HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

OTT, VTK, dosentti Heikki Marjosola
Rahoitusoikeuden professori
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta

Helsinki 20.4.2026

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

https://www.eduskunta.fi/pdf/HE+22/2026

Eduskunnan talousvaliokunnalle

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa koskien Hallituksen esitystä HE 22/2026 vp eduskunnalle luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi (jäljempänä ”**hallituksen esitys**” tai ”**esitys**”). Hallituksen esityksellä pannaan täytäntöön erityisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1619 luottolaitosdirektiivin 2013/36/EU muuttamisesta (jäljempänä ”**muutosdirektiivi**” tai ”**CRD VI-direktiivi**”). Muutosdirektiivi liittyy keskeisesti vuonna 2010 julkaistun Basel III -kokonaisuuden täytäntöönpanoon. Basel III-standardit viimeisteltiin vuonna 2017, jolloin päästiin sopuun mm. kokonaisriskipainolattian (nk. *output floor*) käyttöönotosta. Hallituksen esityksessä jälkimmäisen osalta keskeinen kysymys liittyy EU:n vakavaraisuusasetuksen muutosasetukseen (EU) 2024/1623 (nk. CRR III) sisältyvään jäsenvaltio-optioon, joka mahdollistaa kokonaisriskipainolattian voimaantulon vaikutusten määräaikaisen lykkäämisen. Lisäksi muutosdirektiivi sisältää ESG-riskien hallintaan ja valvontaan liittyvää sääntelyä, joka liittyy Unionin omiin tavoitteisiin. Muutosdirektiivin sisältyy myös kryptovaroja koskevaa uutta sääntelyä.

Totean lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

Yleistä

Esityksessä kuvataan tarkoituksenmukaisesti sen taustalla vaikuttavan unionin sääntelyn vaatimukset ja tavoitteet. Erityisen tervetulleena pidän sitä, että esityksessä todetaan nimenomaisesti, milloin kyse on sellaisesta sääntelyn osa-alueesta, jossa EU-sääntely ei mahdollista kansallista liikkumavaraa. Pääosin muutosdirektiivin säännökset ovatkin *vähimmäisvaatimuksia* eivätkä näin mahdollista juurikaan kansallista liikkumavaraa. Toisaalta direktiivin vähimmäisvaatimukset eivät välttämättä sulje pois kansallisesti tiukempaa sääntelyä (nk. *gold plating*). Ottaen huomioon vallitseva poliittinen tavoite keventää ja sujuvoittaa sääntelyä, olisi mielestäni hyvä todeta nimenomaisesti, milloin ja millä perustein kansallisessa sääntelyssä ehdotetaan ylläpidettäväksi vähimmäisvaatimukset ylittävää sääntelyä.

Esityksen oikeudellisesti pulmallisimmat kysymykset liittyvät mm. *ne bis in idem* -periaatteeseen ja viranomaisten väliseen tietojenvaihtoon. Keskeisemmät kysymykset on mielestäni identifioitu aiemmassa lausuntopalautteessa ja esitetyt ratkaisut ovat keskeisiltä osiltaan tyydyttäviä.

Käytettävissä olevan ajan puitteissa minun ei ole ollut mahdollista tarkastaa kaikkien lakiehdotusten sanamuotoja ja teknisiä yksityiskohtia. Yleisesti ottaen esitys vaikuttaa huolella valmistellulta enkä ole huomannut varsinaisia muutosdirektiiviin tai muun EU-sääntelyn täytäntöönpanoon liittyviä virheellisyyksiä.

Pidän tärkeänä, että hallituksen esityksessä on kiinnitetty useissa kohdin huomiota sääntelyn selkeyteen ja oikeusvarmuuteen. Erityisesti hallinnollisia seuraamuksia koskeva sääntely on ollut vaikeaselkoista ja epäjohdonmukaista, kuten esityksessä todetaan (s. 36). Toisaalta silloin kun tavoitteena on EU-sääntelyn kanssa yhdenmukainen sääntely, on selkeyden kannalta mielestäni usein tarkoituksenmukaisinta noudattaa EU-sääntelyssä omaksuttua systematiikkaa ja terminologisia valintoja, vaikka tämä tekisikin sääntelystä paikoin yksityiskohtaisempaa.

Johdon sopivuus ja pätevyys (*Fit and proper*)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että ylimmän hallintoelimen hallintotehtävää (”*management body in its management function*”) koskevia säännöksiä voitaisiin soveltaa myös muuhun operatiiviseen johtoon kuin toimitusjohtajaan. Lausuntopalautteessa on todettu, että direktiivin esitetty täytäntöönpanotapa on ongelmallinen, ja että se ei ole yhteensopiva Suomen yhteisölainsäädännön kanssa. Direktiivissä kelpoisuussääntely on lähtökohtaisesti kytketty jäsenyyteen toimielimessä, kun taas ”ylin hallintoelin” on määritelty seuraavasti:

> 'ylimmällä hallintoelimellä' [tarkoitetaan] sellaista tai sellaisia laitoksen *elintä tai elimiä, joka tai jotka on nimetty kansallisen oikeuden mukaisesti* ja jolla tai joilla on toimivalta vahvistaa laitoksen strategia, tavoitteet ja yleinen johtaminen ja joka valvoo ja seuraa tai jotka valvovat ja seuraavat johdon päätöksentekoa ja johon tai joihin kuuluu laitoksen toimintaa tosiasiallisesti johtavia henkilöitä.”

Hallituksen esityksessä todetaan, viittaamalla mm. vuoropuheluun komission kanssa sekä Euroopan pankkiviranomaisen ei-sitoviin ohjeisiin, että määritelmän piiriin voi sisältyä myös esim. ”johtoryhmätyyppiset” tehtävät, riippumatta ko. henkilön yhtiöoikeudellisesta asemasta organisaatiossa. Tämän mukaisesti esityksessä ehdotetaan, että kelpoisuussääntelyn piiriin lukeutuisi jatkossa toimitusjohtajan lisäksi ”ne luottolaitoksen hallinto- ja ohjausjärjestelmässä määritellyt toimitusjohtajan välittömässä alaisuudessa toimivat henkilöt, jotka tosiasiallisesti johtavat luottolaitoksen toimintaa

toimitusjohtajan ohella.” (s. 50) Näin ollen sääntelyn soveltamisala ratkeaisi tehtävän ”tosiasiallisen sisällön” perusteella (ibid.).

Olen yhtä mieltä siitä, että tältä osin sääntely ei edistä sääntelyn keventämistä, sujuvoittamista tai oikeusvarmuutta. ”Ylimmän hallintoelimen” jäsenyyden tapauskohtainen konstruointi tehtävien sisällöllisen arvioinnin perustella ei vaikuta laadukkaalta sääntelyltä. En ole myöskään täysin vakuuttunut siitä, että valittu lähestymistapa on *välttämätön* ottaen huomioon luottolaitosdirektiivin 3 artiklan 1 kohdan 8 a alakohdan (vrt. esityksen s. 83) määritelmän. Sääntelyn selkeyden ja keventämisen intressissä olisin odottanut seikkaperäisempää selvitystä siitä, olisiko kelpoisuussääntely ollut rajattavissa vain relevantin yhteisösääntelyn tunnustamien toimielinten jäseniin. Valittu lähestymistapa on kuitenkin epäilemättä direktiivin aineellisten tavoitteiden mukainen – joskin huomautan, että direktiivin julkilausuttuihin tavoitteisiin kuuluu myös kelpoisuussääntelyn osalta “oikeusvarmuuden ja ennustettavuuden parantaminen” (muutosdirektiivin (45. ja 48. johdantolauseet).

Kelpoisuusarvioinnin osalta kannatan nykyisessä ex post -menettelyssä pitäytymistä (esitys, s. 83).

Kokonaisriskipainolattiaa koskeva kansallinen optio

Esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön EU:n vakavaraisuusasetuksen 465 artiklan 5 kohdan mukainen, kokonaisriskipainolattian voimaantuloon liittyvä jäsenvaltio-optio asuntoluottojen riskipainoa koskevasta määräaikaisesta siirtymäajasta. Option käyttämisen myötä sisäisiä riskimalleja käyttävät luottolaitokset saisivat lisäaikaa pääomaoptimointien toteuttamiseksi ja liiketoiminnallisten ratkaisujen suunnittelemiseksi. Kyse on poliittisesta valinnasta, jonka vaikutukset ovat pääosin taloudellisia. Option käyttöönoton kielteisinä vaikutuksina on mainittu mm. sääntelyn pirstaloituminen (s. 108) tai monimutkaistuminen kansallisen sääntelykerroksen vuoksi (s. 90). Kyseiset kielteiset vaikutukset ovat mielestäni marginaalisia suhteessa option käyttöönotolla tavoiteltuihin taloudellisiin tavoitteisiin. Option käyttöönotto mahdollistaa myös siitä hyötymisen jatkossa, jos siirtymäaikoja jatketaan osana tavoitetta parantaa EU:n pankkijärjestelmän globaalia kilpailukykyä.[1] Kannatan option käyttöönottoa.

Viranomaisvalvonta

Yhdyn pääosin johtava lakimies Olli Salmen eriävässä mielipiteessään esittämiin huomioihin viranomaisten harkintavallan laajuudesta Suomessa erityisesti makrovakausvalvonnan alalla. Erityistä huomiota tulisi mielestäni kiinnittää perusteluvelvollisuuteen. Kuten EU-tuomioistuin on todennut, perusteluilla on lainmukaisuusvalvonnassa erityisen suuri merkitys silloin, kun viranomaisen harkintavalta asiassa on laaja, ja päätöksen rahalliset seuraamukset ovat määrällisesti korkeat.[2] Tuomioistuin on muutenkin kiinnittänyt viime vuosina yhä enemmän huomiota sekä menettelyllisiin että aineellisiin oikeussuojatakeisiin pankkivalvonnan alueella. Suhteellisuusperiaatteen vaatimusten huomioiminen esitetyssä uudessa luottolaitoslain 11 luvun 2 §:ssä on tästä näkökulmasta tervetullut. Hallituksen esitykseen sisältyy myös muita tervetulleita täsmennyksiä esimerkiksi ulkomaisen lisäpääomavaatimuksen hyväksymisen (ehdotettu luottolaitoslain 11 luvun 4 d §) osalta.

Kunnioittavasti,

[1] Viittan tältä osin Olli Salmen eriävään mielipiteeseen. Luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin (CRD 6) täytäntöönpano. Työryhmän mietintö. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2025:24, s. 385.
[2] EUYT T-576/18 – Crédit agricole v EKP ECLI:EU:T:2020:304, 8.7.2020. Tuomion 134 kohta.



Heikki Marjosola