Veli-Pekka Viljanen

HE 22/2026 vp luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 28.4.2026

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minua erityisesti tarkastelemaan Finanssivalvonnasta annetun lain 42 ja 44 §:n sääntelyä *ne bis in idem* -kiellon kannalta. Lisäksi pyydetään tarkastelemaan ehdotusta 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. Lisäksi valiokunta on pyytänyt tarkastelemaan sääntelyä siltä kannalta, täyttyykö perustuslain 21 §:n vaatimus oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla Finanssivalvonnasta annetun lain 42 §:n 5 momentin soveltamistilanteissa.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 42 § koskee hallinnollisen seuraamuksen määräämättä jättämistä. Pykälän 4 momentin mukaan 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. Tästä *ne bis in idem* -periaatetta noudattavasta pääsäännöstä ehdotetaan kuitenkin 5 momentissa säädettäväksi poikkeus. Sen mukaan poiketen 4 momentissa säädetystä 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. Seuraamusmaksun voi määrätä ainoastaan seuraavien edellytysten täyttyessä: 1) seuraamusmaksun määrääminen on täysin välttämätöntä yleisen edun suojaamiseksi; 2) suojattava yleinen etu on eri kuin rikosoikeudellisella seuraamuksella suojattava yleinen etu; 3) suojattava yleinen etu täydentää rikosoikeudellisella seuraamuksella suojattavaa yleistä etu; 4) seuraamusmaksun määrääminen on oikeasuhtaista; ja 5) seuraamusmaksun määräämistä koskeva menettely on sovitettu yhteen rikosasian käsittelyn kanssa.

Lakiehdotuksen 44 § sisältää säännökset tietojenvaihdosta menettelyiden yhteensovittamiseksi. Sen 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.

Kaksoisrangaistavuuden kielto perustuu muun ohella Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaan, jonka mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti. Tämä ei kuitenkaan 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.

Vastaavasti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artiklan mukaan ketään ei saa panna syytteeseen tai rangaista rikoksesta, josta hänet on jo unionissa lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi lain mukaisesti.

Perustuslaissa kaksoisrangaistuksen kielto on turvattu osana perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja oikeusturvatakeita. Perustuslain esitöissä mainitaan nimenomaisesti, että säännöksessä tarkoitettuihin oikeussuojatakeisiin kuuluu muun ohella ”oikeus olla tulematta syytetyksi tai tuomituksi toistamiseen saman teon perusteella” (HE 309/1993, s. 74).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on useassa 2010-luvulla antamassaan lausunnossa tulkinnut *ne bis in idem* -kieltoa varsin tiukasti (ks. PeVL 9/2012 vp, PeVL 17/2013 vp, PeVL 2/2017 vp). Valiokunnan mainittu tulkintakäytäntö perustuu vahvasti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen lausuntojen aikana tiedossa olleeseen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytäntöön ja myös perustuslakivaliokunnan omiin aikaisempiin lausuntoihin.

Perustuslakivaliokunta on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön viitaten todennut, ettei kiellon soveltamisala rajoitu vain varsinaisiin rikosoikeudellista rangaistusta koskeviin tuomioihin, vaan se ulottuu myös erilaisiin rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin. Veronkorotus ja tullinkorotus ovat valiokunnan mukaan esimerkkejä tällaisista rangaistusluonteisista hallinnollisista seuraamuksista, ja korotus voidaan määrätä teosta, josta voi seurata myös rikosoikeudellinen rangaistus. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön viitaten valiokunta on todennut, että kaksoisrangaistavuuden kielto merkitsee ainakin sitä, että toisen prosessin aloittaminen samassa asiassa ensimmäisessä prosessissa annetun ratkaisun tultua lopulliseksi on lähtökohtaisesti kiellettyä. Valiokunta on myös katsonut, että kaksoisrangaistavuuden kiellon ei voida katsoa koskevan vain puhtaasti peräkkäisiä menettelyjä, vaan myös samanaikaisesti vireillä olevia menettelyjä. Valiokunnan tulkinnan mukaan esimerkiksi lopulliseksi jääneen seuraamusmaksun tulee estää samaa tekoa koskevan rikossyytteen tuomioistuinkäsittely tai keskeyttää se. Veronkorotuksen osalta valiokunta on pitänyt perusteltuna sitä, että syytteen nostaminen estyy jo siinä vaiheessa, kun samalle henkilölle on määrätty veronkorotus (ks. esim. PeVL 17/2013 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan ottanut huomioon paitsi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön kehittymisen, myös kansallisen *ne bis in idem* –säännön soveltamisessa tapahtuneen kehityksen (ks. esim. PeVL 2/2017 vp, s, 6).

Jos asiaa arvioitaisiin pelkästään perustuslakivaliokunnan oman *ne bis in idem* -sääntöä koskevan tulkintakäytännön valossa, on ilmeistä, että lakiehdotuksen 42 §:n 5 momentin poikkeussääntö olisi ristiriidassa *ne bis in idem* -säännön kanssa.

Hallituksen esityksen perusteluissa ehdotetun kaksoisrangaistuksen kieltoa koskevan sääntelyn ongelmattomuutta perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta perustellaan ennen kaikkea kansainvälisessä oikeuskäytännössä tapahtuneella kehityksellä, jossa kiellon ehdottomuutta on lievennetty tilanteissa, jossa samalle henkilölle määrätään rikosoikeudellinen rangaistus ja rangaistusluonteinen hallinnollinen sanktio. Esityksen perustelujen mukaan (ks. HE, s. 251) Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on kehittynyt siten, että *ne bis in idem* -periaate ei tiettyjen edellytysten täyttyessä estä hallinnollisen seuraamuksen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen määräämistä samasta teosta. Euroopan unionin tuomioistuin on käsitellyt *ne bis in id*em -periaatteen soveltamista tilanteissa, joissa samalle henkilölle määrätään sekä

hallinnollinen että rikosseuraamus samoista teoista. Tältä osin perusteluissa viitataan Euroopan unionin tuomioistuimen osalta tapauksiin C-524/15 (Menci) sekä C-596/16 ja C-597/16 (Di Puma ja Zecca). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin todetaan käsitelleen asiaa esimerkiksi tapauksissaan A and B v. Norway (2016) ja Tsonyo Tsonev v. Bulgaria (2021).

Yksilöidysti hallituksen esityksen perusteluissa tarkastellaan suuren jaoston tuomiota A and B v. Norway, 15.11.2016. Siinä tuomioistuin antoi painoarvoa sille, oliko prosessien välillä riittävä asiallinen ja ajallinen yhteys eli muodostavatko erilliset menettelyt koherentin kokonaisuuden ja tukevatko menettelyt tarkoituksiltaan ja keinoiltaan toisiaan (ks. HE, s. 223). Nähdäkseni ratkaisun sisältö on selostettu hallituksen esityksessä asianmukaisesti. On myös ilmeistä, että ratkaisu ilmentää periaatteellista lievennystä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kaksoisrangaistuksen kieltoa koskevassa linjassa katsoessaan, että tietyin edellytyksin samalle henkilölle samasta teosta annettu rikostuomio ja siitä erillinen hallinnollinen seuraamus eivät välttämättä ole vastoin ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa. Eri asia on, kuinka pitkälle tästäkään tapauksesta voidaan tehdä yleistäviä johtopäätöksiä (ks. esim. *Matti Pellonpää*, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ja *ne bis in idem*: johdonmukainen tulkintajatkumo vai päättymätön Odysseia?, teoksessa Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori, 2020, s. 303-323).

Toinen kysymys liittyy siihen, merkitseekö Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön muutos tai Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön kehittyminen automaattisesti sitä, että myös perustuslakivaliokunnan jo vakiintunutta perustuslain 21 §:ään kansallisesti kiinnittyvää tulkintakäytäntöä olisi vastaavasti muutettava. Perustuslakivaliokunta on kyllä itse viitannut siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tai unionin tuomioistuimen tuleva käytäntö ja siinä mahdollisesti esille tulevat uudet linjaukset on ”luonnollisesti otettava huomioon niin tulevassa lainsäädännössä kuin soveltamiskäytännössäkin” (PeVL 17/2013 vp, s. 6).

Tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita sitä, että perustuslakivaliokunnan tulisi automaattisesti luopua aikaisemmasta tulkintakäytännöstään, erityisesti, kun eurooppalaisella tasolla on kyse kaksoisrangaistuksen kiellon lieventämisestä tietyissä tilanteissa. Perustuslakivaliokunnan oman tulkintakäytännön vakiintuneisuudella on tässä suhteessa mielestäni itsenäinen merkitys silloinkin, kun valiokunnan tulkintakäytäntö on kehittynyt Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tulkintakäytännöstä saatujen virikkeiden vaikutuksesta.

Kansallinen perusoikeussuoja voi ja sen monissa tilanteissa tuleekin tarjota parempaa suojaa kuin eurooppalaisen vähimmäisstandardin asettava Euroopan ihmisoikeussopimus. Siten voi olla erityisiä perusteita kansallisesti pysyä tiukan perustuslain tulkinnan kannalla silloinkin, kun ihmisoikeussopimuksen kansainvälisessä tuomioistuinkäytännössä linja jonkin ihmisoikeusmääräyksen osalta väljentyy ja sopimuksen tarjoama suojan taso madaltuu.

Itse asiassa tällainen ajattelutapa on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen edellyttämä. Sopimuksen 53 artiklan mukaan ”minkään tässä yleissopimuksessa ei pidä katsoa rajoittavan tai loukkaavan korkean sopimuspuolen lainsäädännössä turvattuja tai jossain sen allekirjoittamassa sopimuksessa tunnustettuja ihmisoikeuksia ja perusvapauksia”. Vastaavasti Euroopan unionin perusoikeuskirjan 53 artiklan mukaan ”perusoikeuskirjan määräyksiä ei saa tulkita siten, että ne rajoittaisivat tai loukkaisivat niitä ihmisoikeuksia ja perusvapauksia, jotka asianomaisella soveltamisalalla tunnustetaan unionin oikeudessa, kansainvälisessä oikeudessa ja niissä kansainvälisissä yleissopimuksissa, joiden osapuolina unioni tai kaikki jäsenvaltiot ovat, ja erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyssä yleissopimuksessa, sekä jäsenvaltioiden valtiosäännöissä”.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan idean vastaista on, että näiden turvaamia oikeuksia ja niiden eurooppalaisella tasolla saaman suojan tasoa käytetään argumenttina heikentämään vastaaville oikeuksille kansallisella perustuslailla annettua suojaa.

Vaikka hallinnollisen seuraamuksen määräämisen osalta meillä omaksuttaisiin hallituksen esityksessä ehdotettu poikkeusmahdollisuus kaksoisrangaistuksen kiellosta, kiinnitän huomiota seuraamusmaksun määräämiselle annettujen edellytysten tulkinnanvaraisuudelle, jota voidaan pitää myös tietynlaisena oikeusturvaongelmana. On tulkinnanvaraista, milloin seuraamusmaksun määrääminen on ”täysin välttämätöntä yleisen edun suojaamiseksi”; voidaan retorisesti kysyä, onko mikään ”täysin välttämätöntä”, erityisesti tilanteessa, jossa ”täysin välttämätön” ei ole nykytilanteessa edes sallittua. On myös tulkinnanvaraista, milloin suojattava yleinen etu on eri kuin rikosoikeudellisella seuraamuksella suojattava yleinen etu, kun otetaan huomioon vaikkapa rikosoikeudellisen sääntelyn taustalla olevat usein lukuisat eri tavoitteet. Säännöksessä ei myöskään täsmennetä, milloin seuraamusmaksun määräämistä koskeva menettely on riittävällä tavalla ”sovitettu yhteen” rikosasian kanssa. Ehdotettu 44 §:n säännös tietojenvaihdosta menettelyiden

yhteensovittamiseksi ei nähdäkseni sellaisenaan riitä 42 §:n 5 momentin 5) kohdan vaatimuksen täyttämiseksi.

Sinänsä hallituksen esityksessä ehdotettu poikkeussääntely *ne bis in idem* -periaatteesta noudattaa sitä uudempaa tulkintalinjaa, jota hallituksen esityksen perustelujen mukaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa ja Euroopan unionin tuomioistuimessa on rikosasioiden ja hallinnollisten seuraamusten osalta avattu. Pidän kuitenkin ilmeisenä, että ehdotettu 1. lakiehdotuksen 42 §:n 5 momentti ei vastaa niitä edellytyksiä, joita perustuslakivaliokunta on omassa lausuntokäytännössään *ne bis in idem* -säännön sisällölle asettanut. Tällaisessa tilanteessa ei kansallisella tasolla ole velvollisuutta irrottautua omasta perustuslakivaliokunnan jo vakiintuneesta tiukemmasta kaksoisrangaistuksen kiellon tulkinnasta. Suomen perustuslain 21 §:ään kiinnittyvä kansallinen tapa tulkita kaksoisrangaistuksen kieltoa ei välttämättä tarvitse olla yksi yhteen esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklaan kiinnittyvän kaksoisrangaistuksen kiellon tulkinnan kanssa. Tältäkin osin kansainväliset ihmisoikeussopimukset määrittävät ainoastaan perustuslain 21 §:n antaman suojan vähimmäistason, eivätkä estä antamasta kansallisella tasolla parempaa suojaa eli tässä tapauksessa tulkitsemasta kaksoisrangaistuksen kieltoa nykyiseen tapaan ehdottomasti.

Eri asia on, miten tältä osin on tulkittava luottolaitosdirektiivin 70 artiklan 3 kappaletta, jonka 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. Tältä osin direktiivin täytäntöönpanossa on otettava huomioon myös EU-oikeudellinen kysymys kansallisesta liikkumavarasta.