LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 22/2026 vp. Lausuntopyynnössä on pyydetty erityisesti tarkastelemaan Finanssivalvonnasta annetun lain 42 ja 44 §:n sääntelyä ne bis in idem -kiellon kannalta sekä lisäksi, onko perustuslain 21 §:stä johdettavissa ne bis in idem -kiellolle kansallista suoraan perustuslaista tulevaa itsenäistä sisältöä. Lausuntopyynnön lisäksi arvioin lausunnossani ehdotettu salassapitosääntelyä.

Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Kaksoisrangaistavuuden kielto perustuslain 21 §:n näkökulmasta

(1) Kaksoisrangaistuksen kielto – eli ne bis in idem – tarkoittaa, että ketään ei saa asettaa syytteeseen tai rangaista samasta teosta kahdesti. Se sisältyy mm. EU:n perusoikeuskirjan 50 artiklaan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaan.

(2) Kaksoisrangaistuksen kielto liittyy erityisesti perustuslain 21 §:n 2 momenttiin (ks. esim. PeVL 45/2000 vp ja 9/2012 vp), jonka mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Säännöksessä avoimeksi jäävä ”muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet” tarkoittaa säännöksen perustelujen mukaan muun muassa oikeutta olla tulematta syytetyksi tai tuomituksi toistamiseen saman teon perusteella (HE 309/1993 vp, s. 74). Perusteluissa on viitattu muun muassa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita määrittelevään Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Perustuslain 21 §:n 2 momentti tarkoittaa, että tavallisella lailla on säädettävä oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista, joihin kuuluu myös kaksoisrangaistavuuden kielto.

(3) Perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 45/2000 vp, s. 7) uuden perustuslain säätämisen jälkeen, että sen käsityksen mukaan perustuslaista ei johdu laajempaa kahdesti tutkimisen kieltoa kahden erillisen oikeusjärjestyksen piirissä kuin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisällöstä seuraa. Perustuslakivaliokunta on siten tulkinnut perustuslain 21 §:n 2 momenttia siten, että se saa sisältönsä osittain kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista. *Siten niitä koskevat toimivaltaisten tuomioistuimien tulkinnatkin vaikuttavat perustuslain 21 §:n 2 momentin valtiosääntöiseen kansalliseen tulkintaan.* Perustuslakivaliokunta onkin korostanut ihmisoikeustuomioistuimen ja unionin tuomioistuimen uusien linjausten merkitystä kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskevassa soveltamiskäytännössä ja lainvalmistelussa (PeVL 17/2013 vp).

(4) Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä kiellon soveltamisala ei rajoitu vain varsinaisiin rikosoikeudellista rangaistusta koskeviin tuomioihin, vaan se ulottuu myös erilaisiin rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin (ks. esim. Jussila v. Suomi, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 23.11.2006 ja Ruotsalainen v. Suomi 16.6.2009). *Kaksoisrangaistavuuden kieltoa voidaan pitää myös osana hyvän hallinnon takeita, jotka turvataan lailla.* Hallinnollisessakin menettelyssä hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen on sovellettava lähtökohtaisesti kaksoisrangaistavuuden kieltoa osana hyvän hallinnon takeiden turvaamista, mutta siitä on säädettävä tarkemmin lailla.

(5) Perustuslakivaliokunta on pitänyt eräässä yhteydessä kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskevaa säännösehdotusta pidemmälle vietynä kuin se olisi välttämätöntä, kun tuolloin ehdotuksen mukaan seuraamusmaksun määräämiskieltoa sovellettaisiin, kun samasta teosta on vireillä esitutkinta tai syyteharkinta. *Perustuslakivaliokunta totesi myös, että kaksoisrangaistavuuden kiellon ei voida katsoa koskevan vain puhtaasti peräkkäisiä menettelyjä, vaan myös samanaikaisesti vireillä olevia menettelyjä* (PeVL 9/2012 vp). Tämä tulkinta oli tuolloin johdettavissa ihmisoikeussopimuksen 7.

lisäpöytäkirjan 4 artiklan sanamuodosta sekä oikeuskäytännöstä (EIT Sergey Zolotukhin v. Venäjä 10.2.2009 ja erityisesti Tomasovic v. Kroatia 18.10.2011). Tämän johdosta *perustuslakivaliokunta totesi, että lainvoimaisen, lopulliseksi jääneen seuraamusmaksun tulee estää samaa tekoa koskevan rikossyytteen tuomioistuinkäsittelyn käynnistyminen tai keskeyttää se.*

(6) Perustuslakivaliokunta on myös todennut (PeVL 17/2013 vp), että *kaksi rinnakkaista samaa asiaa koskevaa prosessia estävää menettelysäännöstöä voidaan pitää ne bis in idem -kiellon perimmäisen tarkoituksen kannalta hyvin perusteltuna*. Kuitenkin tuolloinkin perustuslakivaliokunta totesi, että sääntelyratkaisun voidaan katsoa menevän osin pidemmälle kuin mitä ihmisoikeusvelvoitteet tuolloin ehdottomasti vaativat. Perustuslakivaliokunta piti mahdollisena Euroopan ihmisoikeussopimuksenkin perusteella, että hallinnollisen seuraamuksen määräämisen jälkeen hallintoviranomainen voisi tehdä rikosilmoituksen ja asia voidaan käsitellä rikosprosessissa, jos EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan 2 kappaleen edellytykset täyttyvät (jos on näyttöä uusista tai vasta esiin tulleista tosiseikoista tai jos aiemmassa prosessissa on tapahtunut sellainen perustavaa laatua oleva virhe, joka voisi vaikuttaa lopputulokseen).

(7) Ihmisoikeustuomioistuin (A ja B vastaan Norja, 2016) on sittemmin väljentänyt jossain määrin kaksoisrangaistavuuden kieltoa hallinnollisen sanktioseuraamuksen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen välillä. Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan tällaisten rinnakkaisten menettelyjen on oltava aineellisesti ja ajallisesti riittävän läheisessä yhteydessä toisiinsa niin, että *ne muodostavat eheän kokonaisuuden*.

(8) Puolestaan unionin tuomioistuin on todennut kaksoisrangaistavuuden kiellon rajoittamisen yhteydessä, että kansallisen *tuomioistuimen tehtävänä on varmistaa*, ettei seuraamusten päällekkäisyydestä kyseiselle henkilölle konkreettisesti aiheutuva taakka ole liiallinen kyseisen rikkomisen vakavuuteen nähden. (ratkaisu C-524/15 ja yhdistetyt asiat C-596/16 ja C-597/16).

(9) Valtiosääntöisesti perustuslain 21 §:llä ja 2 §:n 3 momentilla on merkitystä kaksoisrangaistavuudelle asetettavien pidäkkeiden kannalta katsottuna. Kaksoisrangaistavuuden mahdollisuus eri viranomaisten tai tuomioistuinten päätöksinä tarkoittaa ainakin osin sitä, että viranomaisten toimivaltasuhteet eivät ole selkeitä.

(10) Toimivaltasääntely on merkityksellistä perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta (PeVL 51/2006 vp). Perustuslakivaliokunta on etenkin perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti (PeVL 21/2001 vp) tai muuten täsmällisesti (PeVL 47/2001 vp) tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat (PeVL 45/2001 vp) sekä toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (PeVL 17/2004 vp, PeVL 7/2001 vp).

(11) Seuraamusmaksujärjestelmän epäsymmetrisyys ja epäkohdat ovat nousseet esille jo pitkään perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä. Näitä epäkohtia on pyritty ratkomaan pistemäisillä säännöksillä, *jotka jo itsessään voivat vaikuttaa kokonaisuutena toisiinsa nähden siten, että perusoikeudet vaarantuvat*. Erityisesti *eri menettelyjen ensi- ja toissijaisuus* ovat jääneet sääntelyssä epätäsmälliseksi, koska seuraamuksia on säädetty säädöskohtaisesti EU:n lainsäädännön täytäntöönpanon yhteydessä

(12) Perustuslakivaliokunta (mm. PeVL 17/2013 vp) onkin todennut seuraamuksia koskevista sääntelytarpeista seuraavaa: ”*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*.”

(13) Oikeusministeriö on julkaissut vuoden 2018 lopussa työryhmäraportin ”Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen” (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 52/2018). Työryhmä päätyi siihen lopputulokseen, ettei tuolloin ollut riittäviä perusteita ja edellytyksiä yleislainsäädännölle. Perusteena tälle oli seuraamusjärjestelmien moninaisuus ja niiden toimeenpanoon laajasti kohdistuvat EU-oikeudelliset velvoitteet sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen jatkuvasti kehittyvä oikeuskäytäntö.

(14) *Kaiken kaikkiaan hallinnollisen seuraamusjärjestelmäkokonaisuuden sisäiset suhteet ja suhde rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään ei ole koherentti ja on epästabiili*. Tästä syystä kokonaisuus on ongelmallinen perustuslain 21 §:n kannalta katsottuna.

2. Hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen eräissä tilanteissa

(15) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 42 §:ään ehdotetaan muutosta, jonka mukaan ”Finanssivalvonta voi 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”. Säännöstä perustellaan ensisijaisesti luottalaitosdirektiivin täytäntöönpanolla.

(16) Ehdotettu säännös tarkoittaisi kaksoisrangaistavuuden kiellon kaventamista. Säännös merkitsee, että samaa lainvastaista tekoa voitaisiin käsitellä samaan aikaan kahdessa eri prosessissa. *Lähtökohdiltaan säännös ei muodosta tällöin yhtä menettelykokonaisuutta*. Seuraamuksen määrääminen olisi mahdollista keskeneräisen rikosprosessin aikana. *Ehdotus on tältä osin edellä selostetun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön suhteen ongelmallinen*. Prosessien yhtenäistäminen jäisi laissa epämääräisen ”yhteensovittamisen varaan” (ehdotetun 5 momentin 5 kohta).

(17) Perustuslakivaliokunnan edellä esitettyjen kannanottojen mukaisesti kaksoisrangaistavuuden kiellon kannalta on pidetty perusteltuna, että lainvoimaisen ja lopulliseksi jääneen seuraamusmaksun, tai päätöksen sen määräämättä jättämisestä, tulee estää samaa tekoa koskevan rikossyytteen tuomioistuinkäsittelyn käynnistyminen tai keskeyttää se, vaikkei asiasta nimenomaisesti säädettäisikään. Vastaavasti lainvoimaisen seuraamusmaksun tulee estää samaa tekoa koskevan asian saattaminen esitutkintaan ja syyteharkintaan.

(18) Säätämisjärjestysperustelujen mukaan ”ehdotetun Finanssivalvonnasta annetun lain 42 §:n säännöksen yhteiskunnallisesti painava peruste olisi juuri se, että mahdollistettaisiin ja turvattaisiin edellytykset sellaiselle seuraamusjärjestelmälle, joka parhaiten suojaa yleistä etua, joka on luottolaitoksia koskevien säännösten ja kyseisiä säännöksiä koskevien seuraamussäännösten taustalla. Tällaisia yleisiä etuja ovat esimerkiksi rahoitusjärjestelmän vakaus, tallettajien ja talletuksien suojaaminen, asiakkaiden suojaaminen, rahoitusjärjestelmän väärinkäytöksien ehkäisy ja markkinoiden toimivuus”.

(19) Lakiehdotuksessa ehdotetaan lisäksi edellytyksiä, missä tilanteessa seuraamusmaksu voitaisiin määrätä rinnakkaisesta rikosprosessista tai lainvoimaisesta rikostuomiosta huolimatta. Ehdotuksessa Finanssivalvonnalle osoitettu harkintavalta perustuu kaiken kaikkiaan epämääräisten vahvikesanojen varaan: ” seuraamusmaksun määrääminen on **täysin välttämätöntä** yleisen edun suojaamiseksi”, ”**suojattava yleinen etu on eri** kuin rikosoikeudellisella seuraamuksella **suojattava yleinen etu**”, ” **suojattava yleinen etu täydentää** rikosoikeudellisella seuraamuksella suojattavaa yleistä etu” ja ”seuraamusmaksun määrääminen on **oikeasuhtaista**”.

(20) Säännöksen perusteluissa esitetään esimerkkeinä yleisenä etuna ”rahoitusjärjestelmän vakaus”, ”tallettajien ja talletuksien suojaaminen”, ”asiakkaiden suojaaminen”, ”rahoitusjärjestelmän väärinkäytöksien ehkäisy” ja ”markkinoiden toimivuus”. *Perusteluissa ei avata kuitenkaan, milloin käsillä olisi näissä tilanteissa ehdotettu edellytys, jolloin seuraamusmaksun määrääminen olisi esimerkiksi ”täysin” välttämätöntä*. Toisaalta epäselväksi jää, miten ehdotusta valmisteltaessa on

arvioitu mainittuja yleisen edun perusteita rikosoikeudelliseen yleisen edun perusteeseen. Edelleen epäselväksi jää, milloin käsillä olisi tilanne, jossa hallinnollinen sanktioseuraamus täydentäisi rikosoikeudellista seuraamusta.

(21) *Kaiken kaikkiaan ehdotus on epäsymmetrinen, koska seuraamusmaksu voitaisiin määrätä kesken rikosprosessin, mutta määräämisen edellytykset kuitenkin viittaavat siihen, että asia olisi tullut ensin ratkaista rikosprosessissa ennen kuin Finanssivalvonta voisi täydentää rikosoikeudellista seuraamusta. Toisaalta Finanssivalvonta ei voi arvioida seuraamuksen oikeasuhtaisuutta ennen kuin asia on saatettu rikosprosessissa loppuun. Lisäksi oikeasuhtaisuuden arvioinnille ei ole saatavissa harkintavaltaa rajoittavia perusteita, vaan ne jäisivät hallintolain (434/2003) 6 §:ssä säädettyjen yleisten harkintavallan rajoitusperusteiden varaan.*

(22) Sanktioluonteisten hallinnollisten seuraamusten tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan täyttää myös sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 39/2017 vp ja PeVL 28/2014 vp). Oikeasuhtaisuuden kannalta merkittäviä ovat paitsi säännökset sanktioiden euromääräisestä suuruudesta myös säännökset seuraamuksen suuruuden määräytymisessä huomioon otettavista seikoista ja seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä. Valiokunnan mielestä myös sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on perusteltua, että seuraamusmaksuja koskevissa säännöksissä ilmenee nimenomaisesti niiden määräämisen olevan harkinnanvaraista (PeVL 12/2019 vp).

(23) *Ehdotus pitää sisällään oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellisiä seikkoja, mutta harkintaa koskevat kriteerit jäävät hyvin yleiselle tasolle epämääräisiksi jäävien käsitteiden vuoksi.* Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että viranomaisen harkinnan sanktion määräämättä jättämisestä tulee tällöin olla sidottua harkintaa siten, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä (PeVL 49/2017 vp, PeVL 39/2017 vp). Sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta katsottuna merkitystä on myös suhteellisuusvaatimuksen täyttymisellä. Suhteellisuusvaatimus edellyttää sen arvioimista, onko sanktiointi *välttämätön* sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Tältä osin tulee arvioida, *onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin teon säätämisellä rangaistavaksi* (ks. PeVL 23/1997 vp).

(24) Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyysvaatimuksen mukaisesti hallinnollisille sanktioille on esitettävä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 23/1997 vp). *Nyt ehdotettua sääntelyä perustellaan muun muassa sillä*, että ”rikosoikeudellinen prosessi voi puolestaan kestää pitkään, jolloin pelkkä rikosoikeudellinen seuraamus ei yhtä oikea-aikaisesti puuttuisi vakaviin markkinahäiriöihin tai suojaisi sijoittajien etua”. *Nähdäkseni on selvää, etteivät tällaiset perusteet täytä painavia yhteiskunnallisia tarpeita tai että se olisi hyväksyttävä peruste muutoinkaan perusoikeusjärjestelmän kannalta katsottuna. Hallinnollisen seuraamusmaksuunkin sisältyy oikeussuojakeinot, joiden käyttäminen pitkittää tämänkin seurauksen prosessia.*

(25) Kaiken kaikkiaan ehdotettu sääntely muodostaisi rikosprosessille rinnakkaisen prosessin, jossa seuraamusmaksua koskevan hallintomenettelyn yhteensovittaminen jää 44 §:n muutosehdotuksen tietojenvaihtoa koskevan sääntelyn varaan. Puolestaan seuraamusmaksun määräämisen mahdollisuus perustuu tulkinnanvaraisten käsitteiden ja kriteerien varaan eikä ole myöskään selvää, millä tavalla se on yhteensovitettavissa keskeneräisen rikosprosessin kanssa. *Tästä syystä ehdotettu sääntely on ongelmallinen perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 21 §:n sääntelyvaatimusten suhteen ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö.*

3. Tietojenvaihtoa koskeva sääntely

(26) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 44 §:ssä ehdotetaan hallintomenettelyprosessin ja rikosprosessin yhteensovittamiseksi viranomaisten välille tietojenvaihtosääntelyä. Ehdotuksessa tietojenvaihto perustuisi ”asianmukaisuuden” arviointiin tietoja vaihdettaessa. Ehdotuksen mukaan Finanssivalvonnan tulisi antaa oikea-aikaisesti asianmukaisia tietoja rikosprosessia hoitaville viranomaisille. Puolestaan Finanssivalvonnalla olisi oikeus saada asianmukaiset tiedot rikosoikeudellisista menettelyistä. Säätämisjärjestysperustelujen mukaan nämä tiedot voisivat

sisältää valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia henkilötietoja. *Ehdotus irtaantuu selkeästi perustuslakivaliokunnan vakiintuneesta viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevista sääntelyvaatimuksista, joista poikkeamista on pidetty toistuvasti myös säätämisjärjestyskysymyksenä.*

(27) Perustuslakivaliokunta on arvioinut viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta ja kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojen luovuttamismahdollisuus 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 17/2016 vp, s. 2—3 ja siinä viitatut lausunnot).

(28) Hallituksen esityksessä perustellaan ehdotuksen irtaantumista sillä, että direktiivin suomenkielisessä säännöksessä todetaan seuraavaa: ”Jäsenvaltioilla on oltava käytössä asianmukaisia mekanismeja, joilla varmistetaan, että toimivaltaiset viranomaiset ja oikeusviranomaiset saavat oikea-aikaisesti asianmukaiset tiedot”. Säätämisjärjestysperustelujen mukaan ”Tietojen käsittelyä ei ole kuitenkaan sidottu välttämättömyyteen, sillä luottolaitosdirektiivi edellyttää, että yhteistyön piirissä pitäisi jakaa asianmukaiset tiedot. Luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanemiseksi on välttämätöntä sitoa tietojen luovutus samoin kuin direktiivissä. Tietoja ei tästä syystä siis voida sitoa välttämättömyysedellytykseen”.

(29) Poikkeamista perustellaan myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä lausutuilla perusteilla EU:n oikeuden ensisijaisuudesta (PeVL 8/2021 vp, PeVL 15/2019 vp). Nyt ehdotettu poikkeaminen ei kuitenkaan rinnastu aiempaan lausuntokäytäntöön. Merkitystä on sillä, että direktiivissä velvoitetaan huolehtimaan siitä, että viranomaiset ovat asianmukaisesti informoituja ”duly informed” rinnakkaisista prosesseista. Suomenkielinen eikä englanninkielinen direktiivin 70 (4) artikla aseta rajoitteita sille, millä tavalla tietojen antamisesta tai saamisesta säädetään kansallisesti lainsäädännössä, kunhan direktiivin mainittu säännös tulee täytetyksi valtiosääntöiset reunaehdot huomioiden. *Ehdotettu sääntely on valtiosääntöisesti selvästi ongelmallinen. Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu 44 § mahdollistaa laajemman tietojen antamisen rinnakkaisprosesseissa kuin sitä on direktiivissä tarkoitettu sovellettavaksi.*

(30) Ehdotus aiheuttaa myös kysymyksen siitä, missä määrin Finanssivalvonta voi tietojenvaihtosääntelyllä vaikuttaa rikosprosessiin erityisesti tuomioistuinten toimintaan. Perustuslain 3 §:n 3 momentin mukaan tuomiovaltaa käyttävät riippumattomat tuomioistuimet. Perustuslain 21 §:ssä tarkoitetut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet sisältävät myös vaatimuksen oikeudenkäynnin riippumattomuudesta. Asetelma, jossa rikosprosessin vireillepannut viranomainen (Finanssivalvonta) voisi vaikuttaa yhteensovittamissääntelyn kautta rikosprosessiin tai tuomioistuinten toimintaan on ongelmallinen perustuslain 3 §:n 3 momentin ja 21 §:n kannalta katsottuna. *Sääntelystä ei voi muodostua kuvaa, jossa hallintoviranomaisena toimiva Finanssivalvonta voisi vaikuttaa erityisesti tuomioistuimessa käsittelyssä olevaan rikosasiaan tavalla, joka vaikuttaisi tuomioistuimen riippumattomaan päätöksentekoon*. Perustelujen mukaan ”Finanssivalvonta voisi täyttää velvollisuutensa esimerkiksi tekemällä yhteisymmärryspöytäkirjan kyseisten viranomaisten kanssa”. *Perusteluissa voidaan vetää johtopäätös, että Finanssivalvonta voisi laatia yhteisymmärryspöytäkirjan riippumattoman tuomioistuimen kanssa käsittelyjen yhteensovittamisesta. Tällainen menettely on omiaan horjuttamaan ulkoisesti tuomioistuimen riippumattomuutta. Sääntelyä tulee täsmentää, millaisia tietoja ja missä tilanteessa Finanssivalvonta on veloitettu antamaan tai oikeutettu saamaan tuomioistuimelta käsittelyjen yhteensovittamiseksi sekä millaista menettelyä tässä noudatetaan. Sääntely ei voi jäädä epämääräisen ”asianmukaisuuden” ja yhteisymmärryspöytäkirjojen varaan.*

4. Salassapitosääntely

(31) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 16 §:n muutosehdotus ja uusi 16 b § pitävät sisällään salassapitosäännöksiä, joten ne ovat merkityksellisiä perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetyn perusoikeutena turvatun asiakirjajulkisuuden kannalta katsottuna. Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan asiakirjajulkisuutta voidaan rajoittaa välttämättömien syiden vuoksi lailla. Perustuslaki rajoittaa suoraan lainsäätäjän mahdollisuuksia asiakirjajulkisuuden rajoittamiseen.

(32) Sääntely sijoittuisi tässä tapauksessa erityislakiin, jolloin kysymys on yleislakina sovellettavaksi tulevaan viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999, julkisuuslaki) nähden tehtävästä poikkeuksellisesta salassapitosääntelystä. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä muistuttanut, että eduskunta on julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä (EV 303/1998 vp, HaVM 31/1998 vp) korostanut pidättyvää suhtautumista viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön (PeVL 62/2018 vp, PeVL 2/2008 vp).

(33) Julkisuuslaissa on säädetty salassa pidettäväksi yksityiselämän suojan ydinalueella kuuluvat tiedot. Tällaisia ovat osittain myös valtiosääntöisesti arvioiden arkaluonteiset tiedot. Perustuslakivaliokunnan mukaan arkaluonteisten tietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojaamiseksi (PeVL 39/2009 vp).

(34) Lakiehdotuksen 16 §:n mukaan salassa pidettäviä olisivat: omistukset yrityksissä ja sellaisten rahoitusvälineiden omistusosuudet, jotka voivat aiheuttaa eturistiriitoja; merkittävä muu varallisuus, joka voi aiheuttaa eturistiriitoja; velat, takaukset ja muut vastuusitoumukset, jotka voivat aiheuttaa eturistiriitoja; sekä muut sidonnaisuudet, joilla voi olla merkitystä arvioitaessa hänen edellytyksiään hoitaa virkaan kuuluvia tehtäviä. Tiedot eivät kuvaa kokonaisuutena ilmoitusvelvollisen kokonaisvarallisuutta eikä se myös muodosta kokonaiskuvaa taloudellisesta asemasta. *Tiedot eivät ole myöskään pääasiallisesti arkaluonteisia*. Salassapitosäännöstä on perusteltu ”virkamiesten yhdenmukaisen kohtelulla”, ”julkisuuslain tulkinnanvaraisuudella” sekä valtion virkamieslain salassapitosäännöksellä, joka on säädetty ennen julkisuuslakia, eikä sitä ole yhteensovitettu myöhemmin julkisuuslain sääntelyn kanssa.

(35) Lisäksi ilmoitettavista tiedoista on muun lainsäädännön mukaan julkisia tietoja, kuten omistukset yrityksissä (ks. esim. osakeyhtiölain 3:17). Puolestaan tiedot, jotka liittyvät henkilön edellytyksiin hoitaa virkatehtäviä ovat kiinteässä suhteessa julkisuuslain 3 §:ssä lausuttuihin asiakirjajulkisuuden ytimeen kuuluviin seikkoihin: ”laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus *valvoa julkisen vallan* ja *julkisten varojen käyttöä*, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan”. Ilmoitusvelvollisuuden tarkoituksena on erityisesti esteellisyyssäännösten valvonta. Kiinnitän tältä osin huomiota siihen, että asiakirjajulkisuuden ytimeen kuuluu oikeuskäytännönkin perusteella jokaisen mahdollisuus valvoa virkamiesten sidonnaisuuksia ja esteellisyyssäännösten noudattamista (KHO 11.8.2017 t. 3820 ja KHO 29.3.2000 t. 651).

(36) Lisäksi kiinnitän huomiota siihen, että julkisuuslain säätämisen jälkeen on säädetty esimerkiksi kuntalaissa ja hyvinvointialuelaissa johtavien viranhaltijoiden ja eräiden luottamushenkilöiden velvollisuudesta tehdä sidonnaisuusilmoitus, jossa on tehtävä selkoa muun muassa johtotehtävistä sekä luottamustoimista elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä, merkittävästä varallisuudesta sekä muistakin sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa. Edellä mainituissa laeissa tiedot on säädetty julkaistavaksi julkisyhteisöjen verkkosivustolla kuitenkin siten, että salassa pidettäviä tietoja ei julkaista. Puolestaan salassapito perustuu yleislakina sovellettavaksi tulevaan julkisuuslakiin.

(37) Edellä esitetyn perusteella lakiehdotuksen 16 §:n muutoksen salassapitosäännös sisältää sellaisia tietoja, joiden salassapidolle ei ole esitetty valtiosääntöisesti arvioiden välttämättömiä syitä, joiden perusteella erityislaissa voitaisiin säätää näiden tietojen salassapidosta tässä

laajuudessa. *Virkamiesten yhdenmukainen kohtelu tai yleislain salassapitosäännösten tulkinnanvaraisuus eivät ole perustuslain 12 §:n 2 momentissa tarkoitettuja välttämättömiä syitä julkisuuden rajaamiselle erityislaissa. Merkitystä on myös sillä, että muun sääntelyn perusteella tiedot ovat jopa julkisia, jolloin on selvää, ettei näiden tietojen osalta ole välttämättömiä perusteita salassapidolle.*

(38) Lakiehdotuksen 16 b §:n mukaan sisäpiirirekisterissä olevat luonnollisen henkilön henkilötunnus ja osoite sekä muun luonnollisen henkilön kuin ilmoitusvelvollisen henkilötiedot ovat salassa pidettäviä. Ehdotusta perustellaan yksityiselämän suojalla ja henkilötietojen suojalla. Lisäksi todetaan, että ”osoitetiedot antaisivat täsmällistä tietoa ilmoittajan sekä edunvalvottavan täsmällisesti asuinpaikasta, vaikka hän ei itse olisikaan edes virassa Finanssivalvonnassa” sekä ”näiden tietojen julkisuus voisi aiheuttaa riskin henkilön ja hänen lähipiirinsä turvallisuudelle sekä yksityiselämälle”.

(39) Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 31 kohdassa on säädetty eräissä tilanteissa yhteystietojen salassapidosta, jolloin tietojen salassapito voi perustua johonkin turvallisuuteen liittyvään tekijään edellytysten täyttyessä (turvakielto). Henkilötunnusta ei ole säädetty julkisuuslaissa salassa pidettäväksi, vaan henkilötunnuksen käsittelyä on rajoitettu tietosuojalain 29 §:ssä. *Perusteluissa esitetty vaikuttaa siltä, että näiden tietojen antamiseen liittyy enemmänkin intressejä rajoittaa tietojen luovuttamista*, *jollaista rajoittamista perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena nimenomaan luovutusta rajoittava sääntelynä* (PeVL 3/2009 vp, s. 2/II). Nähdäkseni tietojen luovuttamisen rajoittamiselle on olemassa edellytyksiä, mutta julkisuuslain salassapitosäännöksistä pidemmälle menevään salassapitosääntelyyn ei ole edellytyksiä, kun otetaan huomioon perustuslain 12 §:n 2 momentissa säädetty vaatimus rajoitusten välttämättömyydestä. Kysymys on myös salassapitosääntelyn koherenssista, joka sekin kiinnittyy mainittuun välttämättömyysvaatimukseen.

15.4.2026

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti