Valiokunnan lausunto PeVL 31/2026 vp– HE 22/2026 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 22/2026 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava talousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitussihteeri Bella Laiho, valtiovarainministeriö
- finanssineuvos, yksikön päällikkö Reima Letto, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Jurkka Jämsä, oikeusministeriö
- apulaisprofessori Maija Dahlberg
- professori Dan Helenius
- professori Sakari Melander
- professori Tuomas Ojanen
- professori Jukka Viljanen
- professori Veli-Pekka Viljanen
- professori Tomi Voutilainen
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen entinen tuomari Pauliine Koskelo

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Ida Koivisto
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:
- eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 31/2026 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksen tarkoituksena on panna kansallisesti täytäntöön luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivi sekä täydentää aiempien muutosdirektiivien täytäntöönpanoa. Lisäksi ehdotuksilla pantaisiin täytäntöön keskusvastapuolia koskeva muutosdirektiivi sekä annettaisiin keskusvastapuolia koskevaa muutosasetusta täydentävät säännökset.

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi Finanssivalvonnasta annettua lakia, luottolaitostoiminnasta annettua lakia, sijoituspalvelulakia, liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista annettua lakia, osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annettua lakia, säästöpankkilakia, sijoitusrahastolakia, Suomen Pankin virkamiehistä annettua lakia, sakon täytäntöönpanosta annettua lakia sekä luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta annettua lakia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Esityksen mukaan lait voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohdat

(1) Finanssivalvonnasta annetun lain 42 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti, joka sisältäisi poikkeuksen 4 momentissa säädetystä kaksoisrangaistavuuden 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 säännösehdotuksen mukaan 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 etua; 4) seuraamusmaksun määrääminen on oikeasuhtaista; 5) seuraamusmaksun määräämistä koskeva menettely on sovitettu yhteen rikosasian käsittelyn kanssa.

(2) Ehdotetun 42 §:n 5 momentin poikkeussäännöksellä pantaisiin esityksen mukaan täytäntöön luottolaitosdirektiivin 70 artiklan 3 kohta. Poikkeussäännös vastaisi esityksen mukaan (s. 140) Euroopan unionin tuomioistuimen sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kehittynyttä oikeuskäytäntöä siitä, että ne bis in idem -periaate ei tiettyjen edellytysten täyttyessä estä hallinnollisen seuraamuksen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen määräämistä samasta teosta. Perusteluissa todetaan, että poikkeus on hallituksen käsityksen mukaan "välttämätön säätää luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanemiseksi" (s. 140 ja s. 221). Esityksen mukaisessa ne bis in idem -kiellosta poikkeamisessa olisi kyse merkittävästä muutoksesta oikeustilaan, joka on ollut Suomessa vakiintunut.

(3) Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 6/2026 vp, kappale 3, PeVL 31/2017 vp, s. 4). Valiokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 33/2025 vp, kappale 4, PeVL 8/2021 vp, s. 2, PeVL 9/2019 vp, s. 2, PeVL 1/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksessä olisi tullut tehdä laajemmin selkoa perusteista, joiden valossa on arvioitu, ettei direktiivin täytäntöönpanossa olisi kansallista liikkumavaraa ne bis in idem -kieltoa koskien. Pelkästään johtopäätöstä siitä, että poikkeuksesta on välttämätöntä säätää direktiivin täytäntöönpanemiseksi (s. 221), ei voida pitää riittävänä liikkumavaraa koskevana arviona.

Lähtökohtia ne bis in idem -kiellosta

(4) Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan lailla. Perustuslain esitöiden mukaan pykälä edellyttää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon toteutumista kokonaisuutena. Tämän ohella se antaa institutionaalisen suojan tuon kokonaisuuden tärkeimmille ainesosille. (HE 309/1993 vp, s. 73/II.) Perustuslain esitöissä mainitaan nimenomaisesti, että säännöksessä tarkoitettuihin oikeussuojatakeisiin kuuluu muun ohella oikeus olla tulematta syytetyksi tai tuomituksi toistamiseen saman teon perusteella (HE 309/1993 vp, s. 74/II). Oikeus olla tulematta syytetyksi tai tuomituksi toistamiseen saman teon perusteella (ne bis in idem) on siten perustuslaissa turvattu osana perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja oikeusturvatakeita (PeVL 17/2013 vp, s. 3, PeVL 9/2012 vp, s. 3).

(5) Ne bis in idem -säännöstä määrätään myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa, 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. Lisäksi 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 mukaan.

(6) Hallituksen esityksen (s. 84) mukaan Finanssivalvonnasta annetun lain 42 §:ään ehdotettu poikkeussäännös kaksoisrangaistavuuden kieltoon muodostaisi poikkeuksen perustuslakivaliokunnan vakiintuneesta lausuntokäytännöstä. Perustuslakivaliokunta on arvioinut ne bis in idem -kieltoon liittyvää kysymystä prosessien samanaikaisuudesta muun muassa lausunnossa PeVL 9/2012 vp sekä perustuslain 21 §:n 2 momentin että Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta. Valiokunta totesi, että kaksoisrangaistavuuden kiellon ei voida katsoa koskevan vain puhtaasti peräkkäisiä menettelyjä, vaan myös samanaikaisesti vireillä olevia menettelyjä. Tämä tulkinta oli valiokunnan mukaan johdettavissa jo ihmisoikeussopimuksen mainitun artiklan sanamuodosta, ja se näytti vastaavan myös Euroopan

ihmisoikeustuomioistuimen viimeaikaisessa oikeuskäytännössä esitettyjä linjauksia (ks. Sergey Zolotukhin v. Venäjä 10.2.2009 ja erityisesti Tomasovic v. Kroatia 18.10.2011), joiden voitiin valiokunnan mukaan katsoa selkiyttäneen ja tiukentaneen ihmisoikeustuomioistuimen tulkintaa aikaisemmasta (PeVL 9/2012 vp, s. 4/I).

(7) Kuten esityksestä tulee esiin, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö on muuttunut 2010- ja 2020-luvuilla siten, että ne bis in idem -kielto ei tiettyjen edellytysten täyttyessä estä hallinnollisen seuraamuksen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen määräämistä samasta teosta. EU-tuomioistuin on käsitellyt ne bis in idem -periaatteen soveltamista tilanteissa, joissa samalle henkilölle määrätään sekä hallinnollinen että rikosseuraamus samoista teoista, esimerkiksi tapauksissa C-524/15 (Menci) sekä C-596/16 ja C-597/16 (Di Puma ja Zecca). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt asiaa esimerkiksi tapauksissa A ja B v. Norja (2016) ja Tsonyo Tsonev v. Bulgaria (2021).

(8) Yksilöidysti hallituksen esityksen perusteluissa (s. 223) tarkastellaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston tuomiota A ja B v. Norja, 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. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan voidaan pitää ilmeisenä, että EIT:n ratkaisu A ja B v. Norja 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.

(9) Perustuslakivaliokunta pitää ongelmallisena, että esityksessä ei ole juurikaan arvioitu ehdotettua ne bis in idem -kieltoa koskevaa tulkintakäytäntöä perustuslain kannalta, vaan lähes pelkästään EU-tuomioistuimen ja EIT:n ratkaisukäytännön kannalta.

Esityksen arviointi ne bis in idem -kiellon kannalta

(10) 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). Valiokunta on todennut, että ne bis in idem -sääntö estää nimenomaan asian uudelleen tutkimisen tai rankaisemisen. Ne bis in idem -säännön ei valiokunnan mukaan voida katsoa koskevan vain puhtaasti peräkkäisiä menettelyjä, vaan myös samanaikaisesti vireillä olevia menettelyjä (PeVL 9/2012 vp, s. 4). Valiokunta on myös todennut, että ne bis in idem -säännön 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). Valiokunnan tulkinnan mukaan 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). Sitä vastoin ne bis in idem -sääntö ei ole estänyt sitä, että samassa menettelyssä määrätään useita seuraamuksia (ks. PeVL 61/2014 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan ottanut huomioon paitsi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön kehittymisen, myös kansallisen ne bis in idem -kiellon soveltamisessa tapahtuneen kehityksen (ks. esim. PeVL 2/2017 vp, s, 6).

(11) Perustuslakivaliokunnan mielestä voidaan pitää ilmeisenä, että 1. lakiehdotuksen 42 §:n 5 momentti ei vastaa niitä edellytyksiä, joita valiokunta on lausuntokäytännössään ne bis in idem -säännön sisällölle asettanut.

(12) 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, joissa samalle henkilölle määrätään rikosoikeudellinen rangaistus ja rangaistusluonteinen hallinnollinen sanktio. Esityksen perustelujen (s. 251) mukaan Euroopan unionin tuomioistuimen 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 idem -periaatteen soveltamista tilanteissa, joissa samalle henkilölle määrätään sekä hallinnollinen että rikosseuraamus samoista teoista.

(13) Esityksessä on omaksuttu käsitys siitä, että yksinomaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännön muutos tai Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön kehittyminen tarkoittaisi, että myös perustuslakivaliokunnan jo vakiintunut perustuslain 21 §:ään kansallisesti kiinnittyvä tulkintakäytäntö vastaavasti muuttuisi tai sitä olisi muutettava. Valiokunnan on arvioitava sitä, onko ne bis in idem- sääntöä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön muuttuminen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön muuttuminen käsillä olevassa tilanteessa peruste muuttaa valiokunnan aiempaa tulkintakäytäntöä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että nyt käsillä olevassa arviointitilanteessa yksinomaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tai EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön muutos ei sellaisenaan perustele sitä, että perustuslakivaliokunnan tulisi luopua kansallisen perustuslain suojaa koskevasta aikaisemmasta tulkintakäytännöstään.

(14) Perustuslakivaliokunta huomauttaa, ettei perustuslain 21 §:ään kiinnittyvän kansallisen tulkinnan kaksoisrangaistuksen kiellosta välttämättä tarvitse olla yhteneväinen 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 vakiintuneesti. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan perustuslaissa turvattu perusoikeussuojan taso voi olla korkeampi kuin suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu (PeVM 4/ 2018 vp, s. 9, PeVL 59/2017 vp, PeVL 43/2016 vp, PeVL 24/2016 vp, PeVL 59/2014 vp). Vastaavasti EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan Euroopan ihmisoikeussopimus

asettaa vain perusoikeuskirjassa turvatun perusoikeussuojan vähimmäistason (ks. myös esim. EU-tuomioistuimen tuomio asioissa Tele2 ja Watson, kohta 129).

(15) Perustuslakivaliokunta toteaa, että ne bis in idem -sääntöä koskeva valiokunnan tulkintakäytäntö on useissa valiokunnan lausunnoissa vakiintunut. Tulkinta kiinnittyy tekojen samuuden osalta jo perustuslain esitöissä ilmaistuun perustuslain 21 §:n 2 momentin tarkoitukseen siitä, miten kielto osana oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita turvataan lailla. Perustuslain esitöiden mukaan ne bis in idem -säännössä on kyse nimittäin teon samuudesta (ks. HE 309/1993 vp, s. 74/II). Valiokunnan mielestä perustuslain 21 §:n 2 momenttiin sisältyvällä ne bis in idem -säännöllä sekä sitä koskevan valiokunnan tulkintakäytännön vakiintuneisuudella on itsenäinen merkitys suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU:n perusoikeuskirjan vaatimuksiin. Näin on siitä huolimatta, että valiokunnan tulkintakäytäntö on kehittynyt muun ohella Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännöstä saatujen näkökohtien vaikutuksesta.

(16) Perustuslakivaliokunnan mielestä muutokset Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ne bis in idem -säännön tulkinnassa ovat olleet huomattavia. Valiokunnan käsityksen mukaan EIT on muuttanut tulkintaa ne bis in idem -säännöstä kahdesti vuosina 2009—2016. Perustuslakivaliokunnan mielestä ihmisoikeustuomioistuimen vallitseva tulkintakäytäntö muodostuu jossain määrin epäselväksi. Epäselvyyttä liittyy siihen, kohdistuvatko eri menettelyt saman kielletyn toiminnan eri puoliin, ovatko ne kielletyn toiminnan ennakoitavia seurauksia, miten todisteiden keräämisen ja arvioimisen yhteensovittaminen on toteutettava, miten lainvoimaiseksi tullut seuraamus on otettava huomioon toisessa menettelyssä ja mikä täyttää menettelyjen ajallisen yhteyden vaatimukset. Valiokunta pitää selvänä, että sen vakiintuneen tulkintakäytännön muuttaminen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisten kriteerien omaksuminen Suomen oikeusjärjestykseen aiheuttaisi merkittävää oikeudellista epävarmuutta viime kädessä yksilön oikeusasemaan. Tämän voidaan katsoa olevan ongelmallista ne bis in idem -säännön perimmäisen tarkoituksen kannalta.

(17) Perustuslakivaliokunta katsoo edellä todetun perusteella, että perusteita muuttaa ne bis in idem -säännön ehdotonta kansallista tulkintaa ei käsillä olevassa tilanteessa ole. Esityksen 1. lakiehdotuksen 42 §:n 5 momentti muodostuu perustuslain 21 §:n 2 momentin vastaiseksi. Talousvaliokunnan on poistettava 1. lakiehdotuksen 42 §:n 5 momentti. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

(18) Esitetyn poikkeussäännöksen valtiosääntöisessä arvioinnissa on otettava huomioon luottolaitosdirektiivin 70 artiklan 3 kohdan sanamuoto. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota saamansa selvityksen perusteella siihen, että direktiivin 70 artiklan 3 kohta on mahdollistava ("toimivaltaiset viranomaiset voivat määrätä…"). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan kyseinen direktiivin säännös on kirjoitettu ehdolliseen muotoon, jolloin se ainoastaan sallii seuraamusten määräämisen samasta asiasta sekä hallinnollisessa että rikosoikeudellisessa menettelyssä.

(19) Säännös ei siis vaikuta sanamuotonsa mukaan velvoittavan määräämään seuraamuksia samalle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, joka on vastuussa samasta teosta tai

laiminlyönnistä sellaisten hallinnollisten ja rikosoikeudellisten menettelyjen kasaantuessa, jotka liittyvät samaan rikkomukseen. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan direktiiviä ei siten tulisi ymmärtää niin, että sen tarkoituksena on yhdenmukaistaa direktiivin alaa koskevan ne bis in idem -kiellon sisältöä ja suojatasoa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan direktiivin 70 artiklan 3 kohta ainoastaan sallii, mutta ei edellytä, kansallisen lainsäädännön muotoilemista niin, että samasta asiasta voidaan eri menettelyissä määrätä sekä hallinnollinen että rikosoikeudellinen seuraamus, jolloin direktiivi asettaa myös EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuen lisäedellytyksiä menettelyjen yhteensovittamiselle. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan, koska direktiivi ei siten tältä osin edellytä kansallisia täytäntöönpanotoimia, korkeamman kansallisen suojatason ylläpitämiseen ei ole EU-oikeudellisia esteitä.

Tietojenvaihtoa koskeva sääntely

(20) 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 poikkeaa selkeästi perustuslakivaliokunnan vakiintuneesta viranomaisten välistä tietojenvaihtoa koskevista sääntelyvaatimuksista, joista poikkeamista on pidetty toistuvasti myös säätämisjärjestyskysymyksenä.

(21) Ehdotettu sääntely ei määrittele luovutettavia salassa pidettäviä tietoja tyhjentävästi, eikä se myöskään edellytä tietojen luovuttamisen olevan välttämätöntä sääntelyn tarkoituksen toteuttamiseksi.

(22) Perustuslakivaliokunta on suhteellisen usein arvioinut tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevan sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (ks. esim. PeVL 14/2026 vp, kappale 6, PeVL 13/2023 vp, kappale 15, PeVL 96/2022 vp, kappale 15 ja PeVL 89/2022 vp, kappale 12) perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Tällöin valiokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen (esim. PeVL 15/2018 vp, s. 39). Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus 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 11/2024 vp, kappale 12 ja PeVL 13/2023 vp, kappale 15 ja PeVL 17/2016 vp, s. 2—3).

(23) Perustuslakivaliokunta on painottanut toistuvasti, että erottelussa tietojen saamisen tai luovuttamisen tarpeellisuuden ja välttämättömyyden välillä on kyse tietosisältöjen laajuuden ohella myös siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvan salassapidon avulla suojataan. Mitä

yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että tällaiset intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti. Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 21/2020 vp, s. 6, PeVL 48/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatut lausunnot). Pyrittäessä esimerkiksi luetteloimaan tyhjentävästi edellä kuvattuja, jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisia tietosisältöjä, on valiokunnan mielestä sinänsä asianmukaista huomioida kulloinenkin sääntely-yhteys (ks. esim. PeVL 12/2026 vp).

(24) Valiokunta on antanut erityistä merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan ehdotetun sääntelyn täsmällisyyttä ja sisältöä. Mikäli ehdotetut säännökset tietojen luovutuksesta ovat kohdistuneet myös arkaluonteisiin tietoihin, on tavallisen lain säätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä ollut sääntelyn täsmentäminen selostetun perustuslakivaliokunnan viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyä koskevan käytännön mukaiseksi (PeVL 38/2016 vp, s. 3). Valiokunta ei toisaalta ole pitänyt hyvin väljiä ja yksilöimättömiä tietojensaantioikeuksia perustuslain kannalta mahdollisina edes silloin, kun ne on sidottu välttämättömyyskriteeriin (ks. esim. PeVL 89/2022 vp, kappale 12, PeVL 71/2014 vp, s. 3/I, PeVL 62/2010 vp, s. 4/I ja PeVL 59/2010 vp, s. 4/I).

(25) Talousvaliokunnan on muutettava esityksen 1. lakiehdotuksen 44 §:ää siten, että luovutettavien tietojen tietosisällöt määritellään säännöksessä sääntely-yhteys huomioon ottaen tyhjentävästi tai tietojen luovuttaminen kytketään välttämättömyyteen. Tällainen muutos on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 42 §:n 5 momentista ja 44 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Valiokunnan lausunto PeVL 31/2026 vp

Helsingissä 12.5.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Koskentausta