossa langetettu seuraamus oli moite (”blame”). Kilpailuoikeuden rikkomuksista johtuviin hallinnollisiin sanktioihin 6 artiklan rikoshaaran on katsottu soveltuvan esim. asiassa *Menarini Diagnostics S.R.L. v. Italia*, 27.9.2011).

yksiselitteinen sen suhteen, tarkoitetaanko sillä teon tosiseikastoa vai myös sen oikeudellista luokittelua. Tällä on merkitystä ”samuus”-elementin ulottuvuuden kannalta.

Aiemmin EIT:n oikeuskäytännössä oli otettu *idem* -kriteerin arvioinnissa huomioon paitsi teon tosiseikat myös sen oikeudelliseen luonteeseen liittyviä tekijöitä. Tulkintakäytäntö oli ajautunut sekavaan ja vaikeaselkoiseen tilaan. Asian selventämiseksi annettiin v. 2009 suuren jaoston ratkaisu asiassa *Sergey Zolotukhin v. Venäjä* (suuri jaosto 10.2.2009)[2]. Siinä päädyttiin kantaan, jonka mukaan tekojen samuuden eli *idem* -kriteerin tulkinnassa merkitystä oli *yksinomaan niiden tosiseikoilla*.[3] *Idem -kriteeri* puhdistettiin kaikista muista tekijöistä. *Ne bis in idem* -kiellon soveltamisessa kyse oli näin ollen siitä, koskivatko sanktioitavat teot *samoja tai olennaisesti samoja tosiseikkoja,* joita yhdistää sama tekijä, sama ajankohta ja sama paikka.

(iii) Syntyneet ongelmat

Edellä mainitut ne bis in idem -kiellon alan laajennukset (kiellon piiriin kuuluvien sanktiomenettelyjen piiri sekä *idem* -kriteerin puhdistaminen muista tekijöistä kuin tekojen tosiseikastosta) johtivat monissa oikeusjärjestyksissä merkittäviin mullistuksiin ja ongelmiin asioissa, joissa lain rikkomisesta voi seurata sekä hallinnollinen että (varsinaisessa mielessä) rikosoikeudellinen seuraamus.

Esimerkiksi Suomen oikeudessa ne bis in idem -kieltoa oli alun perin sovellettu vain varsinaisen rikosprosessin sisällä, ei sen sijaan hallinnollisten seuraamusmenettelyjen ja rikosprosessin kesken.[4] *Zolotukhin* -ratkaisun mukainen idem -kriteerin tulkinta ei sinänsä poikennut siitä, mitä Suomessa oli noudatettu rikosprosessin sisällä. Kiellon ulottaminen varsinaisen rikosprosessin piiristä hallintoprosessiin saman, puhtaasti tosiseikkasidonnaisen samuuskäsitteen pohjalta aiheutti kuitenkin menettelyjen ja niiden käsittelystä vastaavien viranomaisten erillisyyden ja yhteensovituksen puuttumisen vuoksi merkittäviä ja laajakantoisia seurauksia.

Tätä valaisee esimerkiksi tapauksessa *Ruotsalainen v. Suomi* (16.6.2009) esillä ollut tilanne, joka koski kevyen polttoöljyn (ns. ”löpön”) luvatonta käyttöä ajoneuvossa. Ruotsalainen oli rangaistusmääräysmenettelyssä saanut teostaan 720 markan (noin 120 euron) määräisen sakon. Erillisessä menettelyssä hänelle määrättiin samasta teosta 90 000 markan (runsaan 15 000 euron) suuruinen polttoainemaksu. Seuraamukset olivat Suomen lain mukaan sallittuja. Ne bis in idem -kieltoa oli kuitenkin rikottu.

Tällainen oikeustila merkitsi sitä, että teosta koituvan seuraamuksen lajin ja määrän kannalta ***ratkaisevaa oli se, kumpi prosessi ensin sai lopullisen päätöksen***. Tuloksena oli tilanteen

[2] Oikeuskäytännön aiempien linjausten osalta ks. ratkaisun kohdat 70–77.
[3] Kohdat 82 ja 84.
[4] Kansallisella tasolla mainitun EIT:n *Zolotukhin* -ratkaisun jälkeen kiellon soveltaminen myös hallintoprosessin ja rikosprosessin kesken on vahvistettu ratkaisulla KKO 2010:45.

mukaan joko ”sanktioarpajaiset” sen mukaan, kumpi erillisistä prosesseista sattui ensin päättymään, tai ”sanktion valinta”, koska lain rikkoja voi omien prosessitoimiensa, kuten muutoksenhaun, suhteen tekemiensä valintojen kautta itse vaikuttaa siihen, kumpi seuraamus ensin päätyi lainvoimaiseksi. Esimerkiksi edellä mainitussa ”löpöjutussa” lopputulosten ero olisi ollut lopullisuuskriteerin täyttymisen ajankohdan mukaan varsin radikaali: satasen sakko tai pitkälti yli satakertainen hallinnollinen sanktio. Veropetosasioissa, joita määrällisesti esiintyi meillä erityisen paljon, lopputulosten ero saattoi vastaavasti olla toisella tavalla radikaali: yhdelle vankeutta, toiselle veronkorotusta samanlaisissa asioissa. Vastaavasti asiassa, jossa hallinnollinen seuraamus olisi esimerkiksi ”varoitus”[5], rikosseuraamus voisi olla tuntuvampi.

Tällä tavoin toimiva seuraamusjärjestelmä, joka siis erillisten sanktiomenettelyjen ”kilpajuoksun” vuoksi voi tuottaa luonteeltaan ja tosiasialliselta ankaruudeltaan erilaisten sanktioiden ”arpajaiset” tai syylliselle tämän omista toimista riippuvan ”noutopöydän”, on ainakin oman käsitykseni mukaan periaatteellisesti kestämätön.

Sattumanvaraisuuden ja ”seuraamuskeinottelun” estäminen olisi kansallisella tasolla vaatinut lainsäätäjältä nopeita ja laaja-alaisia reaktioita, mutta hallitus pysytteli passiivisena. Käytännössä ainoa ratkaisu olisi ollut joko erillisten menettelyjen sulauttaminen yhteen, mikä olisi vaatinut rakenteellisia muutoksia vallitsevassa kaksiraiteisessa järjestelmässä, tai siirtyminen järjestelmään, joka kauttaaltaan pakottaisi viranomaiset aina valitsemaan jommankumman sanktiolinjan – koordinoidusti ja yhdenvertaisuuden turvaavalla tavalla – ja siten sulkisi pois hallinnollisen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen yhteiskäytön samassa asiassa. Hallinnollisten ja osin myös rikosoikeudellisten sanktioiden järjestelmä on tilkkutäkki, ja sen mukainen olisi ollut tarpeellinen sääntelyurakka.

Oikeustila olisi myös vaatinut korjausliikkeitä EIT:n oikeuskäytännössä. Ensimmäinen tilaisuus niiden liikkeelle sysäämiseen olisi sattumalta ollut juuri Suomen hallituksella. Se olisi pian *Zolotukhin* -asian ratkaisun jälkeen annetussa *Ruotsalaisen* asiassa voinut pyytää suuren jaoston käsittelyä. Hallitus ei kuitenkaan reagoinut myöskään siltä osin.

Syntyneen oikeustilan epäkohdat korostuivat tilanteissa, joissa *erilliset sanktiomenettelyt olivat vireillä rinnakkain*. Niinpä oikeustilan epäselvyyden oloissa sekä KKO (KKO:2010:45 ja KKO:1020:46)[6] että KHO aluksi (KHO**:**2011:41) ensi vaiheessa rajoittivat EIT:n *Zolotukhin* -ratkaisun mukaisen *idem* -kriteerin noudattamisen koskemaan *peräkkäisiä* sanktiomenettelyjä (suuren jaoston ratkaisema *Zolotukhin* -tapaus oli koskenut peräkkäisiä menettelyjä, kun taas rinnakkaisten menettelyjen osalta oikeuskäytäntö oli epäselvä).

[5] Vrt. edellä mainittu tapaus *Dubus v. Ranska*, jossa rikokseen rinnastettava seuraamus oli ”moite”.
[6] Ks. erit. kohdat 40–42.

Samalla KKO totesi tuolloin lainsäädäntötoimien välttämättömyyden seuraamusjärjestelmien yhteensovittamiseksi.[7] Muun muassa valtiollisen tehtäväjaon kannalta ei pidetty asianmukaisena vallitsevan seuraamusjärjestelmän mullistamista yksittäisellä lainkäyttöratkaisulla. Lainsäädäntörintamalla mitään ei kuitenkaan tapahtunut ilman viiveitä.

Vuonna 2012 Eduskunnan *perustuslakivaliokunta* totesi erästä lainsäädäntöasiaa koskeneessa lausunnossaan lyhytsanaisesti, ettei ne bis in idem -kiellon voitu katsoa rajoittuneen vain peräkkäisiin menettelyihin[8]. Ulkopuolinen, kuten allekirjoittanut, ei voi tietää, missä määrin tuolloin otettiin huomioon niitä edellä mainittuja ongelmia, joita seuraamusjärjestelmän kentässä aiheutui korjaavien lainsäädäntötoimien puuttuessa.[9] Vuonna 2013 annetussa lausunnossa[10] perustuslakivaliokunta nimenomaisesti totesi, että *menettelysäännöstöä*, *joka estää samaa asiaa koskevat rinnakkaiset hallinnolliset prosessit ja rikosprosessit*, voitiin pitää ne bis in idem -kiellon perimmäisen tarkoituksen kannalta hyvin perusteltuna.[11] Toisaalta on kyllä nähtävissä, että tällaisen linjan seuraukset eivät aina ole seuraamuspoliittisesti lainkaan hyvin perusteltavissa. – EIT:n tasolla tapahtuikin sittemmin korjausliike suuren jaoston ratkaisulla A ja B v. Norja (2016), jota käsitellään jäljempänä.

Mainittujen perustuslakivaliokunnan kannanottojen jälkeen ylimmät tuomioistuimet päätyivät seuraamaan linjaa, jonka mukaan ne bis in idem -kieltoa oli myös hallinto- ja rikosprosessin kesken noudatettava sekä peräkkäisissä että rinnakkaisissa menettelyissä.[12]

---

[7] KKO:2010:45 ja KKO:2010:46, kohdat 43–45.

[8] PeVL 9/2012 s. 4.

[9] Lausunnossa todettiin yleisluontoisesti vain (s. 4), että rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten sääntelytavat kotimaisessa lainsäädännössä näyttivät jossain määrin vaihtelevan kaksoisrangaistavuuden kiellon huomioon ottamisessa ja että valtioneuvoston piirissä tulisi selvittää, oliko asiassa tarvetta nykyistä yhtenäisempään sääntelyyn ja olivatko nykyiset sääntelyratkaisut kaikilta osin perusteltuja.

[10] PeVL 17/2013 s. 3.

[11] Samalla lausunnossa kuitenkin todettiin myös seuraavasti (s. 6): 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. Toisaalta täysin ongelmatonta ei ole sekään, jos suomalaisessa tuomioistuinkäytännössä nykyisin noudatettavaa rinnakkaiset menettelyt tietyin edellytyksin sallivaa linjaa sovelletaan kovin pitkään sen paremmin ehdotetun menettelysääntelyn kattamalla alalla kuin niillä muillakaan aloilla, joilla rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten määrääminen ja rikosoikeudellisten rangaistusten antaminen samassa asiassa on mahdollista. Tämän vuoksi valiokunta uudistaa näkemyksensä siitä, että valtioneuvoston piirissä on syytä selvittää, onko asiassa tarvetta nykyistä yhtenäisempään sääntelyyn ja ovatko nykyiset sääntelyratkaisut kaikilta osin perusteltuja (ks. PeVL 9/2012 vp, s. 4/II).

[12] KKO:2013:59; KHO:2014:145

Lainsäädännössä ei silti edelleenkään tehty yleiskattavia muutostoimia, vaan on edetty pala palalta sektorikohtaisesti. Ensi askel oli veropetosseuraamusten järjestäminen niin, että viranomaisten on kulloinkin tehtävä valinta sen suhteen, kumpaa seuraamuslajia sovelletaan (veronkorotus vai rikosoikeudellinen rangaistus)[13].

EIT:ssä puolestaan annettiin vuonna 2014 jaostoratkaisuja, joissa ne bis in idem -kieltoa niin ikään sovellettiin verorikosasioissa myös rinnakkaisiin menettelyihin. Osa näistä koski Suomea.[14] Suomen hallitus ei silloinkaan pyytänyt asioiden siirtämistä suureen jaostoon.

(iv) Korjausliike EIT:ssä – bis -kriteerin tulkinta

EIT:ssä korjausliike ne bis in idem -kiellon tulkinnassa syntyi vasta vuonna 2016 suuren jaoston ratkaisulla asiassa *A ja B v. Norja*.

Sanamuotonsa mukaan 7. pöytäkirjan 4 artiklan 1 kohta kieltää *uudelleen* tutkimisen tai rankaisemisen asiassa, jossa asianomainen on jo *lopullisesti* vapautettu tai tuomittu.

Korjausliikkeen ydin on siinä, että EIT antoi uuden sisällön sille, mitä tarkoittaa *uudelleen* tutkiminen/rankaiseminen (= *bis -kriteeri*). Vaikka menettelyt ja seuraamukset ovat erillisiä, ne voivat tämän uuden linjauksen mukaan muodostaa bis -kriteerin kannalta muodostaa *yhden kokonaisuuden*. Jos näin on, bis -kriteeri ei täyty eli kysymyksessä ei ole ”uudelleen” tutkinta tai rankaisu, jolloin *lopullisuuskriteeri* menettää tällaisen menettelykokonaisuuden osalta itsenäisen merkityksensä (artiklan sanamuodosta huolimatta).

Tämä tulkinta siis merkitsee sitä, että erilaisten seuraamusten rinnakkainen langettaminen samasta teosta tulee (jälleen) mahdolliseksi, mikäli menettelyjen erillisyydestä huolimatta ne voidaan katsoa yhdeksi toisiaan täydentäväksi kokonaisuudeksi. Näin vältetään sattuman-varaisuuden ongelma samoin kuin se, että lainrikkoja voi omilla toimillaan prosessissa ja muutoksenhaun suhteen ohjata sitä, mikä seuraamus hänelle lopulta lankeaa.

Edellytykset, joilla samaa henkilöä koskevat *erilliset menettelyt samassa asiassa voidaan ne bis in idem -kiellon kannalta lukea yhdeksi*, ovat suuren jaoston ratkaisun mukaan seuraavat[15]:

- Keskeinen kriteeri on, että menettelyt ovat sekä aineellisesti että ajallisesti riittävän läheisesti toisiinsa liittyviä (”*sufficiently closely connected in substance and in time*").
- Tällainen riittävän läheinen yhteys edellyttää, että kyseiset erilliset sanktiomenettelyt palvelevat erilaisia ja toisiaan täydentäviä päämääriä (ts. suojattavat oikeushyvät ovat toisistaan poikkeavia). Tässä arvioinnissa on merkitystä myös sillä, missä määrin

[13] HE 191/2012 vp.; L781/2013, 782/2013. Sitä koski yllä mainittu PeVL 17/2013.
[14] *Nykänen v. Suomi* 20.5.2014, *Glantz v. Suomi* 20.5.2014 ja *Häkkä v. Suomi* 20.5.2014.
[15] Vapaasti ja tiivistäen ilmaistuina. Ks. tuomion kohdat 130–134.

hallinnollinen sanktiointi erottuu rikosoikeudellisesta rankaisemisesta niihin liittyvän sosiaalisen stigman suhteen.

- Lisäksi erillisten menettelyjen soveltamisen tulee olla kohdehenkilöiden kannalta ennakoitavaa ja oikeasuhtaista.
- Menettelyt tulee järjestää niin, että mahdollisuuksien mukaan vältetään todisteiden hankinnan ja arvioinnin kertautuminen, erityisesti turvaamalla asianomaisten viranomaisten yhteistoiminta sitä silmällä pitäen, että tosiseikkojen arviointi yhdessä menettelyssä voidaan vastaavilta osin ottaa arvioinnin pohjaksi myös toisessa.
- Seuraamusten määräämisessä tulee huolehtia siitä, että ensin päättyneessä menettelyssä langetettu seuraamus otetaan huomioon myöhemmin päättyvässä menettelyssä liian raskaan lopputuloksen välttämiseksi.
- Menettelyjen ajallisen yhteyden tulee olla riittävän läheinen, jotta niiden kohteelle ei aiheudu epävarmuutta ja viivettä menettelyjen liiallisen pitkittymisen vuoksi.

Mainitulla suuren jaoston ratkaisulla siis paalutettiin bis -kriteerin tulkintaa koskeneen korjausliikkeen periaatteet, mihin samalla sisältyy lopullisuuskriteerin syrjäytyminen siltä osin kuin erilliset menettelyt voidaan ne bis in idem -kiellon kannalta lukea yhdeksi kokonaisuudeksi. Koska nyt on kysymys hallituksen esitykseen sisältyvän säädöstason ratkaisun arvioinnista, en tässä tarkemmin käsittele sittemmin annettuja jaostoratkaisuja, joissa edellä mainittuja suuntaviittoja on toistaiseksi sovellettu.

Huomion arvoinen jaostotason soveltamisratkaisu, joka nimenomaan koskee finanssivalvonnan alaa, on kuitenkin tapaus *Jesus Pinhal v. Portugali*, 8.10.2024. Siinä arvioitavana oli kolmessa eri sanktiomenettelyssä langetettujen seuraamusten kokonaisuus. Suuren jaoston yllä käsiteltyjen linjausten pohjalta jaosto päätyi katsomaan, että ne bis in idem -kieltoa ei ollut rikottu. Valittajan pyynnöstä asia on kuitenkin runsas vuosi sitten (17.2.2025) siirretty suuren jaoston käsiteltäväksi, missä se on parhaillaan vireillä (suullinen käsittely on pidetty 17.9.2025). Mahdollisesti siirron (pää)syynä on ollut se, että kyse oli tavallisen kahden eri menettelyn sijasta kolmen sanktiomenettelyn kumulaatio. Suuren jaoston ratkaisua ei siis ole vielä käytettävissä.

(v) Lopullisuuskriteerin soveltamisalan rajoitus

Yllä käsitellyn korjausliikkeen vaikutus lopullisuuskriteeriin tuli jo esiin yllä jaksossa 2(iv), mutta koska sillä on ne bis in idem -kiellon sanamuodon valossa sekä yllä käsiteltyjen soveltamisongelmien kannalta keskeinen merkitys, on syytä vielä erikseen korostaa tätä seikkaa. Korjausliikkeen ydin on siis siinä, että mikäli erilliset seuraamusmenettelyt voidaan ne bis in idem -kiellon kannalta lukea yhdeksi, eli jos ne täyttävät tälle ratkaisussa A ja B v. Norja asetetut edellytykset, *lopullisuuskriteeri menettää merkityksensä näiden menettelyjen kesken*. Tämä on avain siihen, että sattumanvaraisuuden ja prosessuaalisen seuraamuskeinottelun ongelmat voidaan välttää.

3. Hallituksen esityksen arviointi ehdotetun finanssivalvonnasta annetun lain 42 ja 44 §:n sääntelyn osalta

Hallituksen esityksessä selostetuin tavoin ehdotettu sääntely finanssivalvontaa koskevan lakiehdotuksen 42 ja 44 §:ssä on tarkoitettu toimeenpanemaan kansallisella tasolla EU:n luottolaitosdirektiivin 70 artiklan 3 kohta, joka sallii ne bis in idem -kiellon ”korjatun” sisällön omaksumisen jäsenvaltioissa. Hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely vastaa direktiiviä täsmennetymmin niitä edellä käsiteltyjä vaatimuksia, joita EIT:n vallitsevassa oikeuskäytännössä on tältä osin asetettu.

Menettelyjen aineellisen liittymän edellytysten osalta ehdotettu 42 §:n sääntely vastaa EIT:n oikeuskäytännön vaatimuksia lukuun ottamatta vaatimusta seuraamusten yhteensovittamisesta niin, ettei lopputuloksesta muodostu liiallisen raskas. Toinen EIT:n linjauksissa asetettu vaatimus, jota ehdotetussa sääntelyssä ei mainita, on menettelyjen ajallinen ulottuvuutta koskeva vaatimus: EIT:n vaatimusten mukaan menettelyjen ei tarvitse olla ajallisesti aivan rinnakkaisia, mutta niillä täytyy aina olla riittävän läheinen ajallinen yhteys liiallisen epävarmuuden ja prosessin pitkittymien välttämiseksi.[16] Näissä suhteissa ehdotetussa sääntelyssä voi nähdä tarkentamisen tarvetta.

Kuten yleensäkin, sääntelyn lopullinen testi EIS:n kannalta on sen huolellisessa soveltamisessa niin, että EIT:n oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

4. Ne bis in idem -kiellon tulkintalinja PL 21 §:n kannalta

Mitä tulee kysymykseen siitä, 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, esitän seuraavat näkökohdat.

Selvää on, ettei EIS:n kannalta ole estettä sille, että Suomen lainkäyttöpiirissä oleville annetaan perustuslaissa parempaa suojaa kuin mikä on EIS:n perusteella turvattava.[17]

Selvää on myös, että jos samasta teosta langetetaan yhdessä menettelyssä erilajisia seuraamuksia, mitään ongelmaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin kannalta ei syntyisi.

Kuten olen edellä todennut, pitäisin myös valtiosäännön kannalta kestämättömänä sitä, että seuraamusjärjestelmässä sallittaisiin syntyvän tilanteita, joissa samanlaisista teoista koituvat seuraamukset voisivat lopulta määräytyä sattumanvaraisesti tai riippuen siitä, miten lainrikkoja itse tekee prosessitoimia esimerkiksi muutoksenhaun suhteen. EIT:n – vuosien viiveellä –

[16] Ks. A ja B v. Norja, kohta 134.
[17] Eri asia on, että tällöin on tietenkin otettava huomioon muiden oikeuksista johtuvat rajat.

tekemä korjausliike oli mielestäni täysin välttämätön. Yhtä välttämätöntä on, että kansallinen valtiosääntö torjuu sellaiset sattumanvaraisesti määräytyvät ja yhdenvertaisuutta vaarantavat lopputulokset, joita *Zolotukhin v. Venäjä* -ratkaisun ja *A ja B v. Norja* -ratkaisun välitilan mukaisen linjan pohjalta saattoi syntyä. Perustuslakivaliokunnan vuonna 2012 ja 2013 antamissa lausunnoissa omaksuma kanta syntyi tuossa välitilassa. Lopputulosten yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden samoin kuin yhdenvertaisuuden kannalta oikeustila jäi ongelmalliseksi.

Mikäli EIT:n korjausliikkeen mukaista linjaa ne bis in idem -kiellon tulkinnassa rikos- ja hallinto-prosessin kesken ei hyväksytä kansallisella tasolla, ainoa keino noudattaa perustuslaki-valiokunnan tuolloin omaksumaa kantaa olisi se, että viranomaisten pitäisi aina alun alkaen, sanktioprosessiin ryhdyttäessä, valittava joko hallinnollisen tai rikosoikeudellisen seuraamus-linjan välillä, jotta lopputulosten sattumanvaraisuus ja lainrikkojan ”seuraamuskeinottelun” riski vältettäisiin. Se linja merkitsee seuraamusvalikoiman supistumista verrattuna EIT:n korjatun oikeuskäytännön seuraamiseen. Tästä tullaan asian seuraamuspoliittiseen merkitykseen.

Kun otetaan huomioon, kuinka vakavia väärinkäytöksiä esimerkiksi finanssialan toiminnassa saattaa esiintyä ja kuinka suurta ja laajakantoista vahinkoa niistä voi seurata, voi kysyä, kuinka viisasta olisi päätyä tulkintaan, joka kansallisen valtiosäännön tasolla johtaisi suppeampaan seuraamusvalikoimaan kuin minkä EIT:n uusi oikeuskäytäntö sallii.

Toisenlainen esimerkki kotimaisen lainkäytön puolelta valaisee myös kansallisen oikeuden nykyistä problematiikkaa: KKO:n ratkaisu KKO:2023:55 koski tapausta, jossa henkilö kuljettaessaan mopoa huumeiden vaikutuksen alaisena sattui ajamaan jalkakäytävällä ja saamaan siitä ensin liikennevirhemaksun, minkä vuoksi häntä ei sitten ne bis in idem -kiellon vuoksi voitu enää syyttää samalla teolla tehdystä rattijuopumuksesta. Mitä järkeä on siinä, että rattijuopumuksen rangaistavuuden kannalta muodostui ratkaisevaksi se, että hän ei ollut kuljettanut mopoa ajoradan puolella vaan jalkakäytävällä, ja ehtinyt saada siitä liikennevirhe-maksun?

Jos Suomessa siirryttäisiin ne bis in idem -kiellon osalta noudattamaan EIT:n korjausliikkeen mukaista linjaa sen sijaan, että pitäydytään EIT:n tulkintaprosessien välitilassa omaksuttua linjaa, jonka mukaan ensimmäiseksi lainvoiman saaneen seuraamusratkaisun lopullisuus on aina este samaan tekoon perustuvalle muulle sanktiolle, olisi mahdollista päästä oikeustilaan, joka seuraamuspoliittiselta kannalta olisi paremmin perusteltavissa.

On myös helppo kuvitella ja ennakoida tilanteita, joissa kansallisella tasolla omaksutun nykylinjan seuraukset olisivat myös perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ongelmallisia. Entä jos hallinnollinen seuraamus aina estäisi syytteen ja tuomion jostakin samalla teolla tehdystä vakavasta rikoksesta, tai päinvastoin jostakin lievästä rikoksesta tuomittu sakko aina estäisi määräämästä samaan tekoon perustuvaa, merkittävästi tuntuvampaa hallinnollista sanktiota?