

Talousvaliokunnalle

HE 22/2026 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Viranomaisten harkintavallan oltava tarkkarajaista ja päätöksille asetettava sisällöllisiä vaatimuksia

- Järjestelmäriskipuskurivaateen asettamispäätös on perusteltava tarkoin. Ilman sitä viranomaistoiminta ei täytä täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja ennustettavuuden vaatimuksia.
- Siksi luottolaitoslain 10 luvun 4 b §:ssä olisi säädettävä, että järjestelmäriskipuskurivaateen asettamispäätöksessä on:
 - avattava kattavasti ne riskit, joiden perusteella vaade asetetaan,
 - arvioitava määrällisesti tunnistettujen riskien suuruus ja
 - johdettava pääomavaade niistä läpinäkyvästi.

1 Yleisiä huomioita

Finanssiala ry (FA) kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä eduskunnalle luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. FA arvostaa sitä, että hallituksen esityksessä on monessa kohtaa otettu huomioon EU:n luottolaitosdirektiivin ja vakavaraisuusasetuksen (CRD6, CRR3) tarjoamat kansalliset lainsäädäntömahdollisuudet (kansalliset optiot). Näitä optioita talousvaliokunta aikoinaan edellytti Suomen neuvottelutavoitteiksi, kun EU:ssa käsiteltiin kansainvälisten Basel III -standardien sisällyttämistä EU:n lainsäädäntöön.

Toisaalta FA on huolissaan siitä, että hallituksen lakiesitykseen otettiin mukaan asioita, jotka eivät sisältyneet CRD6-direktiiviin, mutta samaan aikaan jätettiin pois seikkoja, jotka olisivat turvanneet pankkien yleistä oikeusvarmuutta ja -suoja. Tämä lisää epävarmuutta sääntelystä ja siten vaikuttaa suoraan tai epäsuorasti pankkien kykyyn lainoittaa eri kohteita ja kohderyhmiä.

FA toivoo, että talousvaliokunta kiinnittäisi huomiota sääntelyn kohteiden riittävän ja tehokkaan oikeusturvan ja -varmuuden turvaamiseen vastapainona viranomaisille annettuihin erittäin laajoihin harkinta- ja toimivaltuuksiin. FA esittää tässä lausunnossa erityisiä vaatimuksia viranomaispäätöksille, joilla tätä epävarmuutta voidaan vähentää ja sääntelyn kohteiden oikeusturvaa parantaa, ja toivomme talousvaliokunnan huomioivan ne mietinnössään.

Oikeusturvan ja -varmuuden kannalta erityisen ongelmallisia ovat esitys kaksoisrangaistavuuden kiellosta poikkeamisesta ja uhkasakkosääntelystä, joka voi

varsinkin finanssialan monimutkaisessa sääntely-ympäristössä johtaa kohtuuttomiin tilanteisiin, jos uhkasakkoa voidaan käyttää, vaikka päävelvoite ei olisi lainvoimainen.

2 Järjestelmäriskipuskurin perusteluista on säädettävä laissa

FA:n mielestä hallituksen esitys on puutteellinen järjestelmäriskipuskurivaateen asettamispäätösten perusteluiden sisällölle asetettavien velvoitteiden suhteen. Säännökset eivät riittävällä tavalla turvaa viranomaistoiminnan täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja ennakoitavuuden vaatimuksia, joihin esityksessäkin useassa kohtaa viitataan. Direktiivissä on tuotu selkeästi esille kiello olla kattamatta lisäpääomavaateilla sellaisia riskejä uudelleen, jotka on jo otettu huomioon EU:n vakavaraisuusasetuksen mukaisessa riskilaskennassa tai tietyissä puskurivaateissa¹. Sen osoittamisen, että samaa riskiä ei kateta eri vaateilla, kuuluu eksplisiittisesti sisältyä järjestelmäriskipuskuripäätösten perusteluihin.

Hallituksen esityksessä todetaan, että järjestelmäriskipuskurivaateen asettamisvaatimukset ovat täsmällisiä, tarkkarajaisia ja ennakoitavia, mutta silti viitataan siihen, että itse päätöksissä ei kuitenkaan pystytä perustelemaan, miten direktiivin vaatimukset on otettu huomioon, vaan todetaan, että päätöksenteko on kokonaisharkintaa.

Kokonaisharkinnasta esityksessä todetaan toista makrovakauspuskurivaatimusta koskevassa kohdassa, että *päätös on perusteltava siten, että päätöksestä käy ilmi, mistä eri tekijöistä kokonaisharkinta koostuu ja mitkä tekijät vaikuttivat ratkaisevasti lopputulokseen* [luottolaitoslain 10 luku 7 §, korostus lisätty]. Päätöksien sisältöä koskeva tarkennus tulisi FA:n mielestä tehdä vastaavasti myös järjestelmäriskipuskurivaateen osalta. Jäljempänä FA osoittaa, miksi tämä on välttämätöntä, jotta direktiivi tulee riittävällä tavalla implementoiduksi ja miksi se on tarpeen päätösten kohteiden oikeusturvan kannalta.

On huomattava, että hallituksen esityksessäkin todetaan, että koska järjestelmäriskipuskurivaateesta tulee "kaikille jäsenvaltiolle pakollinen lainsäädännöllinen elementti, on vastaavasti *kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että säännös on pantu täytäntöön direktiivin edellyttämällä tavalla*" [korostus lisätty].

Käytännössä direktiivin vaatimuksien noudattaminen tarkoittaa, että järjestelmäriskipuskuripäätöksessä tulisi avata ne riskit, joihin päätös perustuu, arvioida määrällisesti, miten suuria riskit ovat, ja esittää, miten pääomavaade on niistä johdettu, vaikka itse lopputulos perustuisikin eri komponenttien yhteisvaikutukseen eli niin kutsuttuun kokonaisharkintaan. Direktiivin säännöksiä tulkiten voidaan sanoa *e contrario*, että direktiivi kieltää järjestelmäriskipuskurivaateen asettamisen, mikäli direktiivin vaatimuksia ei voida täyttää eli jos ei tiedetä,

¹ Luottolaitosdirektiivi 133 art. 8 kohta c)-alakohta "järjestelmäriskipuskuria ei saa käyttää mihinkään seuraavista: i) tämän direktiivin 130 ja 131 artiklan soveltamisalaan kuuluvat riskit; ii) riskit, jotka otetaan kokonaisuudessaan huomioon asetuksen (EU) N:o 575/2013 92 artiklan 3 kohdassa säädetyssä laskennassa;" ja d)-alakohta "jos järjestelmäriskipuskuria sovelletaan laitoksen kokonaisriskin määrään ja kyseinen laitos tulee sidotuksi kokonaisriskipainolattiaan, sen toimivaltaisen viranomaisen tai nimetyn viranomaisen on tarkasteltava viimeistään tämän kohdan b alakohdassa tarkoitettua joka toinen vuosi laadittavan tarkastelun päivänä laitoksen järjestelmäriskipuskuria koskevaa vaatimusta varmistaakseen, että sen kalibrointi on edelleen asianmukaista." (korostus lisätty)

ovatko kyseiset järjestelmäriskipuskurivaateeseen sisällytetyt riskit tulleet jo kertaalleen katetuiksi. Asettaminen toisin sanoen kielletään, mikäli päätöstä ei pystytä perustelevaan yksittäisten riskien tasolla. Tämän periaatteen tulisi näkyä selkeästi suoraan lainsäädännöstä.

Huomionarvoista on se, että nämä hallituksen esitykseen sisältyvät seikat käytiin läpi jo edellisen luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin toimeenpanon yhteydessä (CRD5). Tuolloin talousvaliokunta totesi mietinnössään (TaVM 3/2021 vp) seuraavaa:

”...talousvaliokunta pitää näiden säännösten soveltamisessa välttämättömänä, että järjestelmäriskipuskurin asettamispäätöksessä avataan kattavasti ne riskit, joiden perusteella järjestelmäriskipuskuri asetetaan, tunnistetun riskin suuruus arvioidaan määrällisesti ja pääomavaade johdetaan siitä läpinäkyvästi niin, että järjestelmäriskipuskurin asettamispäätöksen perusteet ovat toistettavissa sääntelyn johdonmukaisuuden ja päätöksenteon ennakoitavuuden ja tasapuolisuuden varmistamiseksi. [--]”

FA yhtyy tähän valiokunnan mietinnössä todettuun ja korostaa, että on aiempaa välttämättömämpää tehdä perusteluvollisuuteen yllä olevat, talousvaliokunnan viisi vuotta esittämät tarkentavat lisäykset, jotta direktiivi ei tulisi pannuksi täytäntöön puutteellisesti, koska direktiivissä on asetettu viranomaisten päätöksenteolle yhä korkeampia vaatimuksia.

Nämä korkeammat vaatimukset liittyvät vakavaraisuusasetukseen sisältyvän kokonaisriskipainolattian (output floor) ja mahdollisten ilmastonmuutokseen liittyvien riskien huomioon ottamiseen. Ne tulevat hallituksen esityksen mukaan arvioitavaksi lisäpääomavaatimuksen uudelleentarkastelussa. Erityisesti ilmastonmuutokseen liittyvät riskit ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden olemassaoloa tarkastellaan pankeissa jo luottoriskiprosessien ja ns. Pilari I -laskennan sekä sisäisen pääoman määrittämisen yhteydessä, minkä lisäksi niiden perusteella on saatettu määrätä pankille ns. Pilari 2 -lisäpääomavaatimus. Siten ne saattavat tulla jo kertaalleen huomioituiksi osana luottoriskien pääomavaadetta. Mikäli viranomaisten suorittama järjestelmäriskilaskenta ei sisällä tarkkaa riskien arviointia ja mittaamista, kuten talousvaliokunta edellisen luottolaitosdirektiivin implementoinnin yhteydessä edellytti, ei mahdollista päällekkäisyyttä pystytä toteamaan direktiivin edellyttämällä tavalla.

3 EU-viranomaisprosessi ei yksistään lisää ennakoitavuutta

Hallituksen esityksessä todetaan FA:n mielestä osittain harhaanjohtavasti, että voimassa olevan luottolaitoslain 10 luvun 4 e §:n säännökset sekä siihen hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset rakentaisivat erityisen vahvasti päätösten ennustettavuutta, sillä ne pitävät sisällään ilmoitusvelvollisuuksia sekä lausunnon ja hyväksynnän pyytämisvelvollisuuksia EU-viranomaisille.

FA toteaa, että nämä hallituksen esityksessä mainitut ilmoitusvelvollisuudet ja hyväksymisen pyytämismenettelyt *eivät lisää päätösten ennakoitavuutta päätösten kohteena olevien luottolaitosten näkökulmasta* esitykseen kirjatulla tavalla.² FA

² HE s. 230 ”Finanssivalvonnan on nimittäin ilmoitettava Euroopan järjestelmäriskikomitealle kuukautta ennen päätöksen julkistamista, jos vaatimus on enintään 3 prosentin suuruinen. Jos vaatimus on puolestaan

haluaa korostaa, että kyseiset päätökset ainoastaan menevät EU-viranomaisten tietoon ja tietyissä tilanteissa hyväksyttäväksi tiettyjen rahoitusmarkkinoihin yleisesti liittyvien seikkojen osalta.

Säännösten mukaan Finanssivalvonnan tulee hakea järjestelmäriskipuskurivaateen asettamispäätökselle komission hyväksyntä, mikäli vaateen suuruus ylittää 5 %. Tässä kohtaa tulee huomata, *mitä komissio arvioi ja mitä ei*:

”Jos komissio tapauksen mukaan EJRK:n [Euroopan järjestelmäriskikomitea ESRB] ja EPV:n [Euroopan pankkiviranomainen EBA] arviot huomioon ottaen toteaa, että järjestelmäriskipuskurikanta tai -kannat eivät aiheuta suhteettomia kielteisiä vaikutuksia muiden jäsenvaltioiden tai koko unionin rahoitusjärjestelmään kokonaisuudessaan tai sen osiin muodostamalla tai luomalla esteen sisämarkkinoiden moitteettomalle toiminnalle, se hyväksyy [--]” [päätöksen]. (luottolaitosdirektiivi 133 art. kohta 12.)

Komissio ei siis arvioi järjestelmäriskipuskuripäätöstä päätöksen kohteena olevan pankin kannalta, vaan se arvioi sitä, aiheuttaako päätös itsessään vaikutuksia jäsenvaltioiden tai koko unionin rahoitusjärjestelmälle tai luoko se esteitä sisämarkkinoiden toiminnalle. Tarkastelu kohdistuu ainoastaan päätöksen seurauksiin muiden maiden tai EU:n rahoitusvakauden kannalta. Komission hyväksyntä rajaa viranomaisten toimivaltaa, mutta puuttumisraja on käytännössä niin korkealla, että sitä ei voida pitää Suomen oikeuden vaatimusten valossa riittävänä. Komission arvio ei myöskään sisällä sen arviointia, ovatko riskit tulleet jo katettua direktiivin mainitsemilla muilla vaateilla ja onko viranomaisten päätöksessä direktiivissä kiellettyä päällekkäisyyttä³.

Yhteenvedona FA toteaa, että EU-viranomaisten mukana olo järjestelmäriskipuskurivaateen asetannassa ei tuo mukanaan niitä oikeusvaikutuksia, joita hallituksen esityksessä sillä esitetään olevan. Mukana olo ainoastaan turvaa sitä, että viranomainen ei voi asettaa niin suurta vaadetta, että se vaikuttaisi kielteisesti muihin jäsenvaltioihin tai EU-rahoitusmarkkinoihin kokonaisuutena. Pankin toiminnan

yli 3 prosenttia ja enintään 5 prosenttia, Finanssivalvonnan on ennen lisäpääomavaatimuksen asettamista, muuttamista tai jatkamista koskevaa päätöstä tehtävä ilmoitus Euroopan järjestelmäriskikomitealle ja sen lisäksi sen on pyydettävä Euroopan komission kantaa ja Euroopan järjestelmäriskikomitean lausuntoa. Puolestaan, jos lisäpääomavaatimus on yli 5 prosenttia, Finanssivalvonnan on ennen lisäpääomavaatimuksen asettamista, jatkamista tai muuttamista koskevaa päätöstä ilmoitettava asiasta Euroopan järjestelmäriskikomitealle ja pyydettävä Euroopan komission hyväksyntä lisäpääomavaatimuksen asettamiselle, jatkamiselle tai muuttamiselle. Edellä kuvatusti järjestelmäriskipuskurin asettaminen vaatii erityisempää menettelyä, mitä korkeammaksi vaatimus nousee. Säännöksistä voidaan todeta, että yli 5 prosentin vaatimusta on pidettävä jo siinä määrin poikkeuksellisenä, että asiasta ei voi Finanssivalvonta päättää itsenäisesti. Menettelysäännökset rajaavat viranomaisen harkintavaltaa asianmukaisella tavalla.”

³ Toisaalta myöskään Finanssivalvonnan Euroopan järjestelmäriskikomitealle tekemät päätökset eivät välttämättä itsessään sisällä direktiivin edellyttämää arviointia siitä, onko riskit jo katettu direktiivin mainitsemilla muilla vaateilla, lukuun ottamatta perusteluita sille, että järjestelmäriskipuskuri ei ole päällekkäinen 131 artiklassa säädetyn O-SII-puskurin toiminnan kanssa. O-SII-puskuri on kuitenkin vain yksi vaade direktiivin mainitsemien muiden vaateiden joukossa.

käytännön hankaloituminen tai rahoituksen kanavoimisen vaikeutuminen eivät kuulu arvioinnin piiriin kuin poikkeuksellisissa tapauksissa.

4 Eri viranomaisvaateiden rinnastaminen toisiinsa

Hallituksen esityksessä viitataan siihen, että perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa niin kutsuttuun Pilari 2 -vaateen hyväksyttävyyteen yli kaksikymmentä vuotta sitten⁴. Hallituksen esityksessä perustellaan viranomaisten harkintavaltaa mm. sillä, että Pilari 2 -vaateen asettaminen perustuu Finanssivalvonnan harkintaan eikä asettamisen edellytyksenä ole yksityiskohtaisia, esimerkiksi kvantitatiivisia, kriteerejä kirjoitettuna laintasolle.

FA toteaa, että Pilari 2 -vaateet (joista säädettiin jo ennen finanssikriisiä) eivät ole sääntelyssä verrannollisia järjestelmäriskipuskurivaateeseen. Lain mukaan ja käytännössä Pilari 2 -arvio perustuu yksittäisen pankin valvontaan ja tarkastuksiin, ja sillä korjataan erittäin teknisen ja tarkan Pilari 1 -laskennan puutteita. Siten myös Pilari 2 -arvion taustalla oleva laskenta edellyttää tarkkaa riskiarviota, joka perustuu riskin määrittelyyn ja riskin suuruuden laskentaan. Harkintavalta tässä kohtaa tarkoittaa, että mikäli riskit ovat jääneet Pilari 1:ssä puutteellisesti laskematta, voi viranomainen asettaa Pilari 2 -vaateen, joka kattaa näitä puutteita. Kvantitatiiviset kriteerit seuraavat näin ollen suoraan Pilari 1 -sääntelystä, eikä niistä ole ollut tarvetta erikseen säätää laissa.

FA:n mukaan analogisesti Pilari 2 -vaateen kanssa myös järjestelmäriskipuskurivaateen tulee perustua pankkien riskilaskentaan, jotta voidaan selvittää se, ettei puskurivaateen perustana olevia riskejä kokonaisuudessaan tai osittain ole jo katettu Pilari 1 ja 2 -vaateilla.

5 Muutoksenhakuoikeuden edellyttämät vaatimukset

Jotta tehokas muutoksenhaku olisi viranomaispäätöksen kohteelle mahdollista, tulee EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan viranomaisten päätösten olla perusteltuja siten, että päätöksen kohde voi arvioida, onko sen etujen mukaista saattaa asia toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi⁵.

⁴ FA huomauttaa, että hallituksen esityksessä on mainittu, että ”Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa järjestelmäriskipuskuria koskevaan sääntelyyn luottolaitosdirektiivin muuttamista koskevien neuvotteluiden osalta (PeVL 43/2004 vp).” Tässä kohtaa hallituksen esityksessä on epätarkkuus, sillä järjestelmäriskipuskuria koskeva säännös tuli ensimmäistä kertaa luottolaitosdirektiiviin vasta noin 10 vuotta PeV:n lausuntoa myöhemmin.

⁵ Yleisen tuomioistuimen tuomio T411/17 (annettu 23.9.2020). Tuomioistuin muun muassa toteaa (kohta 87): ”Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusoikeuskirjan 47 artiklassa taatun **tuomioistuINVALVONNAN tehokkuus edellyttää sitä, että asianomainen voi saada tietoonsa perustelut**, joihin riitautettu päätös perustuu, jotta se kykenee puolustamaan oikeuksiaan parhaissa mahdollisissa olosuhteissa **ja päättämään kaikista asiaan vaikuttavista seikoista tietoisena, onko sen etujen mukaista saattaa asia toimivaltaisen tuomioistuimen käsiteltäväksi, ja jotta kyseinen tuomioistuin voi täyttää sille EUT-**

Lisäksi vaatimusten tulee olla perusteltu laissa mainituilla syillä⁶. Toisin sanoen, EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö edellyttää nimenomaisesti, että perusteluihin on kirjoitettava riittävät tiedot, joista selviää, ettei direktiivissä mainittuja riskejä ole jo otettu muissa vaateissa huomioon.

FA toteaa lisäksi, että järjestelmäriskipuskuria koskevan lainkohdan säätämisen yhteydessä ei voida hallituksen esityksen mukaisesti todeta, että riittävien tietojen sisällyttämisestä viranomaispäätöksiin ei voi säätää tai voidaan jättää säätämättä sillä perusteella, että hallintolaissa on jo säädetty muodollisesta perusteluvelvollisuudesta.

Kaiken kaikkiaan tässä lausunnossa esitetty lisäys hallituksen lakiesitykseen on FA:n mielestä välttämätön direktiivin täytäntöönpanemiseksi. EU:n vakavaraisuusasetuksen mukainen riskilaskenta perustuu tarkkaan riskien tunnistamiseen, määrittelyyn ja kvantifiointiin. Viranomaisten päätöksenteossa riskilaskennan tulee olla yhtä tarkkaa kuin vakavaraisuusasetuksessa, koska muutoin direktiivissä kiellettyjen päällekkäisyyksien toteaminen ei tosiasiallisesti ole mahdollista eikä muutoksenhaku voi olla tehokas EU-tuomioistuimen toteamalla tavalla.

FINANSSIALA RY

Veli-Matti Mattila

Johtaja, pääekonomisti

sopimuksen nojalla kuuluvan tehtävän, joka koskee mainitun päätöksen laillisuuden tutkimista.”
(korostukset lisätty)

⁶ Yhdistetyt asiat 46/87 ja 227/88, Hoechst v. komissio, tuomio 21.9.1989, Kok., s. 2859, 19 kohta:
”Tästä huolimatta kaikkien jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä *julkisen vallan puuttumisen* sekä luonnollisten henkilöiden että oikeushenkilöiden *yksityisen toiminnan alaan on perustuttava lakiin ja oltava perusteltavissa laissa säädettyillä syillä*. Näissä oikeusjärjestyksissä säädetään näin ollen, vaikkakin yksityiskohdiltaan toisistaan poikkeavalla tavalla, suojasta sellaisia toimia vastaan, jotka ovat mielivaltaisia tai suhteettomia. Tällaisen suojan vaatimus on näin ollen tunnustettava [unionin] oikeuden yleiseksi periaatteeksi;”
(korostukset lisätty).