



3.7.2025
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi Finanssivalvonnasta annetun lain ja Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain muuttamisesta (VN/35463/2024)

Suomen Pankki esittää tässä lausunnossa huomiot virkatyönä valmistellusta hallituksen esityksestä siltä osin kun esitys koskee Suomen Pankin virkamiehistä annettuun lakiin esitettävää sääntelyä karenssista. Suomen Pankki tunnistaa tarpeen säätää karenssista Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain tasolla erityisesti Euroopan keskuspankin sääntelyn kehityksen myötä ja karenssin rajoittaessa virkamiehen perusoikeuksia, erityisesti elinkeinovapautta.

Esityksellä täytäntöönpannaan eräiden valvontaviranomaisten riippumattomuutta koskevien luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin säännöksiä. Suomen Pankki pitää tärkeänä, että esityksessä erotetaan selkeästi toisistaan luottolaitosdirektiivin täytäntöönpano Suomen Pankkia koskevasta täysin kansallisesta sääntelystä sekä Finanssivalvonta ja Suomen Pankki itsenäisinä ja toisistaan erillisinä viranomaisina. Tähän tulisi kiinnittää erityistä huomiota esimerkiksi nykytilan kuvauksessa ja sen arvioinnissa. Myös esityksen alussa olisi aiheellista todeta tämä selkeästi. Pelkäämään sen toteamista, että Suomen Pankilla ja Finanssivalvonnalla on hallinnollinen yhteys ei voi pitää riittävänä, vaan aiheellista olisi todeta keskuspankin ja valvojan tehtävien erot, mistä syystä karenssisääntelyt ovat erilaiset.

Finanssivalvonta toimii hallinnollisesti Suomen Pankin yhteydessä. Se on kuitenkin tehtäviensä hoitamisessa riippumaton Suomen Pankista. Esityksen kappaleessa 3.2.1 selkeintä olisi todeta, että Finanssivalvonta toimii hallinnollisesti Suomen Pankin yhteydessä, mutta on päätöksenteossaan itsenäinen. Tämä kuvastaisi Finanssivalvonnan ja Suomen Pankin välistä suhdetta yksiselitteisemmin kuin viittaminen lisäksi siihen, että Finanssivalvonta on oikeudellisesti osa Suomen Pankkia.

Kappaleessa 3.2.1 käsitellään myös Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan välistä tiedonkulkua. Tältä osin on hyvä huomata, että keskuspankin ja valvojan välinen tietojenvaihto perustuu näitä viranomaisia koskevissa erityislaeissa säädettyihin tietojenluovutussäännöksiin, joiden puitteissa tiedon luovuttamista arvioidaan kunkin tiedon osalta tapauskohtaisesti. Säännökset pääsääntöisesti sallivat tietojenvaihdon tietyissä laissa erikseen määritellyissä tilanteissa, mutta ne eivät siihen välttämättä velvoita.

Suomen Pankin virkamiehistä annettuun lakiin ehdotettavat säännökset vastaavat esityksen mukaan pääosin valtion virkamieslakia. Ehdotettava sääntely on osin valtion virkamieslain karenssisäännöstä yksityiskohtaisempi. Tarve säätää karenssista Suomen Pankin virkamiehistä annetussa laissa valtion virkamieslakia tarkemmalla tasolla tai siitä poikkeavalla tavalla tulisi perustella esityksessä. Tarkemmat



3.7.2025
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

säännökset koskevat virkamiehen ilmoitusvelvollisuutta, karenssiajan laskentaa, karenssia koskevan arvion ja päätöksen tekemistä, karenssikorvausta ja sen takaisinperintää sekä sopimussakkoa. Tarkemmilla säännöksillä siitä, millaisia ehtoja karenssisopimuksen pitäisi tai millaisia ehtoja se voisi sisältää, pyritään esityksen mukaan nimenomaan siihen, että karenssin merkittävimmistä säännöistä on säädetty lain tasolla mahdollisimman selkeästi ja tarkkarajaisesti.

Tavoite säännösten tarkkarajaisuudesta ja selkeydestä on kannatettava. Esitys on kuitenkin valtion virkamieslaista poikkeavan sääntelyn osalta joiltain osin epäselvä. Suomen Pankin virkamiesten asemaa ja oikeusturvaa koskevan oikeustilan ymmärtämiseksi lakiehdotuksia tulisi avata esityksen perusteluissa tämänhetkistä tekstiä laajemmin valtion virkamiehiä koskevaan sääntelyyn nähden. Suomen Pankin virkamiehiä koskeva karenssisääntely ei esityksen mukaan esimerkiksi sisällä valtion virkamieslakia vastaavaa säännöstä siitä, että karenssisopimus ei sido virkamiestä, jos virkasuhde on päättynyt viranomaisesta johtuvasta syystä. Vastaava säännös sisältyy myös työsopimuslain kilpailukieltosääntelyyn. Muusta työ- ja virkamiesoikeudellisesta kehikosta eroava sääntely ei saisi johtaa oikeustilaan, jossa lakia ei voida soveltaa hyödyntäen olemassa olevaa työ- ja virkamiesoikeudellista tutkimusta ja oikeuskäytäntöä. Tällaisen sääntelyn riskinä on myös Suomen Pankin virkamiesten eriarvoistuminen työmarkkinoilla. Esityksessä avattaessa valtion virkamieslain soveltamista koskevaa nykytilaa olisi myös huomattava, että valtion virkamieslakia sovelletaan eri tyyppisiin ja kokoihin valtion viranomaisiin myös rahoitussektorilla, minkä vuoksi perusteluissa tulisi kuvata esimerkkejä karenssisopimusten käytöstä laajemmin eri viranomaisissa yhden viranomaisen sijasta.

Ehdotettavan sääntelyn mukaan karenssin soveltaminen karenssisopimuksen perusteella perustuisi Suomen Pankin tapauskohtaiseen harkintaan, mikä on kannatettavaa erityisesti keskuspankin virkamiehillä olevan rahoitusmarkkinoita koskevan tiedon luonteen ja virkamiesten eri työnkuvien arvioinnin näkökulmasta. Suomen Pankin palveluksessa työskentelee myös henkilöstöä, jotka eivät saa tehtävissään sääntelyssä tarkoitettua tietoa. Tällaisten virkamiesten mahdollisuutta siirtyä toisiin tehtäviin virkasuhteen päätyttyä ei tule rajoittaa. Myöskään pelkästään se, että virkamies saa tehtävissään salassa pidettäviä tai julkisuutta muuten rajoittavia tietoja, ei tarkoita sitä, että tällaisia tietoja voitaisiin hyödyntää säännöksessä tarkoitettusti olennaisella tavalla omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi seuraavissa tehtävissä. Rahoitusmarkkinoita koskeva tieto on nopeasyklistä, eikä karenssisopimusta tulisi tehdä, mikäli virkamiehen tehtävissään saamat tiedot ovat luonteeltaan niin nopeasyklistä, että niiden voidaan arvioida menettävän merkityksensä virkamiehen aloittaessa uusissa tehtävissä. Mahdollista on, että karenssisopimusta ei olisi välttämätöntä tehdä esimerkiksi tilanteissa, joissa virkamies saisi sääntelyn tarkoittamia tietoja vain satunnaisesti tai joiden julkiseksi tulon ajankäänne on hyvin lyhyt.



3.7.2025
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

Suomen Pankin tämänhetkisen arvion mukaan sellaisia tehtäviä, joissa karenssisopimus voisi selkeästi tulla kyseeseen, ovat lähinnä rahapoliittiseen päätöksentekoon ja toteuttamiseen liittyvät tehtävät ja tietyt johtotehtävät. Näin ollen esityksessä ei ole tarpeen esittää Suomen Pankin karenssisopimuksen soveltamista koskevia esimerkkejä rahahuollosta, rahoitusmarkkinoiden makrovakaudesta tai rahoitusmarkkinoiden maksujärjestelmän varautumisesta.

Esitys sisältää joiltain osin sellaista tulkinnanvaraisuutta, jota voitaisiin jatkovalmistelussa harkita täsmennettäväksi. Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain 32 c §:ään esitetään esimerkiksi säännöstä, jonka mukaan virkamiehen on ilmoitettava aikomuksestaan siirtyä Suomen Pankista muuhun tehtävään. Pykälän perusteluissa viitataan tästä poiketen tietoon siirtymisestä. Hetkeä, jolloin virkamiehellä on katsottava olevan aikomus siirtyä tai hänen on katsottava tietävän siirtymisestään ei ole avattu säännöskohtaisissa perusteluissa. Suomen Pankin näkemyksen mukaan tällainen tilanne voisi olla lähinnä esimerkiksi silloin, kun henkilö on kirjallisesti sopinut lopullisista työsuhteen ehdoista uuden työnantajan kanssa. Edelleen esimerkiksi 32 c §:n säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole avattu sitä, mitkä olosuhteiden muutokset ovat sääntelyn tarkoittamalla tavalla niin olennaisia, että virkamiehen ilmoitusvelvollisuus ulottuu niihin. Tällainen olennainen muutos voisi olla esimerkiksi tilanne, jossa virkamiehen tuleva työnantaja vaihtuu hänen aiemmin ilmoittamastaan tai hänen muualta saamansa palkka tai korvaus muuttuu.

Finanssivalvonnan virkamiehiä koskeva karenssisääntely eroaa merkittävästi Suomen Pankin virkamiehiä koskevasta sääntelystä, joten myös esityksen vaikutukset tulisi arvioida näiden kahden viranomaisen osalta selkeästi erillään. On tärkeää, että esityksessä todetaan, että Suomen Pankille aiheutuu sääntelystä kustannusvaikutuksia, jotka liittyvät muun muassa karenssisopimusten tekemiseen. Suomen Pankin on varattava riittävät varat esimerkiksi karenssiin liittyvien korvausten maksamiseen sekä lisääntyneen hallinnon ylläpitämiseen. Suomen Pankki pitää myös hyvänä, että esityksessä todetaan, että Suomen Pankin on myös varattava riittävät henkilöstöresurssit muun ohella karenssiin liittyvien prosessien kehittämiseen, karenssisopimuksiin liittyvien arviointien tekemiseen sekä henkilöstön tiedottamiseen ja kouluttamiseen sääntelystä. Karenssilla on selkeästi hallinnollisia vaikutuksia.

Esityksen vaikutustenarvioinneissa todetaan, että ehdotetulla sääntelyllä voidaan arvioida olevan välillisesti rahoitusmarkkinoilla toimivien tasapuolisuutta parantavia vaikutuksia, sillä ehdotetulla sääntelyllä voitaisiin osaltaan ehkäistä valvonta-tehtävien kautta saatujen tietojen hyödyntämisestä mahdollisesti aiheutuvan epäreilun kilpailuedun saamista lakiehdotuksessa tarkoitetuissa siirtymistilanteissa. Epäselvää on, onko esityksessä tarkoitus esittää tämä arvio vaikutuksesta myös Suomen Pankin osalta. Voimassa olevan sääntelyn mukaan virkamies ei saa ilmaista hänellä olevaa salassa pidettävää tietoa virkasuhteensa päättymisen



3.7.2025
SP/FIVA-EI RAJOITETTU

Julkinen

jälkeenään, minkä vuoksi voi olla ongelmallista todeta, että virkamiehellä olisi virkatehtävissään saamiensa tietojen vuoksi epäreilua kilpailuetua. Karensilla ei Suomen Pankin näkemyksen mukaan ole kuitenkaan tarkoitus rajoittaa tavanomaista ammattitaidon hyödyntämistä virkasuhdetta seuraavissa tehtävissä.

Esityksen sivulla 10 todetaan, että Suomen Pankin johtokunnan jäseniin sovelletaan EKP:n ylimmän johdon jäsenten menettelytapaohjeiden mukaisia karenssiaikoja. Tämä lause tulisi poistaa esityksestä. Menettelytapaohjeiden soveltamisalaa koskevan artiklan mukaan menettelytapaohjeita sovelletaan EKP:n neuvoston ja valvontaelimen jäseniin sekä varajäseniin. Muut johtokunnan jäsenet noudattavat EKP:n ylimmän johdon jäsenten menettelytapaohjeiden mukaisia karenssiaikoja johtokunnan oman päätöksen perusteella, mutta menettelytapaohjeiden sääntely ei suoraan heihin sovellu.

Karenssia koskevissa säännöseldotuksissa ja niiden perusteluissa käytetään rinnakkain termejä ”virkasuhde” ja ”toimikausi”. Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain 3 §:n mukaan Suomen Pankissa on johtokunnan jäsenen ja johtajan virat sekä muita virkoja sen mukaan kuin Suomen Pankin johtokunta päättää. Kaikki karenssisääntelyn piiriin tulevat henkilöt ovat virkasuhteessa Suomen Pankkiin. Suomen Pankin virkamiehistä annetun lain voimassa olevissa pykälissä ei mainita kertaakaan termiä ”toimikausi”. Virkasuhde ja toimikausi tarkoittavat lisäksi eri asioita, minkä takia niiden rinnastaminen ei ole perusteltua. Sääntelyn yksinkertaisuuden, ymmärrettävyyden ja johdonmukaisuuden takia termi ”toimikausi” tulisi poistaa karenssia koskevista pykälistä ja käyttää säädöksissä vain termiä ”virkasuhde”.

Lakiteknisinä huomioina Suomen Pankki toteaa, että ehdotettavaan lukuun sisältyvissä säännöksissä vaikuttaa olevan epätarkkuutta sanamuodoissa. Esimerkiksi 32 b §:n 5 momentissa ja 32 e §:ssä viitataan palvelujen tarjoamiseen, mikä sanamuodoltaan eroaa 32 b §:n 1 momentin virkkeestä ”aloittaa elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen tai muun vastaavan toiminnan”. 32 d §:n säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan virheellisesti Finanssivalvontaan Suomen Pankin sijasta.

Voimaantulosäännökselle olisi lisättävä säännöskohtaiset perustelut.