Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Dan Helenius

Rikos- ja prosessioikeuden professori

Helsingin yliopisto

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

Minulta on pyydetty lausunto yllämainitusta hallituksen esityksestä. Minua on pyydetty erityisesti tarkastelemaan ehdotettua Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 42 ja 44 §:n sääntelyä ne bis in idem -kiellon kannalta. Lisäksi minua on pyydetty tarkastelemaan ehdotusta myös siltä kannalta, onko perustuslain 21 §:stä käsitykseni mukaan johdettavissa ne bis in idem -kiellolle sellaista kansallista suoraan perustuslaista tulevaa itsenäistä sisältöä, joka ei johdu Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan soveltamiskäytännöstä.

Saamastani luottamuksesta kiittäen esitän seuraavan lausunnon.

1. Yleisesti

1. Esityksen tarkoituksena on panna kansallisesti täytäntöön luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivi sekä täydentää aiempien muutosdirektiivien täytäntöönpanoa (jäljempänä luottolaitosdirektiivi).[1] Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi mm. Finanssivalvonnasta annettua lakia, ja muutokset koskisivat mm. Finanssivalvonnan määräämiä hallinnollisia seuraamuksia ja uhkasakkoja.

2. Voimassa olevassa Finanssivalvonnasta annetun lain 42 §:n 3 momentissa säädetään, että rikemaksua tai seuraamusmaksua ei voida 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 lisättiin lakiin vuonna 2012 korkeimman oikeuden (KKO) antamien ne bis in idem -kieltoa koskevien ratkaisujen vuoksi (HE 32/2012 vp, s. 280). KKO linjasi ratkaisuissaan, että verotusmenettelylain (1558/1995) nojalla määrätty veronkorotus estää yleistä tuomioistuinta tutkimasta samaa tekoa – verolainsäädännössä säädettyä ilmoitusvelvollisuuden rikkomista – koskevaa veropetossyytettä, jos veronkorotus on tullut lopulliseksi ennen rikossyytteen vireille tuloa (KKO 2010:45 ja KKO 2010:46).[2]

3. KKO:n linjaus oli puolestaan seuraus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) muuttuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan hallinnollisilla seuraamusmaksuilla voi olla rikosoikeudellinen luonne ja jonka mukaan saman asian käsite tulee lisäksi ymmärtää laajasti koskemaan samaa tosiasiallista tapahtumainkulkua (ks. esim. KKO 2010:45, kohdat 25–26). Finanssivalvonnasta annetussa laissa säädettyjä rike- ja seuraamusmaksuja pidetään rangaistusluonteisina taloudellisina seuraamuksina, jotka asiallisesti rinnastetaan rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (PeVL 17/2012 vp,

[1] 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.

[2] Huomattakoon, että ratkaisuissa oli kysymys nimenomaan veronkorotusta koskevan päätöksen lopullisuudesta, eikä jälkiverotusta koskevan päätöksen, niin kuin nyt kysymyksessä olevassa ja vuoden 2012 hallituksen esityksessä annetaan ymmärtää.

s. 5–6). Näin ollen ne bis in idem -kielto tulee sovellettavaksi, jolloin samaa asiaa, josta on määrätty rike- tai seuraamusmaksu, ei voida tutkia rikosprosessissa, eikä myöskään toisinpäin.

4. Ne bis in idem -kiellosta säädetään monissa Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeusinstrumenteissa. Näistä tärkeimpinä voidaan mainita Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla, YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 14 artiklan 7 kohta ja EU:n perusoikeuskirjan 50 artikla. Lisäksi Schengenin yleissopimuksen 54 artikla sisältää rajat ylittävän ne bis in idem -kiellon, joka koskee muissa Schengen-valtioissa annettuja tuomioita. Euroopan ihmisoikeussopimus ja sen lisäpöytäkirjat ovat Suomessa voimassa eduskuntalain tasoisena säädöksenä, ja Suomi on luonnollisesti myös sidottu EIT:n oikeuskäytäntöön. Kansallisella tasolla kiellon on katsottu sisältyvän perustuslain yksilön oikeusturvaa koskevan 21 §:n 2 momentin säännökseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista, jotka on lailla turvattava (ks. PeVL 9/ 2012 vp, s. 3, PeVL 17/2013 vp, s. 3 ja PeVL 19/2025 vp, s. 7).

5. EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukaan ”[k]etään 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”. Jo artiklan sananmuotoa tarkastelemalla nähdään, että säännöllä on eräänlainen kaksoisfunktio. Sääntö ei rajoitu pelkästään kahdesti rankaisemisen kieltoon, vaan kieltää myös tutkimasta samaa asiaa kahdesti (esim. Zolotukhin v. Venäjä 2009, kohta 110). Näin ollen on harhaanjohtavaa puhua pelkästään kahdesti rankaisemisen kiellosta, koska ne bis in idem -kiellon tarkoituksena on nimenomaisesti turvata se, että henkilö, jota kerran on syytetty tietyistä teoista, ei joudu uudestaan syytteeseen samoista teoista riippumatta siitä, onko hänet tuomittu vai vapautettu.[3]

6. EIT:n ja Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytännössä ne bis in idem -vaikutuksen edellytykseksi on vakiintuneesti asetettu, että asiassa on annettu lopullinen ratkaisu. Näin ollen kiellettyä ei periaatteessa ole tutkia samaa asiaa samanaikaisesti vireillä olevissa menettelyissä (ns. lis pendens -vaikutus). Toisen menettelyn tultua lopulliseksi asiassa on kuitenkin annettu lopullinen ratkaisu, jolloin asian tutkiminen toisessa menettelyssä on kielletty (ks. esim. Glantz v. Suomi 2014, kohdat 57–64 ja C-505/19 PPU, Bundesrepublik Deutschland, kohdat 82 ja 89).

7. Kansallisesti ne bis in idem -kiellon suoja on kuitenkin ulotettu tätä pidemmälle. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että ne bis in idem -kiellon ei voida katsoa koskevan vain puhtaasti peräkkäisiä menettelyjä, vaan myös samanaikaisesti vireillä olevia menettelyjä (PeVL 9/2012 vp, s. 4). KKO on sittemmin perustuslakivaliokunnan käytäntöön tukeutuen katsonut, että veropetossyytteen tutkimiselle on este jo sen jälkeen, kun verotusmenettelyssä on veronkorotusta koskevaa päätösvaltaa käytetty joko määräämällä veronkorotus tai jättämällä se määräämättä (KKO 2013:59, ään.). Samaan aikaan on myös todettu, että EIT:n oikeuskäytäntö on samanaikaisesti vireillä olevia menettelyjen osalta epäselvä ja mahdollisesti kehittymässä (PeVL 17/2013 vp, s. 3).

8. Kuten olen edellä esittänyt, on nähdäkseni selvää, että EIT:n ne bis in idem -kieltoa koskevasta oikeuskäytännöstä ei seuraa samanaikaisesti vireillä olevien menettelyjen kieltoa. Sitä vastoin kysymys on kielletystä kahdesti tutkimisesta, mikäli toista menettelyä ei keskeytetä toisen menettelyn

[3] Kaksoisrangaistavuudella tarkoitetaan puolestaan, että teko on rangaistava sekä Suomessa, että vieraan valtion alueella, edellytyksenä lähinnä Suomen rikosoikeuden soveltamiselle tai kansainvälisen oikeusavun antamiselle. Näin ollen on ne bis in idem -kiellon kannalta harhaanjohtavaa puhua esim. kaksoisrangaistavuuskiellosta.

tultua lopulliseksi.[4] Niin kauan kuin hallinnollista seuraamusjärjestelmää ja rikosoikeudellista järjestelmää ei ole lainsäädännön tasolla yleisesti yhteensovitettu, voidaan kuitenkin oikeusvarmuuden kannalta ja sattumanvaraisten lopputulosten estämiseksi pitää perusteltuna, että alakohtaisesti säännellään hallinnollisia seuraamuksia koskevien ja rikosprosessioikeudellisten menettelyjen välisestä suhteesta (ks. PeVL 17/2013 vp, s. 6).

9. Kuten esityksessä todetaan, sekä EUT:n että EIT:n oikeuskäytännössä on kuitenkin katsottu, että ne bis in idem -kielto ei tiettyjen edellytysten täyttyessä estä hallinnollisen seuraamuksen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen määräämistä samasta teosta eri menettelyissä (s. 221). Tuomioistuimet ovat kuitenkin lähestyneet asiaa hieman eri tavoin.

10. EIT on jo 2000-luvun alun oikeuskäytännössään katsonut, että ne bis in idem -kiellosta ei seuraa kieltoa määrätä samasta asiasta hallinnollisen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen eri menettelyissä, mikäli menettelyillä on riittävä asiallinen ja ajallinen yhteys (”a sufficiently close connection between them, in substance and in time”, ks. Nilsson v. Ruotsi 2005 ja vrt. myös Hangl v. Itävalta 2001). Näissä lähinnä ajokieltoa koskevissa ratkaisuissa on katsottu, että ajokiellon määrääminen erillisessä menettelyssä ei tarkoita asian uutta tutkimista, mikäli ajokielto määrätään suoraan aikaisemman liikennerikostuomion perusteella (ks. Boman v. Suomi 2015, kohta 43 ja Rivard v. Sveitsi 2016, kohdat 28–34). Kysymys on tällöin sisällöllisesti ja ajallisesti riittävän läheisesti sidoksissa toisiinsa olevista menettelyistä, jotka muodostavat yhden menettelykokonaisuuden. Toisin sanoen, kysymys ei tällöin ole asian uudelleen tutkimisesta.

11. EIT on sittemmin kehittänyt ”asiallista ja ajallista yhteyttä” koskevaa tulkintakäytäntöään tarkemmin kriteerein. Näin tehtiin ensimmäisen kerran asiassa A ja B v. Norja 2016. Ratkaisussa EIT totesi aluksi, että varmin tapa varmistaa ne bis in idem -kiellon noudattamista on yksivaiheisen menettelyn käyttöönotto, jonka avulla lainvastaisen toiminnan rinnakkaiset sääntelylinjat voidaan yhdistää yhden menettelyn puitteissa (A ja B v. Norja 2016, kohta 130). EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artikla ei kuitenkaan sulje pois rinnakkaisten menettelyjen toteuttamista, edellyttäen että tietyt edellytykset täyttyvät. Valtion on osoitettava vakuuttavasti, että kyseessä olevat kaksi menettelyä ovat olleet sisällöltään ja ajallisesti riittävän läheisessä yhteydessä toisiinsa. Toisin sanoen on osoitettava, että ne on yhdistetty toisiinsa yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Tässä arvioinnissa on EIT:n mukaan huomioitava seuraavat kriteerit (A ja B v. Norja 2016, kohta 132):

- onko eri menettelyillä toisiaan täydentäviä tavoitteita ja käsitelläänkö niissä siten kyseessä olevan yhteiskunnallisen rikkomuksen (”misconduct”) eri näkökohtia paitsi abstraktisti myös konkreettisesti;
- onko kyseessä olevien menettelyjen rinnakkaisuus sekä oikeudellisesti että käytännössä ennakoitavissa oleva seuraus asiasta;
- suoritetaanko kyseiset menettelyt siten, että vältetään mahdollisimman pitkälle todisteiden keräämisen ja arvioinnin päällekkäisyydet, erityisesti varmistamalla asianomaisten viranomaisten välinen riittävä yhteistyö, jotta yhden menettelyn puitteissa tehdyt tosiseikkojen selvitykset voidaan hyödyntää myös toisessa menettelyssä;

[4] EIT on useassa ratkaisussa todennut, että “Article 4 of Protocol No. 7 does not prohibit several concurrent sets of proceedings (litis pendens). In such a situation it cannot be said that an applicant is prosecuted several times ‘for an offence for which he has already been finally acquitted or convicted’”. Ks. kootusti EIT:n ratkaisukäytännöstä Guide on Article 4 of Protocol No. 7 to the European Convention on Human Rights, s. 18 (https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_4_protocol_7_eng).

- ja ennen kaikkea, otetaanko ensimmäisenä lopulliseksi tulleessa menettelyssä määrätty seuraamus huomioon viimeisenä lopulliseksi tulleessa menettelyssä, jotta vältetään tilanne, jossa asianomaiselle henkilölle aiheutuu lopulta kohtuuton rasite; tämä jälkimmäinen riski on vähäisin silloin, kun käytössä on hyvitysmekanismi (”offsetting mechanism”), jonka tarkoituksena on varmistaa, että määrättyjen seuraamusten kokonaismäärä on oikeasuhteinen.

12. Näitä arviointikriteereitä on sittemmin sovellettu myös EIT:n myöhemmässä oikeuskäytännössä (ks. mm. Johannesson ym. v. Islanti 2017; Nodet v. Ranska 2019; Mihalache v. Romania 2019; Velkov v. Bulgaria 2020; Galović v. Kroatia 2021 ja Goulandris ja Vardinogianni v. Kreikka 2022).

13. EIT on puolestaan todennut, että EU:n perusoikeuskirjan 50 artikla ei sinänsä ole esteenä sille, että jäsenvaltio määrää samasta teosta sekä hallinnollisia että rikosoikeudellisia seuraamuksia. Silloin, kun hallinnollinen seuraamus on perusoikeuskirjan 50 artiklan mukaisesti luonteeltaan rikosoikeudellinen ja kun se on tullut lopulliseksi, kyseinen määräys on kuitenkin esteenä sille, että samaa henkilöä vastaan nostetaan syyte samasta teosta (C-617/10, Åkerberg Fransson, kohta 34). EU:n perusoikeuskirjan 50 artiklassa kielletään siis määräämästä useita luonteeltaan rikosoikeudellisia seuraamuksia samasta teosta vireille pantujen eri menettelyjen päätteeksi (C-524/15, Menci, kohta 35). Toisin kuin EIT, EUT on oikeuskäytännössään katsonut, että luonteeltaan rikosoikeudellisten menettelyiden ja seuraamusten päällekkäisyys rajoittaa aina ne bis in idem -kieltoa perusoikeutena (C-524/15, Menci, kohta 39).

14. EUT on kuitenkin katsonut, että EU:n perusoikeuskirjan 50 artiklassa taatun ne bis in idem -periaatteen rajoittaminen voi olla oikeutettua perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan nojalla (C-524/15, Menci, kohta 40). Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan siinä tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Kyseisen kohdan toisessa virkkeessä määrätään, että suhteellisuusperiaatteen mukaisesti näiden oikeuksien ja vapauksien rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

15. Perustuen EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohtaan EUT on siten katsonut, että päällekkäiset menettelyt muodostavat ne bis in idem -kiellon kannalta sallitun poikkeuksen seuraavin tarkemmin edellytyksin (C-524/15, Menci; C-537/16, Garlsson Real Estate ym.; yhdistetyt asiat C-596/16, Enzo Di Puma ja C-597/16, Consob):

- päällekkäisistä menettelyistä on säädetty lailla;
- sääntely kunnioittaa ne bis in idem -kiellon keskeistä sisältöä, joka edellyttää mm., että päällekkäiset menettelyt ja seuraamukset ovat mahdollisia vain tyhjentävästi vahvistetuin edellytyksin;
- sääntely vastaa yleisen edun mukaista tavoitetta, jolloin erityisesti tulee huomioida, pyritäänkö menettelyillä ja seuraamuksilla tavoitteen saavuttamiseksi toisiaan täydentäviin päämääriin;
- sääntely on suhteellisuusperiaatteen mukainen. Silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden.

Sääntelyn tulee lisäksi olla ehdottoman tarpeellinen, mikä edellyttää:

- selkeitä ja täsmällisiä säännöksiä, joiden perusteella oikeussubjektin on mahdollista ennakoida, mitkä toimet ja laiminlyönnit voivat johtaa päällekkäisiin menettelyihin ja seuraamuksiin;
- sääntöjä, joilla varmistetaan yhteensovittaminen, jonka tarkoituksena on vähentää menettelyjen päällekkäisyydestä kyseisille henkilöille aiheutuva lisätaakka ehdottoman tarpeelliseen;
- sääntöjä, joilla voidaan taata, että määrättyjen seuraamusten kokonaisuuden ankaruus vastaa kyseisen rikkomisen vakavuutta, sillä mainittu edellytys johtuu perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan lisäksi myös perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdassa määrätystä periaatteesta, jonka mukaan rangaistuksen on oltava oikeassa suhteessa rikoksen vakavuuteen. Mainituissa säännöissä on säädettävä, siitä, että toimivaltaisten viranomaisten on toista seuraamusta määrättäessä huolehdittava siitä, että määrättyjen seuraamusten kokonaisuuden ankaruus ei ylitä todetun rikkomisen vakavuutta.

16. Vaikka kansallinen säännöstö, joka täyttää mainitut edellytykset, vaikuttaisi lähtökohtaisesti olevan omiaan varmistamaan kyseessä olevien eri intressien tarpeellisen yhteensovittamisen, kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten on myös sovellettava sitä niin, että menettelyiden ja seuraamusten päällekkäisyydestä yksittäisessä tapauksessa kyseiselle henkilölle aiheutuva taakka ei ole liiallinen suhteessa rikkomisen vakavuuteen (C-524/15, Menci, kohta 58).

17. Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että sekä EIT ja EUT ovat oikeuskäytännössään tietyin edellytyksin pitäneet päällekkäiset menettelyt sallittuina ne bis in idem -kiellon kannalta. EIT:n oikeuskäytännön mukaan kysymys ei ole asian uudelleen tutkimisesta, mikäli menettelyt muodostavat sisällöllisesti ja ajallisesti riittävän yhtenäisen kokonaisuuden. EUT:n oikeuskäytännön mukaan kysymys on sitä vastoin ne bis in idem -kiellon rajoittamisesta ja sitä koskevasta poikkeuksesta, joka voi kuitenkin olla oikeutettu EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan nojalla.

18. Nyt kysymyksessä olevassa esityksessä ehdotetaan uusi 5 momentti Finanssivalvonnasta annetun lain 42 §:ään. Uusi momentti sisältäisi poikkeuksen 4 momentissa (voimassa olevan lain 42 §:n 3 momenttissa) säädetystä ne bis in idem -kiellosta. Poikkeussäännöksen mukaan Finanssivalvonta voisi määrätä seuraamusmaksun luottolaitoslain 20 luvun 1 §:n säännösten rikkomisesta tai laiminlyönnistä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa taikka jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio. Seuraamusmaksun voisi määrätä ainoastaan seuraavien edellytysten täyttyessä: 1) seuraamusmaksun määrääminen on täysin välttämätöntä yleisen edun suojaamiseksi; 2) suojattava yleinen etu on eri kuin rikosseuraamuksella suojattava yleinen etu; 3) suojattava yleinen etu täydentää rikosseuraamuksella suojattavaa yleistä etu; 4) seuraamusmaksun määrääminen on oikeasuhtaista 5) seuraamusmaksun määräämistä koskeva menettely on sovitettu yhteen rikosasian käsittelyn kanssa.

19. Poikkeussäännöksellä on tarkoitus panna täytäntöön luottolaitosdirektiivin 70 artiklan 3 kohta, ja se on muotoiltu vastaamaan EUT:n sekä EIT:n edellä tarkasteltua oikeuskäytäntöä siitä, että ne bis in idem -periaate ei tiettyjen edellytysten täyttyessä estä hallinnollisen seuraamuksen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen määräämistä samasta teosta eri menettelyissä (esityksen s. 140). Poikkeussäännös tarkoittaisi esityksen mukaan, että ne bis in idem -kiellon vastaisena ei pidetä tilannetta, jossa menettelyt muodostavat yhden koordinoidun sekä oikeasuhtaisen kokonaisuuden. Ne bis in idem -kiellosta poikkeamisessa olisi kyse merkittävästä muutoksesta oikeustilaan, joka on ollut Suomessa vakiintunut. Kyseisestä poikkeuksesta on kuitenkin esityksen mukaan välttämätöntä säätää luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanemiseksi (s. 140 ja 221).

20. Seuraavaksi tarkastelen ensin perustuslain 21 §:n 2 momentista johdetun ne bis in idem -kiellon suhdetta EIT:n ja EUT:n oikeuskäytäntöön sekä ehdotetun poikkeussäännöksen mahdollista välttämättömyyttä. Sen jälkeen tarkastelen vielä ehdotetun poikkeussäännöksen yhdenmukaisuutta EIT:n ja EUT:n oikeuskäytännön kanssa.

3. Ne bis in idem -kieltoa koskevan suojan taso perustuslaissa sekä EIT:n ja EUT:n oikeuskäytännössä

21. Kuten edellä on esitetty, EIT ja EUT ovat oikeuskäytännössään katsoneet, että että ne bis in idem -kielto ei tiettyjen edellytysten täyttyessä estä hallinnollisen seuraamuksen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen määräämistä samasta teosta eri menettelyissä. Kysymys on tällöin, ainakin EIT:n oikeuskäytännön mukaan, kiellon rajoittamisesta ja sitä koskevasta poikkeuksesta.

22. Kansallisesti ne bis in idem -kiellosta ei ole yleisesti säännelty perustuslaissa, eikä muuallakaan lainsäädännössä. Alakohtaisesti kielto ilmenee kuitenkin useista eri, varsinkin hallinnollisia seuraamusmaksuja mahdollistavista, laeista.[5] Mikään näistä säännöksistä ei tällä hetkellä salli kumulatiivisten seuraamusten määräämistä eri menettelyissä, vaan ne perustuvat ehdottomaan kieltoon käsitellä samaa asiaa uudelleen. Säännökset menevät jopa pidemmälle kuin mitä Suomen ihmisoikeusvelvoitteet ehdottomasti edellyttävät, sillä ne eivät ainoastaan kiellä hallinnollisen seuraamuksen määräämistä, jos samasta asiasta on annettu lopullinen ratkaisu rikosoikeudenkäynnissä, vaan kieltävät myös tällaisten seuraamusten määräämisen, jos sama asia on vireillä rikosoikeudenkäynnissä (esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa).

23. Kuten jo edellä on todettu, perustuslakivaliokunta on katsonut ne bis in idem -kiellon sisältyvän myös 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 ja PeVL 19/2025 vp, s. 7; ks. myös HE 309/1993 vp, s. 74/II). Kansallisesti kiellon voidaan siten katsoa saavan valtiosääntöoikeudellisen sisältönsä ensisijaisesti perustuslakivaliokunnan käytännöstä. Perustuslakivaliokunta on todennut, että ne bis in idem -kielto estää nimenomaan asian uudelleen tutkimisen tai rankaisemisen. Sitä vastoin se ei estä sitä, että samassa menettelystä määrätään useita seuraamuksia (ks. rikosuhrimaksua koskeva PeVL 61/2014 vp, s. 2, jossa todetaan, että rikosuhrimaksu määrätään samassa menettelyssä kuin maksun perusteena olevasta rikoksesta määrätään rangaistus, jolloin sääntely ei ole ongelmallinen ne bis in idem -kiellon kannalta). Kysymys on tällöin kumulatiivisista seuraamuksista, mutta ei sitä vastoin kumulatiivisista menettelyistä. Kuten edellä on todettu, perustuslakivaliokunta on jopa katsonut, että ne bis in idem -kiellon ei voida katsoa koskevan vain puhtaasti peräkkäisiä menettelyjä, vaan myös samanaikaisesti vireillä olevia menettelyjä (PeVL 9/2012 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut, että ne bis in idem -kiellon on katsottava kattavan myös samaa tekoa koskevat rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset ja että kieltoa koskeva säännös on asianmukaista muotoilla kattamaan tilanteet, joissa on annettu asiaratkaisu seuraamusmaksun määräämistä koskevassa asiassa (PeVL 15/2014 vp, s. 2). Mahdollisuus aloittaa rikosprosessi tai jatkaa jo aloitettua rikosprosessia samasta teosta aikaisemmin määrätyn rike- tai seuraamusmaksun estämättä ei perustuslakivaliokunnan mukaan joka tapauksessa olisi sopusoinnussa oikeus- ja lainsäädäntökäytännössä esitetyn kanssa (PeVL 2/2017 vp, s. 6).

[5] Esim. tässä käsitelty Finanssivalvonnasta annetun lain 42 §, erillisellä päätöksellä määrättävästä veron- tai tullinkorotuksesta annetun lain (781/2013) 5 §, työsopimuslain (55/2001) 11a:6 ja vaarallisten aineiden kuljetuksesta Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaitoksessa annetun lain (849/2025) 122.5 §.

24. Vaikka perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella on vaikeaa tehdä yksiselitteisiä johtopäätöksiä siitä, mihin ajankohtaan ne bis in idem -kiellon alkamisajankohtaa on ehdottomasti sidottava (rinnakkaisen menettelyn vireilläoloon vai rinnakkaisessa menettelyssä annettuun asiaratkaisuun), on nähdäkseni kuitenkin selvää, että kielto estää perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan toisen menettelyn aloittamista tai jatkamista viimeistään siinä vaiheessa, kun samasta asiasta rinnakkain vireillä oleva menettely tulee lopulliseksi. Johtopäätökseni on siten, että perustuslain 21 §:stä on johdettavissa ne bis in idem -kiellolle sellaista kansallista suoraan perustuslaista tulevaa itsenäistä sisältöä, joka ulottaa kiellon suojatasoa pidemmälle, kuin mitä EIT:n ja EUT:n kieltoa koskeva oikeuskäytäntö ehdottomasti edellyttää.

25. Kansallisesti valtiosääntöoikeudellisesti korkeampi suojataso ei kuitenkin lähtökohtaisesti ole ongelmallinen. EIS merkitsee ainoastaan minimistandardia, joka on täytettävä myös perusoikeussäännöksiä tulkittaessa.[6] EU:ssa noudatettavasta perusoikeuksien suojatasosta säädetään puolestaan EU:n perusoikeuskirjan 53 artiklassa, jonka ”mukaan perusoikeuskirjan määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai loukkaisivat niitä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, jotka asianomaisella soveltamisalalla tunnustetaan […] jäsenvaltioiden valtiosäännöissä”. EUT:n mukaan ”kun unionin oikeuden toimi edellyttää kansallisia täytäntöönpanotoimi, kansalliset viranomaiset ja tuomioistuimet saavat edelleen soveltaa perusoikeuksien suojan kansallista tasoa, kunhan tämä soveltaminen ei vaaranna suojan tasoa, joka on vahvistettu perusoikeuskirjassa, sellaisena kuin unionin tuomioistuin on sitä tulkinnut, eikä unionin oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta” (C-399/11, Melloni, kohta 60). Perusoikeuskirjan takaama korkeampi kansallinen suojataso on siten mahdollinen, mikäli se ei vaaranna unionin oikeuden ensisijaisuutta, yhtenäisyyttä ja tehokkuutta.

26. EU-oikeuden etusija ajankohtaistuu mm. tilanteissa, joissa perusoikeuksia koskeva suojataso on yhdenmukaistettu tai tarkoitettu yhdenmukaistettavaksi EU-tasolla. Esim. asiassa C-399/11, Melloni, EUT katsoi, että koska poissaolotuomioita koskevalla puitepäätöksellä niitä koskeva perusoikeussuoja oli unionissa yhdenmukaistettu, kansallisen perustuslain turvaaman korkeamman suojan tarjoaminen eurooppalaista pidätysmääräystä koskevissa tilanteissa olisi unionin oikeuden etusijaperiaatteen vastaista (C-399/11, Melloni, kohdat 47–53).

27. Nyt kysymyksessä olevalla luottolaitosdirektiivillä pyritään luonnollisesti erinäisiin yhdenmukaistamistoimenpiteisiin. Sitä vastoin en ole vakuuttunut siitä, että direktiivin tarkoituksena tulisi katsoa olevan direktiivin alaa koskevan ne bis in idem -kiellon yhdenmukaistaminen. Direktiivin 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. Tällaisen menettelyjen ja seuraamusten kasautumisen on kuitenkin oltava ehdottoman välttämätöntä ja oikeasuhteista, jotta voidaan pyrkiä erilaisiin ja toisiaan täydentäviin yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin.”

28. Kyseinen direktiivin säännös on nähdäkseni kirjoitettu ehdolliseen muotoon, jolloin se ainoastaan sallii seuraamusteen määräämisen samasta asiasta sekä hallinnollisessa että rikosoikeudellisessa menettelyssä. Säännös ei sitä vastoin sanamuotonsa mukaan velvoita jäsenvaltioita varmistamaan,

[6] Ks. esim. Matti Pellonppää ym., Euroopan ihmisoikeussopimus. Alma Talent 2018, s. 65

että toimivaltaiset viranomaiset voivat määrätä seuraamuksia samasta asiasta eri menettelyissä.[7] Säännös voidaan myös katsoa tarkoittavan, että jäsenvaltioiden olisi voitava määrätä hallinnollisia seuraamuksia siitä huolimatta, että samaan asiaan on mahdollista soveltaa myös kansallista rikoslainsäädäntöä.[8] Tällöin säännöksellä olisi lähinnä vaikutusta nykyisen Finanssivalvonnasta annetun lain 40.3 §:ään. Sitä ei nähdäkseni ole kuitenkaan pakko ymmärtää niin, että samasta asiasta tulee ehdottomasti voida määrätä sekä hallinnollisia että rikosoikeudellisia seuraamuksia eri menettelyissä.

29. Direktiiviä ei siten nähdäkseni tulisi ymmärtää niin, että sen tarkoituksena on yhdenmukaistaa direktiivin alaa koskevan ne bis in idem -kiellon sisältöä ja suojatasoa. Direktiivin 70.3 artikla ainoastaan sallii, mutta ei edellytä, kansallisen lainsäädännön muotoilemista, niin, että samasta asiasta voidaan eri menettelyissä määrätä sekä hallinnollisen että rikosoikeudellisen seuraamuksen, jolloin direktiivi asettaa myös EUT:n oikeuskäytäntöön perustuen lisäedellytyksiä menettelyjen yhteensovittamiselle.[9] Koska direktiivi ei siten tältä osin edellytä kansallisia täytäntöönpanotoimia, korkeamman kansallisen suojatason ylläpitämiseen ei nähdäkseni ole EU-oikeudellisia esteitä. Olen siten eri mieltä siitä, että ehdotettua poikkeussäännöstä olisi välttämätöntä säätää luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanemiseksi.

4. Ehdotetun sääntelyn yhdenmukaisuus EIT:n ja EUT:n oikeuskäytännön kanssa

4.1. Yleisesti

30. Jos kuitenkin katsotaan, että luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanemiseksi on välttämätöntä säätää ne bis in idem -kieltoa koskevaa poikkeussäännöstä, ehdotettua Finanssivalvonnasta annetun lain 42 ja 44 §:n sääntelyä on vielä tarpeen tarkastella EIT:n ja EUT:n oikeuskäytännön kannalta. Kuten edellä on todettu, keskeistä rinnakkaisten menettelyjen osalta on, että ne ovat asiallisesti ja ajallisesti riittävän läheisessä yhteydessä toisiinsa. EIT:n ja EUT:n kriteerit tämän arvioimiseksi eroavat hieman toisistaan. EU:n perusoikeuskirjan tarjoaman suojan tason tulee 53 artiklan mukaan joka tapauksessa olla vähintään samalla tasolla kuin EIS:n, jolloin EIT:n asettamat kriteerit muodostavat vähimmäisstandardin arvioinnille. Tulen siten seuraavaksi arvioimaan ehdotetun Finanssivalvonnasta annetun lain 42.5 ja 44 §:n edellytykset EIT:n ja EUT:n oikeuskäytännön valossa. Tätä oikeuskäytäntöä on, huomioiden sen laajuus, tarkasteltu esityksessä melko suppeasti, minkä vuoksi yritän tässä käsitellä sitä hieman yksityiskohtaisemmin.

31. Aluksi on kuitenkin todettava, että tuomioistuimet eivät ole oikeuskäytännössään millään tavoin edellyttäneet, että valtioiden tulee ylläpitää rinnakkaisia menettelyjä sisältäviä järjestelmiä, vaan ovat ainoastaan sallineet tällaiset järjestelmät tietyin edellytyksin. Tuomioistuimet ovat itse asiassa antaneet ymmärtää, että ne bis in idem -kiellon noudattaminen varmistetaan parhaiten yksiraiteisella järjestelmällä (esim. A ja B v. Norja 2016, kohta 130). Näin ollen esityksen väittämä siitä, että EUT:n

[7] Vrt. esim. direktiivin 70.1 artiklan sanamuoto (”Jäsenvaltioiden on varmistettava…”).

[8] Vrt. direktiivin johdanto-osan 28 kohta: ”Jäsenvaltioiden olisi voitava määrätä hallinnollisia seuraamuksia, kun asianomaiseen rikkomiseen sovelletaan myös kansallista rikoslainsäädäntöä.”

[9] Direktiiviä on ymmärtääkseni myös Ruotsissa ymmärretty tällä tavalla. Ks. Finansdepartementet, Finansmarknadsavdelningen Fi2025/01199, EU:s bankpaket, s. 216–217, jossa todetaan: ”Kapitaltäckningsdirektivets nya regler som innebär att Finansinspektionen ska kunna besluta om administrativa åtgärder och sanktioner mot en fysisk eller juridisk person för samma överträdelse som denne har ålagts straffrättsliga sanktioner tillgodoses genom gällande rätt, dock med den begränsning av det som följer av dubbelbestraffningsförbudet” (https://www.regeringen.se/contentassets/99835e082f77487aa4d9489752c63dfe/eus-bankpaket.pdf)

ja EIT:n oikeuskäytäntö ”vaatisi” ehdotetun poikkeussäännöksen säätämistä (s. 224) voidaan pitää hieman harhaanjohtavana.

32. Menettelyjen asiallisen ja ajallisen yhteyden arvioinnissa molempien edellytysten tulee täyttyä. Edellytykset ovat siis kumulatiivisia, eikä vaihtoehtoisia. Aloitan tarkastelun asiallisesta yhteysvaatimuksesta.

4.2. Asiallisen yhteyden vaatimus

33. Kuten esityksessä on varsin hyvin kiteytetty (s. 223), asiallisen yhteyden arvioinnissa tulee EIT:n mukaan kiinnittää huomiota siihen, 1) kohdistuvatko eri menettelyt saman kielletyn toiminnan eri puoliin (”not only in abstracto but also in concreto, different aspects of the social misconduct involved”), 2) ovatko ne kielletyn toiminnan ennakoitavia seurauksia, ja 3) onko ne toteutettu tavalla, joka mahdollisimman pitkälle välttää todisteiden hankkimisen ja arvioinnin kahteen kertaan. Viimeksi mainitun kriteerin osalta merkitystä on viranomaisten riittävällä vuorovaikutuksella. Vielä keskeisenä (”above all”) kriteerinä mainitaan se, 4) otetaanko ensimmäisessä menettelyssä lainvoimaiseksi tullut seuraamus huomioon jälkimmäisessä menettelyssä seuraamuksen suhteellisuuden varmistamiseksi.

34. EUT on oikeuskäytännössään muotoillut arvioitavat kriteerit hieman eri tavoin, mutta aineellisesti samat kriteerit toistuvat pitkälti myös EUT:n käytännössä. 1. kriteerin osalta EUT on huomioinut sen, pyritäänkö menettelyillä ja seuraamuksilla yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamiseksi toisiaan täydentäviin päämääriin. 2. kriteerin osalta EUT on edellyttänyt, että päällekkäisistä menettelyistä on säädetty lailla ja että oikeussubjektin tulee olla mahdollista ennakoida, mitkä toimet ja laiminlyönnit voivat johtaa päällekkäisiin menettelyihin ja seuraamuksiin. Päällekkäiset menettelyt ja seuraamukset ovat lisäksi mahdollisia vain tyhjentävästi vahvistetuin edellytyksin. 3. kriteerin osalta EUT on edellyttänyt menettelyjen yhteensovittamista niin, että menettelyjen päällekkäisyydestä kyseisille henkilöille aiheutuva lisätaakka vähennetään ehdottoman tarpeelliseen. 4. kriteerin osalta EUT on puolestaan edellyttänyt, että rangaistuksen on oltava oikeassa suhteessa rikoksen vakavuuteen, jolloin toimivaltaisten viranomaisten on toista seuraamusta määrättäessä huolehdittava siitä, että määrättyjen seuraamusten kokonaisuuden ankaruus ei ylitä todetun rikkomisen vakavuutta. Lisäksi EUT on asettanut yleisen suhteellisuusvaatimuksen, jolloin usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden.

35. Nyt ehdotetussa uudessa Finanssivalvonnasta annetun lain 42 §:n 5 momentissa 1. kriteeri on puolestaan huomioitu momentin 2–3 kohdissa (suojattava yleinen etu on eri kuin rikosseuraamuksella suojattava yleinen etu; suojattava yleinen etu täydentää rikosseuraamuksella suojattavaa yleistä etu). EUT:n asettama yleinen suhteellisuusvaatimus ilmenee puolestaan lähinnä momentin 1 kohdasta (seuraamusmaksun määrääminen on täysin välttämätöntä yleisen edun suojaamiseksi). 2. kriteeri ei ole suoraan huomioitu lakitekstissä, mutta sen voidaan katsoa ilmenevän osittain momentin 5 kohdasta menettelyjen yhteensovittamisesta sekä yleisestä lailla säätämisen vaatimuksesta. 3. kriteeri on huomioitu momentin 5 kohdassa sekä ehdotetussa uudessa 44 §:ssä (Tietojenvaihto menettelyiden yhteensovittamiseksi). 4 kriteeri on puolestaan huomioitu momentin 4 kohdassa sekä ehdotetussa uudessa 40.3 §:ssä. Seuraavaksi tarkastelen vielä nämä kriteeri tarkemmin.

<u>Kohdistuvatko eri menettelyt saman kielletyn toiminnan eri puoliin</u>

36. EIT:n mukaan on tältä osin arvioitava, onko eri menettelyillä toisiaan täydentäviä tavoitteita ja käsitelläänkö niissä siten kyseessä olevan yhteiskunnallisen rikkomuksen (”misconduct”) eri

näkökohtia paitsi abstraktisti myös konkreettisesti (A ja B v. Norja 2016, kohta 132). Tämän kriteerin osalta EIT on pitänyt merkittävänä tekijänä se, missä määrin hallinnollisessa menettelyssä on tavanomaisen rikosoikeudenkäynnin piirteitä, muun muassa sen leimaavia piirteitä. Kansalliset menettelyt pidetään todennäköisemmin toisiaan täydentävinä, jos menettelyissä, joita ei muodollisesti luokitella ”rikosoikeudellisiksi”, määrättävät seuraamukset kohdistuvat nimenomaan kyseiseen tekoon ja eroavat siten ”rikosoikeuden ytimestä” (A ja B v. Norja 2016, kohta 133). Hallinnollisia ja rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevien menettelyiden osalta sekä EIT että EUT ovat useimmiten katsoneet, että niillä pyritään toisiaan täydentäviin tavoitteisiin (ks. esim. A ja B v. Norja 2016; Johannesson ym. v. Islanti 2017; C-524/15, Menci, kohta 44, C-537/16, Garlsson Real Estate, kohdat 46–47 ja C-117/20, bpost SA, kohta 50). Sitä vastoin esim. asiassa Nodet v. Ranska 2019, joka koski kahta rinnakkaista (hallinnollista ja rikosoikeudellista) menettelyä markkinoiden manipulointia koskevassa asiassa, EIT katsoi, että näillä kahdella menettelyllä oli sama tarkoitus.

37. Nyt kysymyksessä olevassa esityksessä on kysymys hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten määräämisestä samasta teosta, jolloin voitaneen lähtökohtaisesti katsoa, että näillä pyritään toisiaan täydentäviin tavoitteisiin. Esityksessä on kuitenkin katsottu olevan mahdollista esittää ainoastaan rajoitetusti esimerkkejä siitä, millaisessa käytännön tilanteessa poikkeus voisi tulla mahdollisesti sovellettavaksi (s. 140). Tällaisena esimerkkinä mainitaan mm. tilanne, jossa yritys rikkoo säännöksiä luottolaitoksen hallinto- ja ohjausjärjestelmistä siten, että vakavaraisuusvaatimuksia ei pystytä laskemaan. On mahdollista, että sama teko täyttäisi esimerkiksi kirjanpitorikoksen tunnusmerkistön. Tällöin rikosseuraamuksen taustalla oleva yleinen etu painottuisi luotettavan taloudellisen informaation saatavuuden varmistamiseen ja esimerkiksi sijoittajansuojaan. Finanssivalvonnan määräämän seuraamuksen yleinen etu painottuisi puolestaan luottolaitosten sääntelyn noudattamiseen ja rahoitusjärjestelmän vakauteen.

38. Ilman tarkempia ja yksityiskohtaisempia esimerkkejä on kuitenkin hankalaa arvioida, pyritäänkö menettelyillä toisiaan täydentäviin tavoitteisiin paitsi abstraktisti myös konkreettisesti. Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin todeta, että rikosoikeudellisella seuraamuksella ei voida katsoa pyrkivän eri tavoitteeseen ainoastaan sen johdosta, että rikosoikeudellisella seuraamusjärjestelmällä suojataan yleisellä tasolla oikeusjärjestystä ja yleistä lainkuuliaisuutta, kun taas hallinnollinen seuraamusmaksujärjestelmä kohdistuu erityisesti finanssimarkkinoiden toimivuuden sekä markkinakurin ja luottamuksen turvaamiseen (ks. esityksen s. 223). Sitä vastoin olisi aina tapauskohtaisesti pystyttävä osoittamaan, että rikossäännöksellä tarkemmin suojeltava oikeushyvä on eri, kuin hallinnollisesti suojeltu etu. Sen arvioiminen, riittäkö toinen seuraamuksista yksin turvaamaan molempia intressejä riittävästi vai tarvitaanko molempia seuraamuksia, olisi esityksen mukaan täysin tapauskohtaista. Ilman sen tarkempia kriteereitä tällainen tapauskohtainen arviointi saattaa nähdäkseni muodostua lainsoveltajalle hyvin hankalaksi ja menettelyn kohteena olevan henkilön osalta varsin hankalasti ennakoitavaksi, mikä liittyy myös seuraavaksi tarkasteltavaan kriteeriin.

<u>Ovatko menettelyt ja seuraamukset kielletyn toiminnan ennakoitavia seurauksia</u>

39. Ennakoitavuusedellytyksen voidaan sinänsä katsoa täyttyvän ainakin muodollisesti sen myötä, että lainsäädännössä säädetään rinnakkaisten menettelyjen mahdollisuudesta. Esityksessä annetaan kuitenkin ymmärtää, että rinnakkaisia menettelyjä ei olisi tarkoitus soveltaa kategorisesti. Esityksessä todetaan päinvastoin, että ehdotetun poikkeussäännöksen edellytykset täyttävä tilanne, jossa seuraamusmaksun määrääminen olisi välttämätöntä rikosseuraamuksen lisäksi, ei ole todennäköinen Suomessa. Sellaisen mahdollisuutta ei kuitenkaan voida täysin myöskään poissulkea ilman kattavaa

arviota seuraamusmaksujen määräämisperusteiden ja rikosten tunnusmerkistöjen mahdollisesta päällekkäisyydestä sekä siitä, mitä yleisen edun osa-aluetta suojataan (s. 84). Tämä näyttää tarkoittavan, että rinnakkaisten menettelyjen tarvetta on käytännössä aina arvioitava tapauskohtaisesti huomioiden mm. menettelyillä suojeltavat edut (ks. edellä). Yksittäisen henkilön kannalta näyttäisi siten muodostuvan varsin vaikeasti ennakoitavaksi, milloin kyseessä voidaan katsoa olevan ehdotuksessa mainitusta ”välttämättömästä” poikkeustapauksesta. EIT on myös todennut, että menettelyjen rinnakkaisuus tulee olla sekä oikeudellisesti että käytännössä ennakoitavissa oleva seuraus asiasta (A ja B v. Norja 2016, kohta 132). EUT:n mukaan ei sinänsä ole poissuljettua, että rinnakkaisten menettelyjen mahdollisuus selkenee vastaa oikeuskäytännön kehittymisen myötä (C-570/20, Direction départementale des finances publiques de la Haute-Savoie, kohdat 40–42). Koska arviointi rinnakkaisten menettelyjen välttämättömyydestä olisi niin vahvasti tapauskohtainen, ennakoitavuusedellytykseen liittyy joka tapauksessa nähdäkseni varsin suuria haasteita ja ongelmia.

Onko menettelyt toteutettu tavalla, joka mahdollisimman pitkälle välttää todisteiden hankkimisen ja arvioinnin kahteen kertaan

40. Sekä EIT että EUT ovat oikeuskäytännössään painottaneet, että rinnakkaiset menettelyt tulee yhteensovittaa tavalla, joka mahdollisimman pitkälle välttää todisteiden hankkimisen ja arvioinnin kahteen kertaan. Viimeksi mainitun kriteerin osalta merkitystä on viranomaisten riittävällä vuorovaikutuksella. Tällaisen menettelyjen yhteensovittamiseen on esityksessä pyritty varsinkin ehdotetulla uudella Finanssivalvonnasta annetun lain 44 §:llä. Ehdotetun säännöksen mukaan Finanssivalvonnan on toimittava yhteistyössä poliisin, syyttäjän sekä tuomioistuimen kanssa varmistaakseen, että kyseiset viranomaiset ja tuomioisuin saavat oikea-aikaisesti asianmukaiset tiedot käynnissä olevista hallinnollisista menettelyistä ja että Finanssivalvonta saa vastaavasti asianmukaiset tiedot rikosoikeudellisista menettelyistä. 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.

41. Säännöksellä on tarkoitus turvata ne bis in idem -periaatteen toteutumista, sillä koordinoidulla yhteistyöllä varmistetaan riittävä tietojenvaihto hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten menettelyistä. Menettelyt on näin tarkoitus toteuttaa EIT:n oikeuskäytännön mukaisesti tavalla, jolla vältetään päällekkäisyys todisteiden keräämisessä ja arvioinnissa niin pitkälti kuin se on mahdollista (s. 141).

42. Säännös vaikuttaisi sinänsä olemaan omiaan yhteensovittamaan hallinnolliset ja rikosoikeudelliset menettelyt ainakin, mitä tulee todisteiden keräämiseen. Sitä vastoin riittävänä ei voitane pitää pelkästään se, että molemmilla viranomaisilla on todistelutarkoituksessa pääsy samoihin tietoihin, mikäli menettelyt tästä huolimatta suoritetaan toisistaan itsenäisesti. Esim. asiassa Johannesson ym. v. Islanti (2017) rikostutkinnasta vastanneella poliisilla oli käytettävissään verotarkastusviraston laatimat raportit sekä verotarkastuksen aikana kerätyt asiakirjat. Poliisi oli kuitenkin suorittanut tutkintaansa itsenäisesti ja valittajien käyttäytymistä ja heidän vastuuta verolain ja rikoslain eri säännösten nojalla tarkastelivat siten eri viranomaiset ja tuomioistuimet menettelyissä, jotka olivat suurelta osin toisistaan riippumattomia (kohta 53). Sitä vastoin verorikkomuksia niin ikään koskeneessa asiassa A ja B v. Norja (2016) EIT katsoi, että verotusmenettelyssä selvitetyt tosiseikat käytettiin myös rikosprosessin perusteena eikä niitä siten arvioitu kahteen kertaan. EIT oikeuskäytännön perusteella ei siten ole täysin yksiselitteistä, millä edellytyksin todisteiden arviointi eri menettelyissä voidaan pitää riittävän yhteensovitettuna.

43. Suomessa lähtökohtana on, että esitutkintaviranomaiset, syyttäjät ja tuomioistuimet arvioivat todistusaineiston täysin itsenäisesti suhteessa hallinnollisiin viranomaisiin. Tämä johtuu jo siitä, että rikossäännösten tunnusmerkit usein eroavat hallinnollisten säännösten tunnusmerkistöistä. Sinänsä on täysin mahdollista, että nyt ehdotettu sääntely täyttäisi EIT:n mukaan todisteiden hankkimista ja arvioimista koskevat edellytykset. Etukäteen on kuitenkin hyvin hankalaa arvioida varsinkin se, täyttyisikö todisteiden arvioimisen yhteensovittamisen edellytys myös käytännössä.

Otetaanko ensimmäisessä menettelyssä lainvoimaiseksi tullut seuraamus huomioon jälkimmäisessä menettelyssä seuraamuksen suhteellisuuden varmistamiseksi

44. Asiallisen yhteyden osalta EIT ja EUT ovat molemmat painottaneet seuraamusten oikeasuhtaisuuden vaatimusta, jolloin toimivaltaisten viranomaisten on toista seuraamusta määrättäessä huolehdittava siitä, että määrättyjen seuraamusten kokonaisuuden ankaruus ei ylitä todetun rikkomisen vakavuutta. Tämä vaatimus onkin lähtökohtaisesti huomioitu ehdotetussa uudessa Finanssivalvonnasta annetun lain 40.3 §:ssä, jonka mukaan seuraamusmaksun määräämisessä on otettava huomioon myös rikosoikeudellinen seuraamus, jos kyse on luottolaitostoiminnasta annetun lain 20 luvun 1 §:ssä tarkoitettujen säännösten rikkomisesta.

45. Huomioon tulee kuitenkin ottaa, että asiallisen yhteyden kannalta keskeistä ei pelkästään ole, että aiemmin määrätty rikosoikeudellinen seuraamus otetaan huomioon hallinnollista seuraamusta määrättäessä, vaan myös aiemmin määrätty hallinnollinen seuraamus tulee voida huomioida rikosoikeudellista seuraamusta määrättäessä. Esim. asiassa Velkov v. Bulgaria (2020) EIT totesi muun muassa, ettei hallinnollisten ja rikosoikeudellisten menettelyjen välillä ollut riittävää asiallista yhteyttä, koska hallinnollisessa menettelyssä määrättyä seuraamusta ei ollut otettu huomioon rikosoikeudellisessa menettelyssä (kohdat 78–79). Esityksessä on sinänsä huomioitu tämä suhteellisuusvaatimus säädettäessä aiemmin määrätyn rikosoikeudellisen seuraamuksen huomioimisesta hallinnollista seuraamusta määrättäessä (Finanssivalvonnasta annetun lain uusi 40.3 §, ks. s. 138). Esityksessä ei sitä vastoin ole lainkaan huomioitu vastakkainen tilanne, eli aiemmin määrätyn hallinnollisen seuraamuksen huomioimista rikosoikeudellista seuraamusta määrättäessä.

46. Tältä osin huomio kiinnittyy lähinnä rikoslain (39/1889) 6 luvun 7 §:n kohtuullistamisperusteisiin. Pykälän 1 kohdan mukaan rangaistusta lieventävänä seikkana voidaan ottaa huomioon mm. tekijälle rikoksesta johtunut ”muu seuraus”. Säännöstä on sinänsä KKO:n vanhemmassa käytännössä tulkittu niin, että samasta teosta määrättyjä veronkorotuksia on voitu ottaa huomioon kohtuullistamisperusteena rangaistusta määrättäessä myöhemmässä veropetostapauksessa.[10] Säännöksen on kuitenkin ollut tarkoitus toimia poikkeuksena, eikä sitä tule soveltaa seuraamuksiin, jotka yleensä seuraavat tietystä rikoksesta, vaan ainoastaan silloin, kun rangaistus johtaisi lisäseurauksen vuoksi vakiintuneen käytännön mukaan kohtuuttomaan tai poikkeuksellisen haitalliseen lopputulokseen.[11] Veronkorotukset on otettu huomioon lieventävänä seikkana lähinnä silloin, kun kyse on ollut huomattaviin summiin yltävistä korotuksista.[12] Nyt ehdotettu sääntely tarkoittaisi kuitenkin, että aiemmin määrättyjä hallinnollisia seuraamuksia olisi käytännössä kategorisesti otettava huomioon rangaistusta lieventävänä seikkana myöhemmässä samaa asiaa koskevassa rikosprosessissa, mikä olisi osittain ristiriidassa RL 6:7:n 1 kohtaa koskevan tähänastisen

[10] Ks. KKO 1981-II-14 ja KKO 1985-II-117.

[11] Ks. Jussi Matikkala, Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä. Edita 2010, s. 143 ja Jussi Tapani – Matti Tolvanen – Heikki Kemppinen, Rikosoikeus – rangaistuksen määrääminen ja täytäntöönpano. Alma Talent 2022, s. 109–111.

[12] Ks. KKO 1981-II-14.

oikeuskäytännön kanssa. Tältä osin on nähdäkseni huomattava riski siitä, että hallinnollisia ja rikosoikeudellisia seuraamuksia ei käytännössä pystytä yhteensovittamaan oikeasuhtaiseksi kokonaisuudeksi EIT:n ja EUT:n edellyttämällä tavalla.

47. EUT:n asettaman yleisen suhteellisuusvaatimuksen osalta EUT on lisäksi katsonut, että hallinnollista seuraamusmaksua koskeva menettely voi ylittää sen, mikä on ehdottoman tarpeellista yleisen tavoitteen saavuttamiseksi, kun lainvoimaisella rikostuomiolla voidaan rikkomuksesta yhteiskunnalle aiheutuneen vahingon huomioiden katsoa rangaistavan kyseisestä rikkomuksesta tehokkaasti, oikeasuhteisesti ja varoittavasti (C-537/16, Garlsson Real Estate, kohdat 57–59). Näin ollen ehdotetun Finanssivalvonnasta annetun lain 40.3 §:n mukaan ei tulisi pelkästään olla mahdollista ottaa huomioon aiemmin määrätty rikosoikeudellinen seuraamus seuraamusmaksun määräämisessä, vaan seuraamusmaksun tulisi myös olla mahdollista jättää kokonaan määräämättä, mikäli rikosoikeudellinen seuraamus on pidettävä riittävänä seuraamuksena.

4.3 Ajallisen yhteyden vaatimus

48. Siitä huolimatta, että menettelyjen asiallinen yhteys on riittävän vahva, myös ajallisen yhteyden vaatimuksen on täytyttävä. EIT on katsonut, että menettelyjä ei tarvitse käydä samanaikaisesti alusta loppuun, sillä valtioilla tulisi olla mahdollisuus päättää menettelyjen asteittaisesta toteuttamisesta tapauksissa, joissa tämä perustuu tehokkuuden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäytön edistämiseen, joita tavoitellaan erilaisista yhteiskunnallisista syistä, eikä se ole aiheuttanut henkilölle kohtuutonta haittaa. Ajallisen yhteyden on kuitenkin oltava riittävän läheinen, jotta yksilö voidaan suojata epävarmuudelta ja viivästyksiltä sekä menettelyjen pitkittymiseltä, vaikka asiaankuuluvassa kansallisessa järjestelmässä olisi säädetty ”integroitu” järjestelmä, jossa hallinnolliset ja rikosoikeudelliset osat on erotettu toisistaan. Mitä heikompi yhteys ajallisesti on, sitä suurempi on valtion velvollisuus selittää ja perustella kaikki viivästykset, jotka johtuvat sen toteuttamasta menettelystä (A ja B v. Norja 2016, kohta 134). Asiassa A ja B v. Norja (2016), verohallinnolliset ja rikosprosessioikeudelliset menettelyt olivat pitkälti kulkeneet rinnakkain syksystä 2007. Syyte verorikoksista oli nostettu lokakuussa 2008, ja veroviranomaiset olivat määränneet valittajalle veronkorotukset marraskuussa 2008. Käräjäoikeus tuomitsi sittemmin valittajan veropetoksesta maaliskuussa 2009. EIT katsoi tässä tapauksessa, että menettelyillä oli riittävä ajallinen yhteys (kohdat 145–146).

49. Sen sijaan asiassa Johannesson ym. v. Islanti (2017) EIT katsoi, että vaikka molemmilla menettelyillä oli toisiaan täydentäviä tavoitteita verovelvollisten veroilmoitusten jättämistä koskevien lakisääteisten vaatimusten noudattamatta jättämisen käsittelyssä (kohta 51), niiden välillä ei ollut riittävän läheistä yhteyttä, koska menettelyjen ajallinen päällekkäisyys oli vähäistä ja todisteiden keruu ja arviointi tapahtuivat suurelta osin toisistaan riippumattomasti, vaikka poliisilla oli sinänsä pääsy verotarkastuksessa kertyneeseen aineistoon (kohta 55). Menettelyt olivat kestäneet yhteensä yhdeksän vuotta ja kolme kuukautta. Tänä aikana ne olivat kulkeneet rinnakkain vain hieman yli vuoden ajan. Syyte oli nostettu useita kuukausia sen jälkeen, kun veronkorotuspäätökset oli tehty ja ne olivat tulleet lainvoimaisiksi. Rikosoikeudenkäynti oli sen jälkeen jatkunut useita vuosia, toisin kuin asiassa A ja B vastaan Norja (2016). Tämän seurauksena valittajille aiheutui kohtuutonta haittaa siitä, että heidät tuomittiin ja rangaistiin samasta teosta eri viranomaisten toimesta kahdessa eri menettelyssä, joiden välillä ei ollut vaadittua yhteyttä.

50. Vastaavasti asiassa Nodet v. Ranska (2019), joka koski kahta rinnakkaista (hallinnollista ja rikosoikeudellista) menettelyä, EIT katsoi, että menettelyillä oli sama tavoite ja että niihin liittyi jossain määrin toisistaan riippumaton todisteiden kerääminen, minkä perusteella EIT päätyi siihen

johtopäätökseen, ettei niiden välillä ollut riittävän läheistä asiallista yhteyttä. Lisäksi EIT totesi, ettei näiden kahden menettelyn välillä ollut riittävää ajallista yhteyttä. Rikosprosessi oli asiassa jatkunut yli neljä vuotta hallinnollisen menettelyn päätyttyä (kohdat 47–54). Myös asiassa Mihalache v. Romania (2019) menettelyt käytiin peräkkäin, eikä missään vaiheessa samanaikaisesti, jolloin ajallinen yhteys oli puutteellinen (kohta 84). Sitä vastoin asiassa Bajčić v. Kroatia (2020) ajallinen yhteys katsottiin täyttyneen siitä huolimatta, että rikosoikeudenkäynti oli jatkunut kuusi vuotta ja kymmenen kuukautta sen jälkeen, kun vähäisiä rikkomuksia koskeva menettely oli päättynyt. Tätä ennen molempia menettelyjä oli kuitenkin käyty rinnakkain lähes neljäntoista kuukauden ajan (kohta 44).

51. EIT:n oikeuskäytännön lähtökohtana näyttää siis olevan, että molemmat menettelyt on lähtökohtaisesti toteutettava samanaikaisesti ja että toisen menettelyn on päätyttävä suhteellisen pian ensimmäisen menettelyn päättymisen jälkeen. Joissakin ratkaisuissa on sen sijaan katsottu sallituksi, että rikosoikeudellinen menettely jatkuu jopa useita vuosia hallinnollisten menettelyjen päättymisen jälkeen.[13]

52. Suomessa voidaan olettaa, että hallinnolliset menettelyt aloitettaisiin yleensä ennen rikosoikeudellisia menettelyjä ja saatettaisiin myös päätökseen ennen niitä. Ottaen huomioon rikosasioiden pitkät käsittelyajat Suomessa voidaan olettaa, että rikosoikeudelliset menettelyt saattavat päättyä vasta useita vuosia hallinnollisten menettelyjen jälkeen. Myös esityksessä todetaan, että finanssimarkkinoiden vakauden ja luottamuksen turvaaminen edellyttää tehokkaita ja nopeita hallinnollisia toimia, mutta rikosoikeudellinen prosessi voi puolestaan kestää pitkään (s. 223). Näin ollen myös esityksessä annetaan ymmärtää, että rikosoikeudenkäynnit saatetaan pääsääntöisesti päätökseen kauan hallinnollisten menettelyjen jälkeen. Tämä näyttää käytännössä tarkoittavan ainakin varsin suurta riskiä siitä, että ajallista yhteyttä koskeva edellytys ei yleensä täyttyisi.

5. Lopuksi

53. Yhteenvetona voidaan todeta, että EIT:n ja EUT:n rinnakkaisia menettelyjä koskeva oikeuskäytäntö muodostaa hyvin monimutkaisen ja vaikeasti arvioitavan kokonaisuuden. Asiallisen yhteyden arviointikriteerien osalta EIT näyttää katsovan, että niitä on tarkasteltava eräänlaisena kokonaisarviointina. Toisin sanoen kriteerit eivät ole kumulatiivisia eivätkä vaihtoehtoisia. Myöskään ajallista yhteyttä koskevaa edellytystä ei ole erityisen helppoa arvioida EIT:n oikeuskäytännön perusteella. Kriteerit ovat kokonaisuudessaan melko epämääräisiä ja epäselviä, eivätkä ne anna juurikaan ohjeistusta ainakaan yksittäiselle henkilölle.[14] Ne on pikemminkin suunnattu kansalliselle lainsäätäjälle ohjeiksi siitä, miten ne bis in idem -kiellon mukainen seuraamusjärjestelmä on mahdollista muotoilla. Lainsäätäjälle näyttää käytännössä kylläkin myönnettävän enemmän joustavuutta kansallisen seuraamusjärjestelmän muotoilussa, mutta samalla

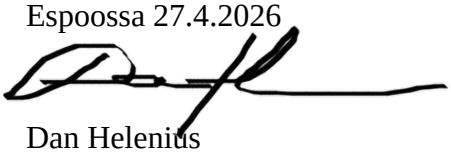
[13] Vrt. myös julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-524/15, Menci, kohta 56: ”Kun verrataan yhtäältä tuomiossa A ja B v. Norja ja toisaalta myöhemmin 18.5.2017 annetussa tuomiossa Jóhannesson ym. v. Islanti käsiteltyjä tekoja, käy ilmi, että kansallisten tuomioistuinten on lähes mahdotonta tietää etukäteen riittävän varmasti ja ennustettavasti, milloin tällainen ajallinen yhteys on olemassa.”

[14] Vrt. julkisasiamiehen ratkaisuehdotus asiassa C-524/15, Menci, kohta 73: ”jos unionin oikeudessa otettaisiin käyttöön sellainen perusoikeuskirjan 50 artiklan tulkintakriteeri, joka perustuu menettelyiden (rikosoikeudellisten ja rankaisevien hallinnollisten menettelyiden) väliseen enemmän tai vähemmän läheiseen aineelliseen ja ajalliseen yhteyteen, lisättäisiin huomattavasti sitä epävarmuutta ja monitulkintaisuutta, joka liittyy henkilön oikeuteen olla tulematta syytetyksi tai tuomituksi kahdesti samasta teosta. Perusoikeuskirjassa vahvistettujen perusoikeuksien on oltava kaikille helposti ymmärrettäviä, ja niiden käyttäminen edellyttää ennakoitavuutta ja varmuutta, jollaisia edellä mainittu kriteeri ei nähdäkseni toisi mukanaan.”

tuomioistuinten asettamat kriteerit eivät ole erityisen selkeästi muotoiltuja eivätkä ne tarjoa kansalliselle lainsäätäjälle mitään absoluuttista standardia siitä, miltä järjestelmä tulisi näyttää ne bis in idem -kiellon kannalta.

54. Näiden arviointikriteerien omaksuminen Suomen järjestelmään aiheuttaisi mielestäni varsin merkittävää oikeudellista epävarmuutta. Mainittuihin kriteereihin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi on mielestäni myös suuri riski, että Suomen järjestelmää saatetaan tulevaisuudessa pitää ristiriidassa joko Euroopan ihmisoikeussopimuksen tai EU:n perusoikeuskirjan kanssa. Ehdotettu järjestelmä myös hajauttaisi tarpeettomasti ne bis in idem -periaatteen tulkintaa eri oikeudenaloilla. Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta minun on myös vaikea nähdä, että ehdotettua sääntelyä voitaisiin pitää painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana taikka välttämättömänä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi (PeVM 25/1994 vp, s. 5) huomioiden, että nykyisen ne bis in idem -kieltoa koskevan tulkintakäytännön kanssa ei ole muilla aloilla ymmärtääkseni havaittu ongelmia.

Espoossa 27.4.2026



Dan Helenius

Rikos- ja prosessioikeuden professori