23.11.2026
Salmi Olli

Talousvaliokunnalle

HE 250/2026 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle luottolaitoslainsäädännön uudistamiseksi

# Finanssiala esittää kohdennettuja tarkennuksia ehdotettuihin säädöksiin

- Finanssivalvonnan toiminnan tavoitteiden osalta laissa tulee lukea nimenomaisesti, että rahoitusvakauden turvaamisen ohella tavoitteena on edistää talouskasvua sekä suomalaisten finanssimarkkinoiden kehittymistä ja kilpailukykyä.
- Lakiesitykseen lisätyt viittaukset Finanssivalvonnan eri tavoitteiden ensi- ja toissijaisuuteen tulee poistaa, koska ne eivät vastaa eduskunnan ilmaisemaa tahtotilaa.
- Samoin lakiesitykseen lisätty tavoite finanssimarkkinoiden kilpailun edistämisestä tulee poistaa, koska se on Suomessa kilpailuviranomaisen tehtävä.
- Finanssiala kannattaa luottolaitosten yhteenliittymälain uudistamista hallituksen esityksen mukaisesti mutta ehdottaa siihen seuraavia tarkennuksia:
  - Jäsenluottolaitosten omien varojen vähimmäistasoa koskien lakiin ehdotetaan neutraalimpaa muotoilua, jonka mukaan toimintakertomuksessa julkistettaisiin vähimmäistason määrittämisessä noudatettu menettely.
  - Uuden lain on turvattava tehokas tiedonkulku yhteenliittymän sisällä.
  - Yhteenliittymälakiin on lisättävä nimenomainen säännös, jonka nojalla keskusyhteisö voi ilmoittaa yhteenliittymän yhdistellyn tilinpäätöksen ja siihen liittyvän toimintakertomuksen kestävyysraportteineen digitaalisessa muodossa rekisteröitäviksi omissa nimissään ja oikeushenkilötunnustaan käyttäen.
  - Yhteenliittymälain määritelmään tulee tehdä rajattu tekninen täsmennys sen tuomiseksi tarkemmin linjaan EU-sääntelyn kanssa.
  - Jäsenluottolaitoksen toimintaedellytysten varmistamiseksi tehtyjä yhteenliittymän sisäisiä tukitoimia koskevia sääntöjä on tarkennettava.
- Luottolaitosten lähipiirisääntelyä koskevaa säännöstä tulee muuttaa vastaamaan paremmin direktiivin säännöstä.
- Hallintoneuvostojen asemaa koskien Finanssiala pyytää talousvaliokuntaa lausumaan jatkovalmistelun tarpeesta osana tulevia luottolaitoslain muutoksia.

## 1 Finanssivalvonnan tavoitteiden on otettava kilpailukyky huomioon

### 1.1 Lakiesityksen on vastattava eduskunnan lausumaa

Finanssiala ry:n (FA) mielestä laki tulee laatia tarkoin talousvaliokunnan mietinnössään (TaVM 20/2026 vp ─ HE 22/2026 vp) ilmaiseman tahdon mukaiseksi ja perusteluteksteihin on siksi lisättävä valiokunnan mietinnössä todetulla tavalla, että:

*"... talouskasvun, kilpailukyvyn ja Suomen julkisen talouden näkökulmasta on erittäin tärkeää, että suomalaisten yritysten investoinnit saadaan hyvään kasvuun. Yritysten rahoituksen saatavuudella on tämän tavoitteen saavuttamisen kannalta keskeinen merkitys. Talousvaliokunta pitääkin välttämättömänä, että rahoitusmarkkina-sääntelyssä ja sitä koskevassa päätöksenteossa huomioidaan rahoitusvakauden ohella myös tavoite edistää talouskasvua ja kilpailukykyä. Tämän mukaisesti valiokunta kiirehtii Finanssivalvonnasta annetun lain täsmentämistä niin, että Finanssivalvonnan toiminnan tavoitteessa otetaan asianmukaisesti huomioon myös tavoite edistää talouskasvua, suomalaisten finanssimarkkinoiden kehittymistä ja kilpailukykyä."*

FA:n mielestä hallituksen esitys Finanssivalvonnan toiminnan tavoitteiden täydentämiseksi on ehdotetussa muodossaan puutteellinen, eikä se ota riittävästi huomioon talousvaliokunnan ilmaisemaa tahtotilaa.

Lakiesityksessä Finanssivalvonnalle asetetut uudet tavoitteet jätetään toissijaisiksi tai alisteisiksi rahoitusvakaudelle. Tämä toissijaisuus/alisteisuus voisi tuoda mukanaan sen, että viranomaisen ei käytännössä tarvitsisi välttämättä toteuttaa eduskunnan edellyttämiä tavoitteita. Tämä ei ole FA:n käsityksen mukaan talousvaliokunnan ehdottaman lausuman tarkoitus. Finanssivalvonnan toiminnalle asetettujen eri tavoitteiden tuleekin laissa olla rinnakkaiset siten, että rahoitusvakautta turvataan tavoilla, jotka edistävät samanaikaisesti talouskasvua, suomalaisten finanssimarkkinoiden kehittymistä ja kilpailukykyä.

Toisin kuin talousvaliokunnan mietinnössä esitetään, hallituksen esityksessä finanssitoimiala ja finanssimarkkinat jätetään Finanssivalvonnan tavoitteissa täysin kehittymisen ja kilpailukyvyn edistämisen ulkopuolelle. On huomattava, että valiokunta viittaa lausumassaan nimenomaan finanssimarkkinoihin, joiden tulisi voida kehittää toimintaansa ja kilpailukykyään, jotta rahoitus kanavoituisi tehokkaasti ympäröivään talouteen. Tästä syystä on olennaista, että talousvaliokunnan mietinnön mukaisesti laissa viitataan yleisesti talouskasvuun sekä suomalaisten finanssimarkkinoiden kehittämiseen ja kilpailukykyyn.

Hallituksen esityksessä esitetään Finanssivalvonnalle tavoitteeksi myös kilpailun edistämistä, joka ei sisältynyt talousvaliokunnan ehdottamaan lausumaan. Kilpailun edistäminen kuuluu Suomessa toisen viranomaisen, kilpailuviranomaisen, toimivaltaan ja tehtäviin, eikä se siten kuulu Finanssivalvonnalle. Näin ollen maininta kilpailun edistämisestä tulee FA:n mielestä poistaa Finanssivalvonnan tavoitteita koskevasta pykälästä.

Vaikka hallituksen esityksessä todetaan ehdotetun säädöksen tuovan muutoksen niihin Finanssivalvonnan toiminnan kehittämistarpeisiin, joita FA:kin tässä lausunnossaan esittää, ei se poista sitä, että hallituksen esityksessä lain sanamuoto ei FA:n mielestä vastaa kaikilta osin perusteluita. Sanamuotoa on tästäkin syystä tarpeen muuttaa.

Edellä mainituilla perusteilla FA esittää lakiesitykseen (Laki Finanssivalvonnasta, 1 §) tehtäväksi seuraavanlaiset muutokset:

*"Finanssivalvonnan toiminnan ~~ensisijaisena~~ tavoitteena on finanssimarkkinoiden vakauden edellyttämä luotto-, vakuutus- ja eläkelaitosten ja muiden valvottaviksi säädettyjen vakaa toiminta, vakuutettujen etujen turvaaminen sekä yleinen luottamus*

*finanssimarkkinoiden toimintaan. Lisäksi Finanssivalvonnan toiminnan ~~toissijaisena~~ tavoitteena on edistää talouskasvua sekä suomalaisten finanssimarkkinoiden kehittymistä ja kilpailukykyä~~kilpailua~~, ~~rahoituksen välittymistä reaalitalouteen ja siten kestävää reaalitalouden kasvua~~."*

FA kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että kilpailukykyharkinta ei nykyisin ulotu riittävästi makrovakauspäätöksentekoon, toisin kuin hallituksen esityksen perusteluissa todetaan. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan Finanssivalvonnan johtokunnan tulee arvioida osana päätöksentekoaan vaikutuksia rahoitusmarkkinoihin, luotonantoon ja talouteen, mutta FA:n näkemys on, että käytännössä tämä harkinta on rajoittunut lähinnä sen arviointiin, onko pankeilla riittävästi pääomia kattamaan uudet, kohonneet pääomavaateet. Jotta riittävä kilpailukykyharkinta toteutuisi, tulisi Finanssivalvonnan nykyistä laajemmin arvioida makrovakauspäätöstensä seurauksia esimerkiksi pankkien pääomasuunnitteluun ja kansainväliseen kilpailukykyyn. Kilpailukyvyn nimenomainen mainitseminen säännöksessä on siten erittäin tärkeää.

## 1.2 Perustelut Finanssivalvonnan tavoitteiden muuttamisen tarpeellisuudelle

### 1.2.1 Nykytilanteeseen päätyminen ja havaitut ongelmat

Nykyinen pankkien valvontakehikko luotiin yli vuosikymmen sitten pankkiunionin pystyttämisen yhteydessä. Tällöin pyrkimyksenä oli ratkaista monia silloin havaittuja ongelmia, joihin lukeutuivat muun muassa eurooppalaisten valvojien itsenäisyydessä havaitut puutteet.

Pankkiunionin yhteydessä luotu aiempaa itsenäisempi valvontakehikko toi mukanaan kuitenkin uusia, tuolloin ehkä odottamattomia seurauksia. Yksi näistä on valvontaviranomaisten kasvanut vapaus valvontatoimien toteuttamisessa, ilman selkeästi toteutettavaa vastuuvelvoitetta. Vastuuvelvoitteen puuttuminen on näkynyt yhtäältä valvojan toiminnan osittaisena irtautumisena lainsäätäjän normituksesta ja toisaalta lainsäädäntökoneiston ulkopuolisen toimijan eli valvojan antaman norminannon lisääntymisenä. Suomessa ongelma on esiintynyt pääasiassa kiertoteitse. Finanssivalvonta toimii suurelta osin EKP:n antaman normituksen alla, ja EKP:n linjaukset vaikuttavat erittäin paljon Finanssivalvonnan kantoihin pankkivalvonnassa ja sääntelyssä. Finanssivalvonnan laissa määritellyn nykyisen tavoitteen rajoittuminen laillisuusvalvontaan korostaa tätä vaikutusta.

Tavoitteen rajoittuminen laillisuusvalvontaan voi aiheuttaa sen, että valvojan voi olla käytännössä erittäin hankalaa ottaa huomioon kansallisia erityispiirteitä pankkien valvonnassa. Tällöin esimerkiksi Suomen viranomaishallinnon perinteisesti vähäisenä pidetty byrokratian määrä, verrattuna esimerkiksi Keski- ja Etelä-Euroopan maihin, on joutunut väistymään EKP:ssä omaksutun hyvinkin byrokraattisen mallin tieltä. Valvonnan byrokratisoituminen on heijastunut pankkeihin ja ollut omiaan vähentämään pankeissa sitä ketteryyttä, joka voisi tukea mm. lainanantoa. Tilalle ovat tulleet kaavamaiset, valvojalle helposti valvottavissa olevat päätöksentekoprosessit, joissa poikkeavat tapaukset voivat helpommin tulla suljetuiksi lainanmyönnön ulkopuolelle. Homogeeninen lainanmyöntö on helpompi valvoa, mutta lainan tarvitsijalle ilmiö on kielteinen. Yhdenmukaisuuden vaatimus

saattaa tehdä lainan ehdot lainanhakijalle niin tiukoiksi, että lainaa ei ole kannattavaa ottaa, jolloin investoinnit jäävät tekemättä.

Sääntöjen ja niiden valvontaa ohjaavan valvontakulttuurin jähmeys aiheuttaa näin kitkaa lainanmyönnössä. Sääntöjen ja valvonnan ollessa pankkiunionissa lähtökohtaisesti samat kaikille toimijoille ei kilpailua rahoituksen tarjontapuolella pystytä lisäämään ilman, että sääntelyä tai sen valvontaa järkevöitetään. Vaihtoehto olisi siirtää rahoituksen tarjontaa enemmän sääntelemättömille sektoreille eli nk. ”varjopankkitoimintaan”. Lähihistorian perusteella on sanomattakin selvää, että tämä kehityssuunta olisi varsin epätoivottava. Parempi tapa olisi kehittää valvojan toimintakulttuuria, jonka kilpailukyvyn edistämisen sisällyttäminen valvojan tavoitteisiin mahdollistaisi.

FA:n näkemissä viranomaislausunnoissa suhtaudutaan kielteisesti Finanssivalvonnan tavoitteiden laajentamiseen. On selvää, että valvontatoimenpiteisiin voi vaikuttaa riskiperusteisuus, ja sääntelyn tulkintaan voi vaikuttaa aineellisoikeudellisesti suhteellisuusperiaate. Nämä eivät kuitenkaan toimi automaattisesti valvonnassa ja muussa toiminnassa, vaan niitä tulee aktiivisesti soveltaa. Kilpailukyvyn edistämistavoite kannustaisi valvojaa juuri tähän.

### 1.2.2 Millaisia tehottomuutta aiheuttavia valvontatoimia pankit kohtaavat?

Valvojan norminanto ja valvontatoimenpiteet ovat keskeisiä pankkisektorin kilpailukyvyn kannalta. Käytännössä valvontatoimenpiteet ovat toteutettavissa pankkien kannalta hyvin erilaisella kuormituksella. Nykyään valvontaa toteutetaan hallinnollisesti osin tarpeettoman raskailla tavoilla, erityisesti EKP:n toimesta.

Pankkien resursseja sitovat esimerkinomaisesti seuraavat valvonnassa havaitut toimintatavat: valvoja vaatii selvityksiä asioista, joista valvojalla on jo tieto; valvoja kysyy tietoja, jotka pankki on jo raportoinut; valvontatoimenpiteiden ajoitus on valvottavalle hankala (esim. ne ajoittuvat ajankohtiin, jolloin pankilla on muuta sisäistä tai ulkoista lakisääteistä raportointia); toimenpiteiden aikataulut ovat kohtuuttomia; valvonnassa tai tarkastuksissa järjestetään palavereja, jotka eivät välttämättä ole tarpeen mutta joihin valvottavan tulee kuitenkin valmistautua ennalta.

Valvojan pankeille asettamat vaateet eivät myöskään välttämättä huomioi liiketoiminnan tai talouden rahoituksen tarpeita. Vaateet voivat olla esimerkiksi epätarkasti ilmaistuja, tarpeettomassa määrin toimintaa rajoittavia tai ylimääräisiä kustannuksia aiheuttavia vaihtoehtoisiin toimintatapoihin nähden.

### 1.2.3 Miten valvojan toiminnan tavoitteen muutos auttaisi?

Edellä mainittujen hallinnollista kuormitusta aiheuttavien seikkojen olemassaolo on todellinen ja niistä on käytännön esimerkkejä kymmenen viime vuoden ajalta. Valvojalla on mahdollisuudet keventää valvottavan pankin taakkaa omalla ennakkovalmistautumisellaan ja mahdollisimman kevyellä toteutuksella valvonnallisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Kasvun ja kilpailukyvyn edistämisen tavoite toteutuisi käytännössä Finanssivalvonnan soveltaman vakavaraisuuslainsäädännön (luottolaitoslaki ja EU:n

vakavaraisuusasetus) puitteissa niin, että valvontaan sovellettaisiin nykyistä tehokkaammin voimassa olevassa sääntelyssä mainittuja riskiperusteisuutta ja suhteellisuutta koskevia periaatteita. Riskiperusteisuutta niin, että vain todellisiin ja olennaisiin riskeihin puututtaisiin. Toisaalta sääntelyä voitaisiin tulkita suhteellisuusperiaatetta toteuttaen eli siten, että ei vaadita lopputuloksen kannalta liikaa vaan vain sen verran, että säännöksen tarkoitus tulee toteutettua. Tavoite toisi myös valvojalle selkänojaa sen tehdessä valvonnallisia tai säädöstyöhön liittyviä ratkaisuja.

On olennaista huomata, että kilpailukyvyn edistäminen ei vaaranna vakauden valvontaa. Finanssivalvonnan tehtävät ovat edelleen hyvin tarkoin määritetty Finanssivalvonnasta annetussa laissa ja luottolaitostoimintaa koskevissa substanssilaeissa. Finanssivalvonnan tavoitteisiin kirjattava kasvun ja kilpailukyvyn edistäminen ei muuta pankeille kohdistuvien vaatimusten substanssia eikä johda siihen, että pankeille asetettavia vaateita jätettäisiin valvomatta. Valvonta olisi edelleen Finanssivalvonnan ydintehtävä.

## 2 Laki luottolaitosten yhteenliittymistä

### 2.1 Finanssiala kannattaa luottolaitosten yhteenliittymälain uudistamista

FA kannattaa uuden luottolaitosten yhteenliittymistä annettavan lain antamista. Yhteenliittymämallilla toimivat osuus- ja säästöpankkiryhmät ovat Suomen finanssimarkkinoiden keskeinen ominaispiirre. Yhteenliittymämalli mahdollistaa paikallisesti tai alueellisesti toimivien osuus- tai säästöpankkien toiminnan koko maamme alueella. Käsillä olevalla kokonaisuudistuksella ylläpidetään ja vahvistetaan sidosryhmien luottamusta sitovaan EU-sääntelyyn perustuvan yhteenliittymämallin toimintaan.

Hallituksen lakiesityksellä on liittymiä komission heinäkuun puolivälissä julkistaman EU:n pankkisektorin kilpailukykyä koskevan tiedonannon kanssa (COM(2026) 615), jota koskeva E-kirje käsiteltiin kuluvalla viikolla talousvaliokunnan kuulemisessa. Kuten tiedonannossakin, myös lakiesityksessä yhtenä tavoitteena on sääntelyn yksinkertaistaminen ja hallinnollisen taakan karsiminen. Tässä on FA:n mielestä onnistuttu pääosin hyvin, ja FA:n keskeiset kommentit on laajalti huomioitu valmistelun aikana.

Yhteenliittymien tasapuolisten ja tehokkaiden toimintaedellytysten turvaamiseksi on kuitenkin tärkeää kiinnittää huomiota seuraaviin näkökohtiin, jotta lain tavoitteet toteutuvat täysimääräisesti. Huomiot koskevat erityisesti yhteenliittymän sisäistä tiedonkäsittelyä, pääomatasojen julkistamista sekä yhteenliittymän määrittelyn selkiyttämistä, pääomatukitoimien ja ohjauksen menettelyä ja digitilinpäätöksen toimittamisen oikeusperustaa.

## 2.2 Talletuspankkien yhteenliittymälakia koskevat säädöskohtaiset huomiot

### 2.2.1 Jäsenluottolaitosten omien varojen vähimmäistaso (ehdotettu 5 luvun 4 §:n 5 momentti)

Uuden yhteenliittymälain tavoitteena on ollut EU-sääntelyn ylittävän kansallisen lisäsääntelyn purkaminen. Lakiesityksessä ehdotetaan purettavaksi jäsenpankkikohtaiset minimipääomavaatimukset, koska yhteenliittymää arvioidaan kokonaisuutena. Ehdotetun lain 5 luvun 4 §:n mukaan keskusyhteisön on asetettava jäsenluottolaitoksille omien varojen vähimmäistasot, joiden on ”yhdessä muiden toimenpiteiden kanssa kokonaisuutena arvioiden” varmistettava omien varojen vaatimusten täyttyminen yhteenliittymän tasolla.

Uusi säännös on tervetullut. Sen 5 momentissa asetettu julkistamisvelvollisuus on kuitenkin ongelmallinen ja asettaa yhteenliittymät eriarvoiseen asemaan muiden pankkiryhmien kanssa. Lainkohdassa edellytetään, että ”[j]äsenluottolaitoksen toimintakertomuksessa on julkaistava jäsenluottolaitokselle asetettu vähimmäistaso.”

Kun vähimmäistasot asetetaan yhteenliittymän kokonaisuuden näkökulmasta ja niiden avulla voidaan hallituksen esityksen mukaan kohdentaa pääomia yhteenliittymässä ”liiketoiminnallisten ja riskienhallinnallisten painotusten mukaisesti”, jäsenluottolaitoskohtaisten vähimmäistasojen julkaiseminen voi antaa kilpailijoille tietoa yhteenliittymän sisäisestä pääoman allokoinnista ja liiketoiminnallisista painotuksista. Muilla pankkiryhmillä ei ole vastaavia velvoitteita julkaista konsolidaatioryhmän sisäisessä pääomaohjauksessa yksittäisille luottolaitoksille asetettuja omien varojen vähimmäistasoja.

Hallituksen esityksessä julkistamisvelvollisuutta perustellaan sijoittajainformaation avoimuudella. FA kuitenkin painottaa, ettei tästä saatava hyöty ole oikeassa suhteessa julkaisemiseen liittyvään markkinaherkän tiedon paljastumiseen.

Yhteenliittymän keskinäisen vastuun ja konsolidoituun tasoon perustuvan vakavaraisuusvalvonnan vuoksi sijoittajien kannalta yhteenliittymän omien varojen määrä ja vähimmäistaso ovat relevantteja mittareita yhteenliittymän ja sen jäsenluottolaitosten vakavaraisuusaseman arviointiin.

FA ehdottaa neutraalimpaa muotoilua, jonka mukaan toimintakertomuksessa julkistettaisiin vähimmäistason määrittämisessä noudatettu menettely. Tämän menettelyn julkaiseminen lisäisi pääomaohjauksen läpinäkyvyyttä ja auttaisi omistajia ymmärtämään jäsenluottolaitoskohtaisen vähimmäistason muodostumista ilman, että markkinaherkkä vähimmäistason määrä tulisi julkiseksi. 5 luvun 4 §:n 4 momenttia tulisi muuttaa seuraavasti:

- ”Keskusyhteisön on annettava jäsenluottolaitoksille tiedoksi omien varojen vähimmäistasojen määräytymisen perusteet sekä mahdollisten jäsenluottolaitoskohtaisten tekijöiden vaikutus vähimmäistasoon. Jäsenluottolaitoksen toimintakertomuksessa on julkaistava **kuvaus** jäsenluottolaitokselle **vähimmäistason määrittämisessä noudatettavasta menettelystä ~~asetettu vähimmäistaso~~**.”

### 2.2.2 Uuden lain tulisi turvata tehokas tiedonkulku yhteenliittymän sisällä (ehdotettu 14 luvun 4 §)

FA haluaa huomauttaa, että työryhmävalmistelun yhteydessä salassapitoa koskevan erillissäännöksen merkityksestä ei käyty keskustelua. Erillissäännöksellä on kuitenkin olennainen merkitys yhteenliittymien toimintojen järjestämisen kannalta. Yhteenliittymä muodostaa taloudellisen ja toiminnallisen kokonaisuuden, jota kohdellaan keskeisiltä osin yhden luottolaitoksen tavoin. Tiedonkulkua yhteenliittymässä tulisikin arvioida verraten sitä tilanteeseen, että kyseessä olisi yksi ja sama yritys. Uudessa laissa säädetään lisäksi nimenomaisesta yhteenliittymän tehokkaan toiminnan mahdollistavasta liiketoiminnan ohjaustehtävästä.

On myönteistä, että esityksessä painotetaan yhteenliittymän erityispiirteiden ja toiminnan järjestämiseen liittyvien tarpeiden huomioimista kattavasti. Vastaavasti todetaan, että säännöksen tarkoituksena ei ole ollut rajoittaa sitä, miten toiminnot yhteenliittymässä järjestetään. FA toivoo, että talousvaliokunta kiinnittää mietinnössään yhteenliittymän sisäisen tiedonkulun toimivuuteen ja tehokkuuteen erityistä huomiota.

### 2.2.3 Yhteenliittymän yhdistelty tilinpäätös

FA katsoo, että yhteenliittymälakiin tulee lisätä nimenomainen säännös, jonka nojalla keskusyhteisö voi ilmoittaa yhteenliittymän yhdistellyn tilinpäätöksen ja siihen liittyvän toimintakertomuksen kestävyysraportteineen digitaalisessa muodossa rekisteröitäviksi omissa nimissään ja oikeushenkilötunnustaan käyttäen.

Säännös on tarpeen, koska yhteenliittymä ei ole erillinen oikeushenkilö eikä sillä ole omaa oikeushenkilötunnusta. Eduskunnan hyväksymä kirjanpitolain muutos rajaa yhteenliittymät digitaalista tilinpäätösraportointia koskevan velvollisuuden ulkopuolelle mutta ei ratkaise vapaaehtoisen digitaalisen rekisteröinnin toteuttamista eikä toimintakertomukseen kuuluvaan kestävyysraportointiin liittyviä digitaalisia muotovaatimuksia. Samalla tulee säätää, ettei keskusyhteisön tarvitse yhteenliittymän digitaalisen raportoinnin lisäksi laatia ja ilmoittaa rekisteröitäviksi kirjanpitolain 7 luvun 23 §:ssä tarkoitetussa digitaalisessa muodossa omaa tilinpäätöstään eikä keskusyhteisön tai jäsenluottolaitosten määräysvallassa olevien muiden yritysten tilinpäätösten yhdistelmää. Näin poistettaisiin rekisteröinnin käytännön este ja vältettäisiin päällekkäinen digitaalinen raportointi yhteenliittymän erityinen oikeudellinen rakenne huomioon ottaen. Ehdotus ei poistaisi tilinpäätös- tai kestävyysraportointivelvollisuuksia, vaan selkeyttäisi digitaalisen raportoinnin toteuttamista.

FA ehdottaa, että 7 luvun 1 §:ään lisätään seuraava uusi momentti:

- ”Keskusyhteisö voi sen estämättä, mitä kirjanpitolain (1336/1997) 3 luvun 8 §:n 4 momentissa säädetään, ilmoittaa omissa nimissään ja oikeushenkilötunnustaan käyttäen yhteenliittymän yhdistellyn tilinpäätöksen ja siihen liittyvän toimintakertomuksen, mukaan lukien toimintakertomukseen tämän luvun 3 §:n perusteella sisältyvän kestävyysraportin, digitaalisessa muodossa rekisteriviranomaiselle rekisteröitäviksi. Sen estämättä, mitä kirjanpitolain (1336/1997) 7 luvun 23 §:ssä säädetään, keskusyhteisön ei edellä tarkoitetun

ilmoituksen lisäksi tarvitse laatia erillistä tilinpäätöstään eikä sellaisten muiden yritysten, joissa keskusyhteisöllä tai jäsenluottolaitoksilla on yksin tai yhdessä kirjanpitolaissa tarkoitettu määräysvalta, tilinpäätösten yhdistelmää mainitussa pykälässä tarkoitetussa digitaalisessa muodossa eikä ilmoittaa niitä siinä muodossa rekisteröitäväksi."

### 2.2.4 Yhteenliittymän määritelmä (ehdotettu 1 luvun 2 §)

FA kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun yhteenliittymälain 1 luvun 2 §:ssä ehdotetaan muutosta yhteenliittymän määritelmään, jota ei sisältynyt sitä edeltäneeseen työryhmän mietintöön. Yhteenliittymän määritelmä on lain kannalta keskeinen, koska sillä määritetään, mitkä yhteisöt muodostavat laissa tarkoitetun yhteenliittymän, ja siten se yhteisöpiiri, johon yhteenliittymään kuulumiseen kytketyt lain säännökset voivat kohdistua. Kyse on samalla merkityksellisestä säädösteknisestä muutoksesta, koska voimassa olevan lain viittaukset keskusyhteisön ja jäsenluottolaitosten konsolidointiryhmiin korvattaisiin suoralla yhteenliittymään kuuluvien yhteisöjen luettelolla. Hallituksen esityksen mukaan muutoksella ei kuitenkaan ole tarkoitus muuttaa yhteenliittymän aineellista soveltamisalaa.

FA ehdottaa, että ehdotetun yhteenliittymälain 1 luvun 2 §:n 3 kohdasta **poistetaan sijoituspalveluyritysten ja palveluyritysten erilliset maininnat tarpeettomina**.

Pankkien EU-vakavaraisuussääntelyssä sijoituspalveluyritykset ja palveluyritykset kuuluvat jo yhteenliittymälain 1 luvun 2 §:ssä olevaan rahoituslaitoksen käsitteeseen. Siksi niitä ei tarvitse luetella ehdotetussa laissa erikseen rahoituslaitosten rinnalla. Kyse olisi lakiteknisestä tarkistuksesta ja päällekkäisen luettelon siistimisestä, ei siitä, että muutettaisiin sitä, mitkä yritykset voivat kuulua yhteenliittymään.

Lisäksi on tarkistettava, vastaako Suomen luottolaitoslaki muuttunutta EU-sääntelyä. Lain konsolidointiryhmän määritelmä eli määritelmä siitä, mitkä yritykset kuuluvat samaan vakavaraisuusvalvonnassa tarkasteltavaan pankkiryhmään, perustuu vanhaan käsitteistöön[1]. FA esittää, että tämän määritelmän ajantasaisuus arvioitaisiin käsillä olevan lakihankkeen jälkeen (luottolaitoslain 1 luvun 16 §).

### 2.2.5 Tukitoimet jäsenluottolaitoksen toimintaedellytysten varmistamiseksi (ehdotettu 9 luvun 2 §)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan nykyistä laajempaa keskusyhteisön tukivelvollisuutta. Tukea olisi annettava paitsi silloin, kun jäsenluottolaitos ei täytä taloudellista asemaa koskevia vaatimuksia tai niiden täyttyminen on vaarassa, myös silloin, kun tuki on muutoin kokonaisuutena arvioiden tarpeen jäsenluottolaitoksen toimintaedellytysten turvaamiseksi. Esityksen perustelujen mukaan tämä voisi tulla

[1] Luottolaitostoiminnasta annetun lain 1 luvun 16 §:n konsolidointiryhmän määritelmä perustuu käsitteelliseen rakenteeseen, jossa sijoituspalveluyritykset, rahoituslaitokset ja palveluyritykset luetellaan erillisinä yhteisöryhminä. Tämä vastasi alkuperäisen EU:n vakavaraisuusasetuksen (EU) N:o 575/2013 käsitteistöä. Määritelmä perustuu vuonna 2014 toteutettuun luottolaitoslain uudistukseen, jolla pantiin täytäntöön luottolaitosdirektiivi (CRD IV) ja mukautettiin kansallinen lainsäädäntö EU:n vakavaraisuusasetukseen. HE 39/2014 vp:n sivulla 48 todettiin nimenomaisesti:
"Pykälät vastaisivat pääosin nykyisen lain 4, 7-11 ja 13-14 §:ää. Nykyisestä 13 §:stä poiketen rahoituslaitoksen määritelmään luettaisiin EU:n vakavaraisuusasetuksessa olevan rahoituslaitoksen määritelmän mukaisesti myös rahastoyhtiö. Mainitusta määritelmästä seuraa niin ikään, että sijoituspalveluyritys ei enää sisälly rahoituslaitoksen määritelmään."

kyseeseen myös silloin, kun vaatimukset eivät ole vaarassa rikkoutua, esimerkiksi markkinavarainhankinnan merkittävän hankaloitumisen estämiseksi. Kynnys tukivelvollisuudelle olisi siten verraten korkea.

Uudistuksessa muutettaisiin laajemmin jäsenluottolaitoskohtaisten vakavaraisuusvaatimusten soveltamista siten, ettei jäsenluottolaitoksella enää olisi poikkeusluvan voimassa ollessa nykylakia vastaavalla tavalla omaa lakisääteistä omien varojen vähimmäisvaatimusta. Tähän nähden 9 luvun 2 §:n perusteluissa oleva viittaus jäsenluottolaitoksen ”lakisääteiseen vähimmäisvaatimukseen” jää epäselväksi.

Edellä mainituista syistä ja säännöksen täydentämiseksi FA ehdottaa, että 9 luvun 2 §:ssä selvennetään säännöksen suhdetta 5 luvun 4 §:ssä tarkoitettuihin keskusyhteisön asettamiin jäsenluottolaitoskohtaisiin omien varojen vähimmäistasoihin. **Erityisesti tulisi täsmentää, että pykälässä ehdotettu ”taloudellista asemaa koskevien vaatimusten” täyttymisen vaarantuminen voi tarkoittaa myös keskusyhteisön asettaman omien varojen vähimmäistason alittumisen uhkaa** tilanteessa, jossa jäsenluottolaitokseen ei sovelleta suoraan lain vaateita.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan omien varojen vaatimukseen luettaisiin sekä lakisääteinen vähimmäisvaatimus että Finanssivalvonnan asettamat lisäpääomavaatimukset, minkä lisäksi tukitoimi voisi tulla kyseeseen muun muassa likviditeetti- ja NSFR-vaatimusten täyttämisen turvaamiseksi. Tukitoimet edellyttävät joka tapauksessa taloudellista asemaa koskevien vaatimusten täyttämiseen tai jäsenluottolaitoksen toimintaedellytysten turvaamiseen liittyvää tarvetta, joka rajaa säännöksen soveltamisen ulkopuolelle muun tyyppisen tavanomaisen sisäisen rahoituksen.

Edellä mainittuun tukeen liittyy seurauksia äänioikeuksiin, joihin liittyen säännöstä tulisi tarkentaa. Ehdotetun 9 luvun 2 §:n 3 momentin mukaan kaikella 2 §:ssä tarkoitetulla tuella olisi jäsenluottolaitoksen hallinnolliseen asemaan välitön seuraus: tukea vastaanottaneella jäsenluottolaitoksella ei olisi äänioikeutta keskusyhteisön osuuskunnan kokouksessa. FA katsoo tukikäsitteen laajentuessa, että **jäsenluottolaitoksen äänioikeusrajoituksen kesto on säädettävä yksiselitteisesti.** Ehdotettu 3 momentti toteaa ainoastaan, ettei tukea vastaanottaneella jäsenluottolaitoksella ole äänioikeutta, mutta säännöksestä tai sitä koskevista perusteluista ei ilmene, milloin äänioikeus palautuu.

Muutosehdotus 9 luvun 2 §:n 3 momenttiin:

> ”Tässä pykälässä tarkoitettua tukea vastaanottaneella jäsenluottolaitoksella ei ole äänioikeutta keskusyhteisön osuuskunnan kokouksessa **niin kauan kuin tukitoimen perusteena oleva keskusyhteisön 5 luvun 4 §:n nojalla asettaman omien varojen vähimmäistason alittumiseen tai sen uhkaan liittyvä taikka muu 1 momentissa tarkoitettu tuen tarve jatkuu.”**

## 3 Luottolaitoslaki

### 3.1 Luottolaitoslain lähipiirisääntely

FA ehdottaa, että tämän hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä tehdään tekninen tarkistus myös luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 15 luvun 13 §:n lähipiirisääntelyyn. Luottolaitoslain 1 luvun 20 §:n johdon määritelmät uudistettiin 1.10.2026 voimaan tulleella lailla 714/2026, mutta lähipiirisääntelyn henkilöpiiriä koskevaa viittausta ei samalla tarkistettu vastaamaan uusia määritelmiä.

Uudessa sääntelyssä erotetaan toisistaan liiketoiminnasta vastaava johto ja sen välittömässä alaisuudessa oleva toimiva johto. Vaikka määritelmäuudistuksen tarkoituksena ei ollut muuttaa lähipiirisääntelyn henkilöllistä soveltamisalaa, nykyinen sanamuoto voi johtaa siihen, että liiketoiminnasta vastaavaan johtoon kuuluvat henkilöt jäävät sääntelyn ulkopuolelle, kun taas heidän alaisuudessaan toimivat, uuden määritelmän mukaiseen toimivaan johtoon kuuluvat henkilöt kuuluvat sen piiriin.

Luottolaitoslain 15 luvun 13 §:n viittaus ei näin ollen ole johdonmukainen myöskään lähipiirisääntelyn taustalla olevan luottolaitosdirektiivin (2013/36/EU) johdon käsitteiden kanssa. Direktiivin 88 artiklan 1 kohdan lähipiiriluottoja koskeva sääntely kohdistuu *management body* -käsitteen mukaiseen johtoon ja sen lähipiiriin. Direktiivissä tarkoitettu *senior management* eli toimiva johto ei sellaisenaan kuulu tämän velvoitteen henkilöpiiriin. **FA katsoo siksi, että lähipiirisäännöksen viittaus toimivaan johtoon tulee korvata viittauksella liiketoiminnasta vastaavaan johtoon**.

FA ehdottaa, että luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 13 §:n 2 momentin 2 kohta muutetaan seuraavasti:

> ”luottolaitoksen hallituksen jäsen, varajäsen, toimitusjohtaja ja tämän sijainen ja muu luottolaitoksen liiketoiminnasta vastaavaan johtoon kuuluva henkilö;”

Vaikka hallituksen esitys 250/2026 vp ei sisällä ehdotusta lähipiirisääntelyn muuttamiseksi, tekninen tarkistus olisi perusteltua toteuttaa sen käsittelyn yhteydessä. Kyse on samaan luottolaitoslainsäädännön uudistamiskokonaisuuteen kuuluvien säännösten yhteensovittamisesta sekä sääntelyn johdonmukaisuuden ja oikeusvarmuuden turvaamisesta.

Teknisen tarkistuksen lisäksi lähipiirisääntelyn laajempi uudistamistarve tulisi arvioida erikseen. Suomen kansallinen sääntely on jo nykyisellään henkilöpiiriltään direktiivin vähimmäisvaatimuksia laajempi.

## 4 Hallintoneuvostojen asemaa koskeva jatkovalmistelu

FA kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen lausuntopalautteen arvioinnissa tunnistetaan FA:n ehdotukset hallintoneuvostojen asemasta, mutta todetaan seuraavaa:

> ”Hallintoneuvostojen asemaa koskevien kysymysten on kuitenkin arvioitu edellyttävän siinä määrin lisää valmistelutyötä, että esitykseen

ei ole tehty lausuntopalautteen johdosta muutoksia työryhmän mietintöön nähden.”

FA pitää toivottavana, että sen ministeriölle 26.6.2026 antamassa lausunnossa esittämät luottolaitostoiminnasta annetun lain 7 luvun 1 §:n 5 momenttia koskevat muutosehdotukset huomioidaan erillisessä jatkovalmistelussa.

FINANSSIALA RY

Veli-Matti Mattila