



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto valtiovarainministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Luottolaitosdirektiiviä koskevan esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen asian valmistelusta sekä taustalla olevan EU-lainsäädännön keskeisistä tavoitteista. Ehdotusten vaikutuksista on tehty yhteenveto, mikä on myönteistä. Esitysluonnoksen perusteella on kuitenkin vaikea päätellä, mitkä ehdotuksista ovat kaikkein merkityksellisimpiä Suomen kannalta. Esityksen vaikutuksia tulisi myös tarkentaa.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- Esitysluonnoksessa olisi hyvä kuvata sääntelytaakan kasvun mittaluokkaa edes karkealla tasolla, etenkin siksi, että sääntelyn keventäminen ja sujuvoittaminen on vallitseva tavoite.
- Kansallisen liikkumavaran käytöstä on vaikea saada kokonaiskäsitystä, vaikka esitysluonnoksessa mainitaan kansallinen liikkumavara useita kertoja. Esitystä selkeyttäisi, jos kansallisen liikkumavaran käytöstä olisi taulukko tai muu kooste esimerkiksi vaikutusarviointiluvussa.
- Esitysluonnoksessa on käsitelty joiltain osin virkamiehiin kohdistuvia perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, mutta niiden merkityksestä on vaikea saada kokonaiskuvaa.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta:

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



Ehdotettavat muutokset koskevat Finanssivalvonnan oikeutta perua luottolaitoslupa, tietojenvaihtoa Finanssivalvonnan ja verohallinnon välillä, kryptovaroihin liittyviä uusia säännöksiä, omistusyhteisöjen velvollisuutta hakea lupaa, tiettyjen suurten sijoituspalveluyritysten velvollisuutta hakea luottolaitoslupaa, kestävyyteen liittyviä uusia säännöksiä, Finanssivalvonnan valvontavaltuuksia, Finanssivalvonnan määräämiä hallinnollisia seuraamuksia ja uhkasakkoja, kolmansista maista tulevia sivuliikkeitä, lisäpääomavaatimuksia, luottolaitoksen johdon ja avainhenkilöiden luotettavuuden ja pätevyyden valvontaa, merkittävän omistusosuuden hankkimista luottolaitoksesta, lisäpääomavaatimusta sekä yritysjärjestelyiden, merkittävien varojen tai velkojen luovutuksen ja toisesta yrityksestä hankittavan merkittävän omistusosuuden hankinnan valvontaa. Lisäksi ehdotettavat muutokset koskevat Finanssivalvonnan riippumattomuutta ja Suomen Pankin riippumattomuutta.

Lainsäädäntömuutoksilla pantaisiin kansallisesti täytäntöön luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivi sekä täydennettäisiin aiempien muutosdirektiivien täytäntöönpanoa. Lisäksi ehdotuksilla pantaisiin täytäntöön keskusvastapuolia koskeva muutosdirektiivi sekä täydennettäisiin lailla keskusvastapuolia koskevaa muutosasetusta. Suomen Pankin virkamiehiä koskeva ehdotus perustuu kansalliseen harkintaan eikä direktiivin täytäntöönpanoon.

Esityksessä arvioidaan myös EU:n vakavaraisuusasetuksen muutosasetuksessa säädetyn jäsenvaltio-option käyttöönottamista.”

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Luottolaitosdirektiiviin ja vakavaraisuusasetukseen tehtyjen muutosten keskeisinä tavoitteina ovat rahoitusvakauden edistäminen ja rahoitustoiminnan tukeminen koronapandemiaan liittyvän taloudellisen kriisin jälkeisessä elpymisessä. Lisäksi on muun muassa tavoiteltu luottolaitosten häiriönsietokyvyn vahvistamista ilman pääomavaatimusten merkittävää kasvua sekä valvonnan keinojen ja toimivaltuuksia harmonisointia eri jäsenmaissa. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen asian valmistelusta ja taustasta sekä EU-lainsäädännön keskeisistä tavoitteista.

Arviointineuvosto tuo esille, että esitys ja sen taustalla oleva EU-lainsäädäntö on osin varsin teknistä. Esitysluonnoksen teksti seuraa pykälää melko suoraviivaisesti, jolloin kokonaisuudesta tulee hiukan raskaslukuinen, mikä vaikeuttaa asiakokonaisuuden ymmärtämistä. Lisäksi esitysluonnos on kielellisesti osin vaikeaselkoinen ja esitystä olisi tarpeen tiivistää. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksen perusteella on vaikea päätellä, mitkä ehdotukset ovat kaikkein merkityksellisimpiä Suomen kannalta. Esityksessä olisi hyvä tarkentaa, millä ehdotuksilla on eniten vaikutuksia.



Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei ole kyse vain yhden direktiivin täytäntöönpanosta, vaan laajemmasta kokonaisuudesta. Esityksessä olisi hyvä avata, mikä muutos liittyy mihinkin EU-säädökseen ja mitkä ovat täytäntöönpanon täydentämisen perusteet. Esitystä tulisi jäsenellä selkeämmin, jotta ehdotetut muutokset linkittyisivät paremmin kuhunkin EU-säädökseen. Lisäksi esitysluonnoksessa tulisi tuoda esille ne ehdotukset, jotka ovat kansallista sääntelyä.

Esitysluonnoksen mukaan pääosa esityksessä ehdotetuista muutoksista vastaa direktiivien vähimmäisvaatimuksia, sillä valmistelussa ei nähty perusteita EU-säädöksen vähimmäistason ylittävälle kansalliselle sääntelylle. **Arviointineuvosto katsoo,** että kansallisen liikkumavaran käytöstä on vaikea saada kokonaiskäsitystä, vaikka esitysluonnoksessa mainitaan kansallinen liikkumavara useita kertoja. Esitystä selkeyttäisi, jos kansallisen liikkumavaran käytöstä olisi taulukko tai muu kooste esimerkiksi vaikutusarviointiluvussa. Onko kansallista liikkumavaraa käytetty, ja jos niin miten?

Esitysluonnoksessa on käsitelty lähinnä muiden Pohjoismaiden suunnittelemaa ja toteuttamia keinoja EU-lainsäädännön toimeenpanemiseksi. **Arviointineuvosto katsoo,** että kuvauksesta käy ilmi erilaiset ratkaisut EU-säädösten toimeenpanosta muissa Pohjoismaissa.

Lausuntopalautetta on käsitelty varsin yksityiskohtaisesti esitysluonnoksessa. **Arviointineuvosto katsoo,** että esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen keskeisestä lausuntopalautteesta ja sen pohjalta tehdyistä muutoksista, mutta lausuntopalautetta koskevaa osiota olisi voinut tiivistää.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että vaikutusarvioita koskevan luvun alussa on yhteenveto, jossa on kuvattu keskeisiä vaikutuksia lähinnä yrityksille ja viranomaisille.

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetuilla muutoksilla arvioidaan olevan erityisesti vaikutusta luottolaitossektorin yritysten sääntelytaakkaan. Odotettavissa on esimerkiksi muutoksia luottolaitosten hallinto- ja ohjausjärjestelmiin, kuten riskienhallintajärjestelmien kehittämistä, sekä uusien järjestelmien kehittämistä. Muutosten aiheuttamista kustannuksista ei ole kuitenkaan saatavilla euromääräisiä arvioita luottolaitoksista eikä sääntelytaakkalaskuria voida tässä yhteydessä hyödyntää. Sääntelytaakan kasvu saattaa olla merkittävä luottolaitokselle.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa olisi hyvä kuvata sääntelytaakan kasvun mittaluokkaa edes karkealla tasolla, etenkin siksi, että sääntelyn keventäminen ja sujuvoittaminen on vallitseva tavoite. Lausuntopalautteen perusteella esimerkiksi ESG-raportoinnin arvioidaan aiheuttavan merkittävää sääntelytaakkaa.

Esitysluonnoksen mukaan luottolaitossektorin toimijoille aiheutuu direktiiviin perustuvista velvoitteista operatiivisia kustannuksia, joiden ei arvioida olevan kansantalouden ja rahoitusmarkkinoiden sääntelyn kokonaisuus huomioiden erityisen merkityksellisiä. **Arviointineuvosto katsoo,** että esityksessä olisi hyvä



tuoda esille välillisiä vaikutuksia rahoitusmarkkinoille. Voiko yritysrahoituksen, esimerkiksi PK- ja kasvuyritysten, rahoituksen saatavuus muuttua tai kotitalouksien asuntolainojen ehdot muuttua luottolaitosten uusien velvoitteiden myötä.

2.4 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen perusteella jää käsitys, että Finanssivalvonnan virkamiehiä koskeva lakiperusteinen karenssi voisi tulla sovellettavaksi myös voimassa olevien virkasuhteiden osalta. Esitysluonnoksen mukaan valtion eri virastoissa työskenteleviin henkilöihin sovellettaisiin jatkossa eri karenssiratkaisuja. Lisäksi esitysluonnoksen mukaan Finanssivalvonnalla olisi työnantajana oikeus vaatia virkamieheltä rahoitusvälineen myymistä tai luovuttamista, jos sen omistaminen voi aiheuttaa eturistiriidan.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on käsitelty joiltain osin virkamiehiin kohdistuvia perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia, mutta niiden merkityksestä on vaikea saada käsitystä kokonaisuutena. Esityksessä olisi hyvä tarkentaa vaikutuksia virkamiesten omaisuudensuojan ja oikeuden työhön ja elinkeinovapauden kannalta.

Esitysluonnoksen mukaan valvontaa koskevat muutokset eivät merkittävästi lisää tai muuta valvontatyötä Finanssivalvonnassa. Lisäksi esitysluonnoksessa tuodaan esille Finanssivalvonnan arvio siitä, että uusista karenssisäännöksistä aiheutuisi Finanssivalvonnalle merkittävää hallinnollista taakkaa ja niiden toimeenpano vaatisi lisäresursointia. Esimerkiksi karenssikorvausten määrän arvioidaan olevan noin 500 000 euroa vuodessa. Esitysluonnoksessa todetaan, että Finanssivalvonnan ja Suomen Pankin tulee budjetoida karenssisäännöksistä aiheutuvat kustannukset. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa tulisi arvioida tarkemmin esityksen taloudellisia vaikutuksia Finanssivalvonnalle.

Esitysluonnoksessa yksittäisiä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia on käsitelty pääasiassa suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä käsittelevässä jaksossa. **Arviointineuvosto muistuttaa**, että hallituksen esitysten laatimisohjeden mukaan esityksen arvioidut vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen käsitellään esityksen jaksossa 4.2 (Esityksen pääasialliset vaikutukset). Säätämisyjärjestystä koskevilla perusteluilla ei voida korvata niitä.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi hallituksen esityksestä (hankenumero: VM188:00/2024), jonka valtiovarainministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 24.10.2025. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.



Helsingissä 17. marraskuuta 2025

Eeva-Liisa Inkeroinen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Kaisa Tiusanen

Kehittämisen neuvos, lain säädännön arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.