Perustuslakivaliokunnalle

Lausunto asiassa Hallituksen esitys eduskunnalle luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 22/2026 vp)

Aluksi

Hallituksen esityksessä on kyse luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin kansallisesta täytäntöönpanosta. Lisäksi tarkoituksena on täydentää aiempien muutosdirektiivien täytäntöönpanoa. Esityksellä muutettaisiin kymmentä lakia. Muutokset olisivat moninaisia.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minua ottamaan kantaan erityisesti ne bis in idem -kieltoa koskeviin kysymyksiin, joista säädetään 1. lakiehdotuksen (Finanssivalvonnasta annetun lain muuttamisesta) 42 ja 44 §:ssä. Esityksen 40 ja 41 a–41 d §:ään sisältyvät säännökset hallinnollisista seuraamuksista vastaavat luonteeltaan voimassa olevaan lainsäädäntöön jo sisältyviä säännöksiä, jotka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. esim PeVL 17/2012 vp, PeVL 15/2016 vp ja PeVL 43/2013 vp).

Seuraavassa esitettyihin kysymyksiin yksi kerrallaan.

1.Perustuslakivaliokunta pyytää tarkastelemaan finanssivalvonnasta annetun lain 42 ja 44 §:n sääntelyä ne bis in idem -kiellon kannalta.

Ehdotetussa 42 §:ssä säädettäisiin hallinnollisen seuraamuksen ehdoista ja sen määräämättä jättämisen edellytyksistä. Ehdotettu säännös edustaa monimutkaista sääntelytekniikkaa ja koostuu monenlaisista ehdollisuuksista. Täten sen ytimen hahmottaminen on jossain määrin haastavaa.

Ehdotettu 44 § koskee Finanssivalvonnan ja esitutkintaviranomaisten sekä tuomioistuinten yhteistyövelvoitteita ja tiedonsaantioikeuksia.

Keskeistä arvioitavissa säännöksissä on, että niiden muodossa ne bis in idem -kieltoon säädettäisiin poikkeus, mikä tarkoittaisi, että sekä rikosprosessi että hallinnollisen sanktion määräämistä koskeva menettely olisi tietyin edellytyksin nykyisestä poikkeavasti mahdollista.

Tämä olisi uutta Suomen oikeustilassa, jossa kiellolla on vakiintunut asema. HE:n säätämisjärjestysperusteluissa (HE s. 220–224) ja 42 §:ää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE s. 140–141) on avattu laajasti kaksoisrangaistavuuden (ne bis in idem) -kiellon oikeudellisia perusteita ja siitä poikkeamisen mahdollisuuksia.

Lähtökohtana ovat Suomea velvoittavat ihmis- ja perusoikeusnormit. Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklan 1 kappaleen 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. Samoin KP-sopimuksen 14(7) artikla ja EU:n perusoikeuskirjan 50 artikla sisältävät ne bis in idem -kieltoa koskevan määräyksen.

Perustuslain oikeusturvaa koskeva 21 §:ssä kieltoa ei nimenomaisesti mainita, mutta sen on vakiintuneesti katsottu kuuluvan yksilön oikeusturvaa koskevan perustuslain 21.2 §:n säännökseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista, jotka on turvattava lailla. Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen mukaan (HE 309/1993 vp s. 74): ”Säännöksessä [HM 16 §:n 2 mom] tarkoitettuihin oikeussuojatakeisiin kuuluvat siinä nimenomaisesti mainittujen osa-alueiden - - ohella - - oikeus olla tulematta syytetyksi tai tuomituksi toistamiseen saman teon perusteella.” (Ks. myös esim. PeVL 9/2012 vp ja PeVL 17/2013 vp).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä ne bis in idem -kiellon soveltamisalaa ei ole rajattu yksinomaan varsinaisiin rikosoikeudellista rangaistusta koskeviin tuomioihin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa tarkoitettuja käsitteitä on tulkittu itsenäisesti siten, että myös muut kuin nimenomaisesti rikosoikeudellisiksi kansallisesti määritellyt seuraamukset voivat muodostaa myöhempään – samaa asiaa koskevaan – prosessiin kohdistuvan estevaikutuksen.

Seuraamuksen rikosoikeudellisen luonteen arvioinnissa käytetään niin sanottuja Engel-kriteereitä (Engel ym. v. Alankomaat, tuomio 8.6.1976, 82 kohta), joiden mukaan seuraamuksen rikosoikeudellisen luonteen arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota teon kansalliseen oikeudelliseen luokitteluun, käsillä olevan rikkomuksen luonteeseen sekä seuraamuksen luonteeseen ja ankaruuteen.

EIT:n uudemmassa oikeuskäytännössä kaksoisrangaistuksen kieltoa on höllennetty (alkaen tuomiosta A ja B v. Norja, tuomio 15.11.2016). A ja B v Norja -tuomion mukaan kahden eri menettelyn malli on mahdollinen, jos neljä kriteeriä täyttyy: 1) sanktioiden yhdistäminen on ennakoitavaa 2) menettelyt ovat riittävän kiinteässä suhteessa toisiinsa 3) kummassakin menettelyssä käytetään samaa tosiseikastoa ja 4) ensin toteutetussa menettelyssä määrätty sanktio otetaan huomioon jälkimmäisessä menettelyssä siten, että kokonaisseuraamus on oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen. Käsittelen tuomion vaikutusta kansalliseen oikeustilaan seuraavan kysymyksen yhteydessä.

Lailla voidaan siten A ja B v Norja -tuomiossa määriteltyjen edellytysten mukaisesti säätää samasta teosta seuraamukseksi sekä hallinnollinen sanktio että rikosoikeudellinen rangaistus (vrt. myös Johansson EIT 2017, bpost EUT 2022; HE:n säätämisjärjestysperusteluissa on avattu viimeaikaista oikeuskäytäntöä laajemmin). Täten

uuden oikeuskäytännön myötä – Olli Mäenpään sanoin (Hallinto-oikeus 2023, s. 521) – kaksoisrangaistuksen kiellosta on siirrytty sen rajoitukseen. Niinpä keskeistä on arvioida, onko ehdotettu sääntely näiden rajoitusedellytysten mukaista.

Kuten todettua, HE:n säätämisjärjestysperustelut ovat kattavat: niissä käsitellään yksityiskohtaisesti ne bis in idem -kiellon sisällön kehittymistä EIT:n ja EUTI:n oikeuskäytännössä.

Monimutkaisesta sääntelytyylistä huolimatta ehdotetussa 42 §:ssä on nähdäkseni nimenomaisesti pyritty sopeutumaan EIT:n ja EUT:n soveltamiskäytännöstä ilmeneviin kriteereihin. Kriteerien täyttymistä on arvioitu erityisesti säätämisjärjestysperusteluissa sivulla 222. Vaikka ehdotettu sääntely tarkoittaisi muutosta oikeustilaan, tämä muutos olisi linjassa uuden, kiellon suhteellistaneen oikeuskäytännön kanssa.

Sääntelymotiivi rajoittaa ne bis in idem -kieltoa pohjautuisi HE:n mukaan nimenomaan nyt käsillä olevan direktiivin täytäntöönpanoon (HE 2. 140: momentin poikkeussäännöksellä pantaisiin täytäntöön luottolaitosdirektiivin 70 artiklan 3 kohta). Säätämisjärjestysperusteluissa todetaan, että:

> ”Poikkeussäännös tarkoittaisi käytännössä, että kiellettynä kaksoisrangaistuksena ei pidettäisi tilannetta, jossa menettelyt muodostavat yhden koordinoidun sekä oikeasuhtaisen kokonaisuuden. Kaksoisrangaistavuuden kiellosta poikkeamisessa olisi kyse merkittävästä muutoksesta oikeustilaan, joka on ollut Suomessa vakiintunut. Kyseisestä poikkeuksesta on kuitenkin välttämätöntä säätää luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanemiseksi.”

On kuitenkin huomattava, että direktiivin sanamuoto on väljempi kuin hallituksen esityksen perusteella on tulkittavissa. Direktiivin 70 artiklan 3 kohdan mukaan asiassa on kansallista liikkumavaraa eli harkintavaltaa päätyä myös toisenlaiseen ratkaisuun. Tämä tarkoittaa, ettei direktiivi pakota säätämään kiellosta poikkeamisesta kuten hallituksen esitys antaa ymmärtää. Jos kiellosta kuitenkin päätetään poiketa, on tämä toki tehtävä lailla.

Direktiivin säännös kuuluu näin (korostus IK):

> ”3. 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.”

Täten kansallisen liikkumavaran alasta ei tehdä selkoa vaan direktiivin säännös esitetään ehdottomana. Pidän tätä ongelmallisena, koska perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (ks. esim. PeVL 33/2025 vp, PeVL 1/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 44/2016 vp).

Niinpä on arvioitava tarkoin, minkä verran kansallista liikkumavaraa direktiivin säännös sallii ja mitä tämä tarkoittaa ne bis in idem -kiellon tulkinnalle. Asiassa saattaa olla liikkumavaraa muutenkin enemmän kuin direktiivin väljän sanamuodon vuoksi. Tämä mutkistaa asian merkitystä perustavanlaatuisella tavalla. Käsittelen tämän vaikutusta seuraavassa vastauksessa.

2. Perustuslakivaliokunta pyytää tarkastelemaan ehdotusta myös siltä kannalta, onko perustuslain 21 §:stä käsityksenne mukaan johdettavissa ne bis in idem -kiellolle sellaista kansallista suoraan perustuslaista tulevaa itsenäistä sisältöä, joka ei johdu Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan soveltamiskäytännöstä.

Kuten edellä mainitsin, perustuslain 21 §:ssä ei suoraan mainita kaksoisrangaistavuuden kieltoa, mutta kiellon on katsottu lukeutuvan 21.2 §:n alaan – osana oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä – säännöksen eurooppaoikeudellisen kytkennän kautta.

Teoreettisesti perus- ja ihmisoikeuksien katsotaan muodostavan yhtenäisen kokonaisuuden, vaikka joissain asiayhteyksissä suojan taso ja tiettyä toimintaa suojaava oikeus voi vaihdella sen mukaan, mistä näkökulmasta asiaa tarkastellaan (ks. esim. perusoikeuskonkurrenssista Neuvonen & Rautainen LM 2013). Yleisesti ottaen ihmisoikeusnormit asettavat minitason ja kansallisesti voidaan antaa korkeampaa suojaa.

Kaksoisrangaistavuuden kieltoa voidaan pitää kotimaisen perusoikeussuojan näkökulmasta ns. implisiittisenä perusoikeutena (vrt. Neuvonen & Rautiainen, LM 2015). Tämä tarkoittaa sitä, että perusoikeuden katsotaan olevan voimassa ilman sanamuototasoista ilmaisuakin. Ilmaisun puuttumisesta kuitenkin tulkintani mukaan johtuu, että säännökselle on vaikea johtaa muuta sisältöä kuin sen, joka sen sisällöksi tulee eurooppaoikeudellisten oikeuslähteiden välityksin. Kansallisesti laajempaan tulkintaan tarvittaisiin nähdäkseni sanamuototasoista institutionaalista tukea.

Vertailun vuoksi samassa perustuslain 21 §:ssä säädetään myös oikeudesta hyvään hallintoon. Säännös on selvemmin kansallinen. Sanamuodossa on elementtejä, jotka antavat aihetta tulkita oikeutta laajemmin kuin vain yksittäisten, eurooppalaisiin oikeuslähteisiin perustuvien osaoikeuksien kautta (”hyvän hallinnon takeet”). Tämän avoimen ilmaisun oikeutuksin voidaan perusoikeudelle johtaa sisältöä, jota eurooppalaiset oikeuslähteet eivät suoraan sisällä. Kaksoisrangaistavuuden kielto tätä vastoin katsotaan

sisältyvän ns. muihin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, joiden sisältö on suoremmin – jos ei yksinomaan – eurooppalainen.

Tulkinta voi kuitenkin olla erilainen, jos A ja B v. Norja -ratkaisun yleistä merkitystä tulkitaan suppeammin kuin hallituksen esityksessä. Perusteltavissa näet on myös tulkinta, jonka mukaan em. ratkaisussa otettiin kantaa vain Norjan järjestelmän hyväksyttävyyteen, mutta samalla pidettiin voimassa kanta, jonka mukaan täysin erilliset prosessit (kuten Suomessa) toteuttaisivat 4. lisäpöytäkirjan 7 artiklan tarkoitusta paremmin.

Jos näin on – ja kun Suomessa on vuodesta 2012 (PeVL 9/2012 vp) lähtien tulkittu niin, että prosessien tulee olla erilliset – voidaan ajatella, että A ja B v Norja -ratkaisu tarjoaa vain minimitason, mikä toki heijastaisi ihmisoikeuksien yleistä toimintamekanismia laajemminkin. Tällöin kansallisesti voitaisiin tarjota korkeampaa suojaa, eikä kansallisesti olisi välttämätöntä sallia rinnakkaisia prosesseja.

Edelleen tämä tarkoittaisi tulkintaa, jonka mukaan PL 21 §:n kansallinen soveltamiskäytäntö tarjoaisi tällaista oikeuslähdeopillisesti oikeutettavissa olevaa korkeampaa suojaa, vaikka säännöksen sanamuototasoinen institutionaalinen tuki puuttuisikin.

Asiaa voi arvioida A ja B v Norja -tuomion kohdan 130 perusteella (korostus IK):

> ”On the basis of the foregoing review of the Court’s case-law, it is evident that, in relation to matters subject to repression under both criminal and administrative law, **the surest manner of ensuring compliance with Article 4 of Protocol No. 7 is the provision, at some appropriate stage, of a single-track procedure enabling the parallel strands of legal regulation of the activity concerned to be brought together, so that the different needs of society in responding to the offence can be addressed within the framework of a single process**. Nonetheless, as explained above (see notably paragraphs 111 and 117-20), Article 4 of Protocol No. 7 does not exclude the conduct of dual sets of proceedings, even to their term, provided that certain conditions are fulfilled. In particular, for the Court to be satisfied that there is no duplication (“*bis*”) of trial or punishment as proscribed by Article 4 of Protocol No. 7, the respondent State must demonstrate convincingly that the dual sets of proceedings in question have been sufficiently closely connected in substance and in time. In other words, it must be shown that they have been combined in an integrated manner so as to form a coherent whole. This implies not only that the purposes pursued and the means used to achieve them should in essence be complementary and linked in time, but also that the possible consequences of organising the legal treatment of the conduct concerned in such a manner should be proportionate and foreseeable for the persons affected.”

Täten vastaukseni kysymykseen on, että kansallisen suojan itsenäinen merkitys riippuu edelleen vastauksesta kahteen kysymykseen:

1) Onko A ja B v Norja -ratkaisu minimitason ilmaiseva, jolloin olisi mahdollista antaa kansallisesti korkeampaa suojaa?

2) Voidaanko korkeampaa kansallista suojaa antaa perusoikeuden implisiittisestä osasta pelkän kansallisen tulkinnan perusteella ilman, että tälle on oikeutus kansallisen perusoikeussäännöksen sanamuodossa? (Vrt. HE s. 223: ”Vakiintunut käytäntö siitä, että sääntely menee usein pidemmälle, mitä oikeuskäytäntö ja ihmisoikeusvelvoitteet vaativat, ei kuitenkaan tarkoita, että oikeuskäytännön mukaista säännöstä ei voitaisi pitää myös oikeasuhtaisena.”)

Vastaan seuraavasti:

1) On – erilliset prosessit ovat yhä mahdollisia ja paremmin sekä EIS 4 lisäpöytäkirjan 7 artiklan hengen että ihmisoikeuksien yleisen minimitasoluonteen mukaisia.

2) Mahdollisesti, joskin tällaisen käytännön merkityksen arvioiminen on jossain määrin haastavaa. Keskeistä on institutionaalinen tuki, joka voisi tulkintani mukaan olla myös säännöksen sanamuodon ohella sen vakiintuneessa tulkinnassa, jos tätä tulkintaa ei suhteellista esim. kansallisten korkeimpien tuomioistuinten vakiintunut, toisen suuntainen ratkaisukäytäntö. Tämä kantani lähtee olettamasta, että EIT tai EUTI ei ole antanut A ja B -ratkaisun jälkeen sellaisia ratkaisuja, jotka muuttaisivat A ja B -ratkaisussa ensi kerran sovellettua uutta tulkintalinjaa rinnakkaisten prosessien sallimisesta.

3. Valiokunta pyytää tarkastelemaan sääntelyä siltä kannalta, täyttyykö perustuslain 21 §:n vaatimus oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeiden turvaamisesta lailla Finanssivalvonnasta annetun lain 42 §:n 5 momenttia soveltamistilanteissa.

Olen edellä osin vastannut tähän kysymykseen, mutta täydennän vastaustani tässä kahdella näkökohdalla.

Ensiksikin valiokunta on vastikään todennut (PeVL 8/2026 vp) todennut, ”laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (PeVL 46/2021 vp, s. 4 ja siellä viitatut lausunnot).”

Kuten mainittua, sääntely on tyyliltään vaikeaselkoista, millä on yhtymäkohta hyvään hallintoon sisältyvän ymmärrettävyyden vaatimuksen kanssa. Asianosaiselle on oltava säännöksen perusteella selvää, mihin hän on oikeutettu ja velvoitettu, jotta hän voi ennakoida toimintansa seurauksia. Voidaan pohtia, pitäisikö hallinnollista sanktioita

koskevan menettelyn ja rikosoikeudellisen menettelyn – jos niistä päätetään säätää esitetyllä tavalla – välistä suhdetta selventää. Tämä voisi tarkoittaa esim. erillisen säännöksen säätämistä. Ei ole selvää, että tiedonsaanti- ja yhteistyövelvoitetta koskeva säännös ajaa asian.

Toiseksi tiedonsaanti- ja yhteistyövelvoitetta koskevien säännösten välillä vaikuttaa olevan jännite. Ehdotetun 42.3 §:n mukaan: ”Finanssivalvonta **voi kuitenkin määrätä seuraamusmaksun ja jättää asian ilmoittamatta esitutkintaviranomaiselle,** jos teko tai laiminlyönti on sen haitallisuus, siitä ilmenevä tekijän syyllisyys sekä siitä saatu hyöty ja muut tekoon tai laiminlyöntiin liittyvät seikat huomioon.”

Nähdäkseni ehdotettu säännös ei muodosta aivan loogista vastinparia ehdotetussa 44 §:ssä säädettyyn, jonka mukaan: ”**Finanssivalvonnan on toimittava yhteistyössä poliisin, syyttäjän sekä tuomioistuimen kanssa varmistaakseen, että kyseiset viranomaiset ja tuomioistuin 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.”

En ymmärrä, miksi 42.3 §:ssä säädettäisiin Finanssivalvonnalle toimivalta olla ilmoittamatta esitutkintaviranomaiselle määrätystä seuraamusmaksusta, kun 44 §:ssä nimenomaisesti painotetaan tiedonvaihdon merkitystä eri seuraamusten yhteensovittamiseksi ja säädetään velvoittavasta yhteistyöstä. Jäljempään säännökseen ei ole jätetty harkintavaltaa kuten ensiksi mainittuun.

Loogisempaa tulkintani mukaan olisi, että Finanssivalvonnan toimivalta jättää ilmoittamatta määrätty seuraamusmaksu esitutkintaviranomaiselle poistettaisiin säännöksestä. Tällöin säännös olisi paremmin linjassa myös sen kanssa, että ne bis in idem -kiellolle asetettuja kriteereitä voitaisiin noudattaa paremmin ja varmistaa eri prosessien välinen koordinointi. Tämä siis edellyttää, että kiellosta poikkeamisesta säädettäisiin ehdotetun mukaisesti, mikä valinta voidaan edellä esitetysti kyseenalaistaa.

Lisäksi on arvioitava, tulisiko 44 §:ää täydentää perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaisesti välttämättömyys- tai tarpeellisuusedellytyksellä sen mukaan, ovatko tiedot yksilöitävissä.

Lopuksi

Ne bis in idem -kiellon merkitys asiassa on jossain määrin oikeudellisesti tulkinnanvarainen. Ennen kaikkea kyse on siitä, missä määrin voidaan argumentoida, että kansallisesti on mahdollista pitäytyä kiellon eurooppalaista oikeuskäytäntöä tiukemmassa tulkinnassa.

Yhtäältä on perusteita sopeutua em. käytäntöön ja nykyistä väljempään ne bis in idem -doktriiniin; tällainen peruste voisi olla mm. EU-oikeuden tehokas toteuttaminen. Tämän arvioiminen ei kuitenkaan ole perustuslaki- vaan mietintövaliokunnan tehtävä.

Toisaalta asiassa vaikuttaa olevan enemmän liikkumavaraa, kuin millaisen käsityksen vain hallituksen esitystä lukemalla saa. Perustuslakivaliokunnan on arvioitava perusteellisesti kansallisen liikkumavaran laajuutta niin perus- ja ihmisoikeusdoktriinin kuin direktiivin väljän sanamuodon – jonka käyttämisessä on perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan otettava huomioon perus- ja ihmisoikeudet (ks. esim. PeVL 33/2025 vp, PeVL 37/2021 vp, PeVL 25/2005 vp, PeVL 7/2019 vp, PeVL 49/2017 vp) – näkökulmista.

Samoin on arvioitava niitä oikeudellisia kerrannaisvaikutuksia, joita käytännön muuttamisella olisi luottolaitoskontekstin ulkopuolella.

Helsingissä 27.4.2026

Ida Koivisto

Julkisoikeuden professori