OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Lausunto

14.8.2026

VN/19985/2024
VN/19985/2024-OM-38

Oikeusministeriön lausunto valtiovarainministeriölle luottolaitoslainsäädännön uudistamista koskevasta työryhmämietinnöstä

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiassa. Oikeusministeriö kiittää valtiovarainministeriön myöntämästä lisäajasta lausunnon laatimiseen. Oikeusministeriö lausuu toimialaansa kuuluvilta osin kunnioittavasti seuraavan.

1 Eräitä yhtiöoikeudellisia huomioita esitysluonnoksesta

1.1 Yleistä

Oikeusministeriö pitää yleisesti esitysluonnosta melko selkeästi kirjoitettuna ja sen ehdotuksia yhtiöoikeudellisesti kannatettavina. Oikeusministeriö pitää hyvänä asiana myös sitä, että luottolaitoslainsäädäntöä päivitetään ajoittain siten, että tarkastellaan myös yhtiöoikeudessa ja muussa lainsäädännössä tehtyjä muutoksia ottaen huomioon myös luottolaitoslainsäädännön erityispiirteet. Tällä tavoin luodaan aikaisempaa paremmat edellytykset yrityksille järjestää yritysrakenteensa, hallintonsa ja rahoituksensa tarkoituksenmukaisella tavalla.

1.2 Luottolaitostoiminnasta annettu laki

Oikeusministeriö kiinnittää luottolaitoslain osalta huomiota siihen, että sitä koskevien muutosten vaikutuksia ei vaikuta olevan arvioitu (vrt. jakso 4.2, jossa muut lait nimenomaisesti mainittu). Lisäksi kansainvälistä vertailua (jakso 5.2) voitaneen pitää vain vähäisenä kuriositeettina. Näihin on kiinnitettävä jatkovalmistelussa huomiota.

1.3 Yhteenliittymälaki

Oikeusministeriö kiinnittää aluksi huomiota siihen seikkaan, että yleensä suomalaisessa yhtiöoikeudessa on rajauduttu säätämään vain yhtiötä tai osuuskuntaa itseänsä koskevista asioista. Konserninkaltaisten suhteiden sääntely ei ole tavanomaista. Tässä suhteessa yhteenliittymälain tausta on muusta yhtiölainsäädännöstä poikkeava. Yhteenliittymän keskusyhteisön (aina osuuskunta, ks. ehdotettu 1:2 § ja 2:1.2 §) ja jäsenyhteisöjen (mahdollisesti esim. osakeyhtiö) keskinäinen asema saattaa tietyissä tapauksissa osoittautua yhtiöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Luottolaitokset säilyisivät yhteenliittymässä erillisinä oikeushenkilöinä eivätkä muodostaisi varsinaista konsernia, jollei sitä voida johtaa tosiasialliseen määräysvaltaan perustuvan ehdon tulkinnasta.

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Oikeusministeriö PL 25 00023 Valtioneuvosto	 Meritullinkatu 10 Helsinki	 0295 16001 +358 295 16001		 kirjaamo.om@gov.fi oikeusministerio.fi

Tämä tausta on omiaan johtamaan esitysluonnoksen nykytilan kuvauksessa esiin tuotuihin tilanteisiin, joissa yleislaki (esim. osuuskuntalain 1 luvun 7 §:ssä säädetty jäsenten yhdenvertaisuus ja 5 luvussa säädetyt poikkeamisen tavat) ja erityislaissa säädetty yleinen yhdenvertaisuusperiaate (voimassa olevan yhteenliittymälain 36 §) voivat olla keskenään ristiriitaisessa suhteessa. Tämän osalta on periaatteessa jossain määrin ongelmallista, ettei yhteenliittymälaissa ole säädetty eikä ehdotettu säännöksiä riidanratkaisumekanismeista, kuten jäsenluottolaitoksen moite- tai vahingonkorvauskanteen mahdollisuudesta, jos esim. jäsenluottolaitos olisi eri mieltä keskusyhteisön tietyn päätöksen perusteista. Yhteenliittymän jäsenet muodostavat kuitenkin vain itsenäisten jäsenluottolaitosten verkoston, ja näillä voinee olla eri käsityksiä lain soveltamisesta, etenkin jos tiettyyn jäseneen on tarkoitus kohdistaa hallinnollisia tai valvonnallisia toimenpiteitä.

Varsinaisen konsernisuhteen puuttumisesta huolimatta keskusyhteisöosuuskunnalla olisi kuitenkin suhteellisen merkittäviä valtuuksia puuttua jäsenyhteisöjen (mahdollisesti esim. osakeyhtiöiden) toimintaan. Tällaisia toimivaltuuksia liittyy ainakin omien varojen ja maksuvalmiuden hallintaan, riskien hallintaan, luotettavaan hallintoon, palkitsemiseen, sisäisen valvonnan ja muu toiminnan järjestämiseen (ehdotettu 5:2.1 §) sekä jäsenyhteisön yhtiöjärjestyksen muutosten hyväksyntään keskusyhteisössä (ehdotettu 3:3.2 §). Keskusyhteisön päätäntävalta edellä mainituista seikoista saattaisi aiheuttaa tiettyjä ristiriitoja keskusyhteisön ja jäsenyhteisöjen välillä. Esimerkiksi jäsenluottolaitoksen johdon osakeyhtiöoikeudellinen lojaliteettivelvollisuus osakeyhtiössä voisi tietyissä tilanteissa olla vastakkainen koko luottolaitosten yhteenliittymän hyötyyn nähden ja epäselväksi jää, miten keskusyhteisö voi ehdotetun mukaisella ohjauksellaan tällaisessa tilanteessa vaikuttaa.

Oikeusministeriö pitää lisäksi Suomen perustuslain 124 §:n näkökulmasta merkityksellisenä ja kannatettavana sitä, että Finanssivalvonnan ja keskusyhteisön valvontatoimenpiteitä koskevat säännökset eriytetään selkeästi. Viranomaisvalvonnan ja muun valvonnan erot liittyvät mm. virkavastuuseen, toimeenpanossa käytettävän virka-avun käytettävyyteen ja hallinnollisten taloudellisten sanktioiden ja muiden vastaavien seuraamusten käytettävyyteen.

1.4 Säästöpankkilaki

Oikeusministeriö pitää kannatettavina ehdotuksen tavoitteita kantaosuuksien liittämismahdollisuudesta arvo-osuusjärjestelmään sekä isäntien kokouksen ja tehtävien päivittämisestä.

Isäntien kokousta koskevien muutosten osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että edelleenkin isäntien kokoukseen kuitenkin viitataan esim. luottolaitoslakia koskevissa muutosehdotuksissa. Johdonmukaisuuden vuoksi tällaiset muiden lakien viittaukset on tarkistettava vastaamaan säästöpankkilain uutta terminologiaa ja systematiikkaa.

Lisäksi lainvalmistelun resurssien sen salliessa säästöpankkilain uudistaminen siten, että vanhan osakeyhtiölain rakenteen sijaan otettaisiin huomioon voimassa oleva laki, voisi olla perusteltua.

1.5 Hypoteekkiyhdistyksistä annettu laki

Hypoteekkiyhdistyksistä annettua lakia koskevan nykytilan kuvauksen (esitysluonnoksen s. 28) osalta oikeusministeriö toteaa, että osuuskuntalain mukaan osuuskunta voi tytäryhtiösulautua myös osakeyhtiön kanssa (ks. osuuskuntalain 20 luvun 2 §:n 2 momentti sekä muut luvun relevantit pykälät). Kyse ei ole siten pelkästään vain saman yhteisömuodon välillä tapahtuvista sulautumisista.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös nykyisten luottosuhteeseen perustuvien jäsenten riittäviin päätös- tai irtaantumismahdollisuuksiin, jos jäsenyyden perusteita olennaisesti muutetaan.

1.6 Riskienhallinnan tärkeys sekä eräitä muita yksittäisiä asioita

Oikeusministeriö kiinnittää jatkovalmistelua silmällä pitäen valtiovarainministeriön huomiota siihen, että myös suomalaisissa luottolaitoksissa kiinnitetään jatkossakin asianmukaista huomiota nopeasti kehittyvien tietoteknisten riskien hallintaan.

Keväällä 2026 julkisuudessa käydyn keskustelun perusteella esim. tekoälyohjelmistojen kielimallien nähtiin nopealla aikataululla vaarantavan merkittävällä tavalla luottolaitosten hallinnassa olevia asiakasvaroja ja siten luottolaitosten yleistä luotettavuutta. Tiettävästi vakavilta häiriöiltä vältyttiin. Tässä kehityksessä on kuitenkin jatkossakin pyrittävä pysymään ajan tasalla luottolaitosten ja valvojien

aktiivisin toimenpitein, tarvittaessa myös lainsäädännön osalta. Riskienhallinnan on siten oltava yksi luottolaitostoiminnan kulmakivistä.

Heinäkuussa 2026 on annettu hallituksen esitys laeiksi osakeyhtiölain ja osuuskuntalain muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 126/2026 vp). Esityksessä ehdotetaan mm. mahdollisuutta lisätä etuostolauseke, mikä voidaan tarvittaessa ottaa huomioon nyt käsillä olevan esitysluonnoksen lunastuslauseketta koskevien säännösten yhteydessä.

Esityksessä myös ehdotetaan yksityisille osakeyhtiöille ja osuuskunnille kevennetyn rekisteripoiston mahdollisuutta, mikä mahdollisuus tulisi tarvittaessa sulkea ulos luottolaitoksia koskevien lakien soveltamisesta nyt käsillä olevassa esitysluonnoksessa.

Samoin esityksen muut keskeiset muutosehdotukset, kuten esimerkiksi velkojiensuojamenettelyyn liittyvien kuulutus- ja ilmoitusaikojen lyhentämiset, sekä niiden tarve luottolaitoksia koskevissa laeissa, olisi vielä hyvä kertaalleen käydä läpi jatkovalmistelussa.

2 Eräitä maksukyvyttömyysoikeutta koskevia huomioita esitysluonnoksesta

2.1 Luottolaitostoiminnasta annettu laki

2.1.1 Säännösten kokoamisesta luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksessa (luottolaitostoiminnasta annettu laki) luottolaitosten selvitystilaa ja konkurssia koskevat säännökset koottaisiin lain 13 a lukuun. Nykyisin samansisältöiset säännökset ovat hajautettuina eri lakeihin luottolaitoksen yhteisömuodon mukaan. Oikeusministeriö pitää tätä muutosta luottolaitosten konkurssia koskevaa sääntelyä selkeyttävänä ja siten erittäin kannatettavana. Jatkovalmistelussa olisi syytä harkita, olisiko lain kokonaisuuden kannalta selkeyttävää siirtää myös lain 1 luvun 4 a § (luottolaitoksen velkojien maksunsaantijärjestys konkurssissa) uuteen konkurssia koskevaan 13 a lukuun.

Toisaalta esitysluonnoksessa jää epäselväksi, miksi lainvalintaa luottolaitoksen konkurssissa ja selvitystilassa koskevat säännökset siirrettäisiin konkurssia ja selvitystilaa koskevista säännöksistä erilleen 6 a lukuun. Luottolaitosten tervehdyttämisestä ja likvidaatiosta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (2001/24/EY) (jäljempänä direktiivi) ja sen täytäntöön panneiden säännösten mukaan kyseiset lainvalintasäännökset soveltuvat nimenomaan luottolaitoksen konkurssissa ja selvitystilassa. Vaikka säännökset ovat ainakin yleisellä tasolla linjassa yleisten kansainvälisen yksityisoikeuden periaatteiden kanssa, tulisi muutoksesta tehdä vaikutusarvio, perustella direktiiviä laajempi soveltamisala ja arvioida erityisesti säännösten suhdetta sopimusvelvoitteisiin sovellettavasta laista annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 593/2008 (Rooma I), jonka soveltamisalaan myös luottolaitosten sopimusvelvoitteet kuuluvat.

2.1.2 Säännösten sisällöstä

Samalla, kun konkurssia ja selvitystilaa koskevat säännökset siirretään uuteen 13 a lukuun, olisi arvioitava niiden tarkoituksenmukaisuus ja tarvittaessa päivitettävä vanhentuneet sanamuodot (kuten velkojainsuoja/velkojiensuoja). Oikeusministeriö esittää, että ainakin seuraavia asioita olisi tarkasteltava vielä jatkovalmistelussa.

Luvun 14 §:ssä säädettäisiin selvitysmiehen ja pesänhoitajan velvollisuudesta pyytää rekisterimerkintöjä toisten ETA-valtioiden julkisiin rekistereihin. Säännöksessä voisi olla tarpeen selventää, että kyse on sellaisista ETA-valtioista, joissa luottolaitoksella on sivuliike tai joissa se tarjoaa palveluja.

Luvun 15 §:n 1 momentissa säädettäisiin ulkomaisen velkojan oikeudesta ilmoittaa tai valvoa saatavansa tai esittää saataviin liittyviä huomautuksia kotipaikkansa virallisella kielellä. Epäselväksi jää, kuka konkurssissa maksaisi käännöskustannukset sellaisessa tilanteessa, jossa ulkomainen velkoja ilmoittaisi saatavansa omalla kielellään. Nyt kustannukset ilmeisesti kohdistuisivat konkurssipesälle. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että direktiivi sallisi säännöksen, jonka nojalla velkoja toimittaa käännöksen itse (17 artiklan 2 kohdan viimeinen virke). Konkurssilaissa on jo säännökset vastaavaa tilannetta varten 12 luvun 14 §:n 2 momentissa ja 23 luvun 2 §:ssä, joiden mukaan käännöskustannukset voidaan vähentää velkojalle tulevasta jako-osuudesta, jos valvontakirjelmä on toimitettu muulla kielellä kuin suomeksi, ruotsiksi tai englanniksi. Oikeusministeriö esittää

jatkovalmistelussa harkittavaksi, että luottolaitoksia koskeva erityissäännös tältä osin poistettaisiin ja valvon-takirjelmien käännöksiin sovellettaisiin konkurssilakia.

Luvun 15 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että luottolaitoksen selvitystilassa ja konkurssissa toisen ETA-valtion julkinen viranomainen rinnastetaan velkojaan. Oikeusministeriö pitää säännöstä tarpeettomana. Jos toisen ETA-valtion viranomaisella on saatava velalliselta, se on velkoja velallisen konkurssissa. Sama koskee myös selvitystilaa. Nyt säännöksestä voi johtua virheellinen tulkinta, jonka mukaan tällainen viranomainen saisi osallistua luottolaitoksen selvitystilaan tai konkurssimenettelyyn velkojan roolissa, vaikkei sillä olisi saatavaa velalliselta.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota lukuun ehdotetun 16 §:n epämääräisyyteen. Säännöksen mukaan selvitysmiehen ja konkurssissa pesänhoitajan olisi säännöllisesti tiedotettava velkojille selvitystila- ja konkurssimenettelyn edistymisestä. Kyseinen säännös sisältyy direktiiviin ja jo voimassa olevaan lakiin, mutta alkuperäisessä hallituksen esityksessä (HE 23/2004 vp) ei ole tarkennettu, mitä säännöllisyydellä tarkoitetaan. Oikeusministeriö esittää jatkovalmistelussa harkittavaksi, voisiko direktiivissä säädetty säännöllisen tiedottamisen edellytys täyttyä jo konkurssilaissa pesänhoitajalle säädetyillä tiedonantovelvollisuuksilla (esim. konkurssilain 14 luvun 11 §), minkä voisi ainakin perusteluissa todeta tai vaihtoehtoisesti poistaa erityissäännöksen konkurssin osalta.

Luvun 17 §:ssä säädettäisiin velkojan velvollisuudesta vastaanottaa maksu erääntymättömästä velasta (saatavasta) luottolaitoksen konkurssissa ja selvitystilassa. Säännöksen suhde konkurssilain 3 luvun 9 §:ään on epäselvä. Säännös ei perustelujensa (HE 80/2001 vp) perusteella pohjaudu direktiiviin eikä sen suhdetta konkurssilakiin vaikuta olevan arvioitu. Konkurssilain 3 luvun 9 §:n 1 momentin nojalla konkurssisaatava, joka ei ole erääntynyt, katsotaan konkurssissa erääntyneeksi velkojan ja velallisen välisessä suhteessa tietyin poikkeuksin. Konkurssin osalta rajoitus ”jollei sopimusehdoista muuta johdu” sekä säännös korkoihin liittyvästä vahingonkorvauksesta ovat ongelmallisia. On epäselvää, onko pykälässä tarkoitus säätää siitä, että velkoja on luottolaitoksen konkurssissa velvollinen vastaanottamaan suorituksen myös konkurssilain 3 luvun 9 §:n 1 momentissa tarkoitetussa poikkeustilanteissa – eli myös silloin, kun saatava on ehdollinen tai vahingonkorvaus tai sellainen vastaavanlainen velka, jonka määrän ja perusteen toteaminen edellyttää erityistä selvitystä tai sellainen saatava, joka edellyttää suoritusta velkojalta. Myös viimeinen virke on konkurssin osalta vain informatiivinen, koska poikkeuksesta on säädetty jo kiinnitysluottopankeista ja katetuista joukkolainoista annetun lain (151/2022) 9 luvussa, viitaten nimenomaan konkurssilain 3 luvun 9 §:ään.

2.2 Yhteenliittymälaki

Esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen (yhteenliittymälaki) 12 luku sisältää säännöksiä luottolaitosten yhteenliittymän konkurssista. Oikeusministeriö pitää yhteenliittymien konkurssia koskevien säännösten selventämistä yleisesti kannatettavana. Esitysluonnoksen mukaan kaikkien suomalaisten yhteenliittymien alasajostrategia on kriisinratkaisu, mutta velkojiensuojan ja soveltuvan EU-lainsäädännön vuoksi vertailu konkurssiin on pystyttävä tekemään ja konkurssin on oltava näillekin luottolaitoksille aito vaihtoehto.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei esitysluonnosta ole lähetetty lausuttavaksi tuomioistuimille tai pesänhoitajille. Esitysluonnoksessa säädettäisiin sekä tuomioistuimille että pesänhoitajille uudenlaisia velvollisuuksia. Oikeusministeriö katsoo, että myös näiden toimijoiden näkemykset esitysluonnoksesta olisivat jatkovalmistelun kannalta tarpeen, jotta voidaan varmistua siitä, että säännökset olisivat sovellettavissa myös käytännössä.

Luottolaitosten yhteenliittymä on hyvin poikkeuksellinen ja tarkoin säännelty yhteisvastuullinen kokonaisuus, mikä voi puoltaa poikkeuksellisia ratkaisuja myös niiden konkurssissa. Edellä yhtiöoikeudellisessa arviossakin kuvattu yhteenliittymään kuuluvien luottolaitosten erillinen oikeushenkilöys ja jäsenluottolaitosten asema – ja toisaalta konkurssilain peruslähtökohta siitä, että oikeushenkilöt asetetaan konkurssiin erikseen – on kuitenkin otettava sääntelyssä asianmukaisesti huomioon. Esitysluonnoksen 12 luvun 3–4 §:n mukaiset hyvin poikkeukselliset konkurssia koskevat säännökset tulevat kyseeseen vain, jos luottolaitosten keskinäinen yhteisvastuu on todellinen ja rajoittamaton myös ennen konkurssitilannetta ja siten lähtökohtana on, että yhteenliittymä, keskusyhteisö ja kaikki sen jäsenluottolaitokset olisivat konkurssiin päädyttäessä kaikki maksukyvyttömiä yhdessä ja erikseen.

Ehdotetussa 12 luvun 3 §:ssä säädettäisiin siitä, että jos velkoja tai Rahoitusvakausvirasto hakee keskusyhteisöä konkurssiin, tulee tämän hakea samalla myös jokaisen jäsenluottolaitoksen konkurssia ja siitä, että tuomioistuimen olisi keskusyhteisö konkurssiin asettaessaan asetettava konkurssiin myös kaikki jäsenluottolaitokset. Oikeusministeriö pitää ehdotettua menettelytapaa velkojien kannalta melko raskaana ja siitä johtuvaa hallinnollista taakkaa olisi syytä arvioida vaikutusarviossa. Toisaalta oikeusministeriö pitää ehdotettuja säännöksiä tapana yhteensovittaa jäsenluottolaitosten erilliset konkurssit ja rajoittamaton yhteisvastuu.

Ehdotetun 12 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan keskusyhteisöä pidetään konkurssilain (120/2004) 2 luvun 1 momentissa (*pitäisi olla:* 1 §:ssä) säädetyllä tavalla maksukyvyttömänä myös silloin, jos yhteenliittymä kokonaisuutena on maksukyvytön. Perustelujen perusteella vaikuttaisi siltä, että sekä keskusyhteisön että yhteenliittymän (”ohella”) tulisi olla maksukyvyttömiä, jotta keskusyhteisö voidaan asettaa konkurssiin. Lain sanamuoto taas vaikuttaisi siltä, että kyseessä on erillinen vaatimus: keskusyhteisö voitaisiin asettaa konkurssiin, vaikkei se olisi maksukyvytön, kunhan yhteenliittymä kokonaisuutena on maksukyvytön. Esitysluonnosta ja sen perusteluja olisi tältä osin tarpeen jatkovalmistelussa selventää.

Edellä kuvattu sanamuoto tai perustelut eivät vaikuta ottavan kantaa tilanteeseen, jossa yksittäinen jäsenluottolaitos olisi vielä maksukykyinen, mutta se kuitenkin asetettaisiin konkurssiin luvun 3 §:n nojalla. Oikeusministeriön käsityksen mukaan yhteisvastuumekanismi tarkoittaa, ettei tällaista tilannetta käytännössä syntyisi, mutta tämä olisi perusteltua konkurssilain 2 luvun 1 §:n 1 momentin sanamuoto huomioon ottaen vielä jatkovalmistelussa selventää. Lisäksi jatkovalmistelussa olisi tarpeen selventää vielä sitä, soveltuvatko luvun 2 §:n mukaiset vaatimukset myös 3 §:n mukaisiin jäsenluottolaitoksia koskeviin konkurssihakemuksiin.

Oikeusministeriö toteaa, että 12 luvun 2 §:n 2 momentissa voisi olla perusteltua selvyyden vuoksi voimassa olevaa lakia vastaavasti selventää, että kyse on selvitystilassa olevasta jäsenluottolaitoksesta. Lisäksi momentissa jää epäselväksi, mihin mainittuun pykälään siinä viitataan.

Oikeusministeriö pitää ehdotettua 8 luvun 1 §:n 2 momenttia lähinnä informatiivisena konkurssin suhteen – on selvää, että konkurssissa soveltuvat konkurssia koskevat säännökset. Momentin viittauksen tulisi olla lain 12 (ei 11) lukuun.

3 Eräitä seuraamusmaksua ja kuluttajaoikeutta koskevia huomioita esitysluonnoksesta

Hallituksen esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen (yhteenliittymälain) 13 luvun 1 §:ssä ehdotetaan seuraamusmaksumahdollisuudesta säätämistä ehdotetun lain säännösten rikkomisesta tai laiminlyönnistä. Esitysluonnoksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa (s. 126) todetaan, että ehdotettavien hallinnollisten seuraamusten säätämisen osalta on huomioitava oikeasuhtaisuus. Ehdotuksen mukaan hallinnollisten seuraamusten määräämistä koskevat säännökset mahdollistavat Finanssivalvonnalle tarpeenmukaisen kokonaisarviointiin perustuvan harkinnan. Ehdotuksessa todetaan, että hallinnollisen seuraamuksen oikeasuhtaisuuden arviointi koskee seuraamusmaksun mitoittamisen lisäksi seuraamuslajin valintaa. Tässä yhteydessä kiinnitetään huomiota Finanssivalvonnasta annetussa laissa säädettyyn mahdollisuuteen muuttaa seuraamusmaksu vähäisissä rikkomustapauksissa julkiseksi varoitukseksi.

Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että Finanssivalvonnasta annetussa laissa säädetään julkisen varoituksen ja seuraamusmaksun lisäksi myös rikemaksusta. Ehdotettavaa seuraamusmaksusääntelyä perusteellaan muun muassa sillä, että nykyisin Finanssivalvonta voi määrätä lain rikkomuksesta tai laiminlyönnistä euromääräisiä hallinnollisia seuraamuksia.

Sanktioluonteisista hallinnollisista seuraamuksista, kuten seuraamusmaksuista, säädettäessä on arvioitava, ovatko tavoitellut päämäärät saavutettavissa lievemmin keinoin tai muilla hallinnollisilla seuraamuksilla. Esitysluonnoksessa ei ole esitetty arviota siitä, soveltuisiko rikemaksu ehdotettujen säännösten rikkomisesta tai laiminlyönnistä määrättäväksi seuraamukseksi. Oikeusministeriö katsoo, että vaikka mahdollisuutta määrätä seuraamusmaksu voitaneen pitää tarkoituksenmukaisena, edellyttää suhteellisuusvaatimus sitä, ettei sääntelyllä mennä pidemmälle kuin on perusteltua. Tämän vuoksi lievempien puuttumiskeinojen soveltuvuutta tai soveltumattomuutta tulisi arvioida esityksen perusteluissa.

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan lisäksi säädettäväksi seuraamusmaksun määräämisestä eräiden kuluttajansuojaa koskevien säännösten rikkomisesta (2. lakiehdotuksen 13 luvun 2 §).

Ehdotetun säännöksen perustelujen mukaan yhteenliittymän keskusyhteisön roolia kuluttajansuojalain mukaisena elinkeinonharjoittajana voidaan pitää tulkinnanvaraisena ja oikeusvarmuussyistä mahdollisuudesta määrätä seuraamusmaksu keskusyhteisölle olisi perusteltua säätää nimenomaisesti (s. 100). Oikeusministeriö korostaa, että ehdotetusta säännöksestä ei voitaisi tehdä päätelmiä kuluttajansuojalain mukaisen elinkeinonharjoittajan määritelmän tulkinnasta, vaan kyse olisi sääntelyn täsmentämisestä valvonnan tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta. Oikeusministeriö pitää lisäksi olennaisena, että säännöskohtaisissa perusteluissa korostetaan, että ehdotuksella ei olisi vaikutusta jäsenluottolaitosten omaan vastuuseen kuluttajansuojasääntelyn noudattamisessa tai mahdollisuuteen määrätä niille seuraamusmaksu.

4 Määräyksenantovaltuudesta

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen (luottolaitostoiminnasta annettu laki) 4 luvun 1 §:n 1 momenttiin kaavaillun määräyksenantovaltuuden mukaan Finanssivalvonta voisi antaa tarkentavia määräyksiä toimilupahakemukseen liitettävistä selvityksistä. Saman momentin mukaan toimilupahakemukseen liitettävistä selvityksistä säädetään Euroopan komission asetuksella tai päätöksellä vahvistettavilla sääntelystandardeilla. Perustelujen (s. 58) mukaan Finanssivalvonnan tarkentavalla määräyksellä ”huomioitaisiin sellaisia kansallisia toimilupaharkintaa koskevia seikkoja, joita EU-tasoiset tekniset sääntelystandardit eivät kata. Tällaisista esimerkkinä talletussuojajärjestelmään ja huoltovarmuustilijärjestelmään liittymisen edellytyksiä koskeva selvitys toimilupaa hakevalta yritykseltä.”

Perustelujen perusteella Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuudessa ei olisi kyse EU-oikeuden tarkentamisesta, vaan nähtävästi sen kansallisesta täydentämisestä. Esitysluonnoksesta ei ilmene onko tällaiseen olemassa kansallista liikkumavaraa. Koska kaavaillulla Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuudella ei vaikuta olevan kytkentää EU-oikeuden tarkentamiseen, tulisi perusteluissa mainituista talletussuojajärjestelmään ja huoltovarmuustilijärjestelmään liittymisen edellytyksiä koskevista selvityksistä olla laintasoinen perussääntely kansallisen liikkumavaran puitteissa, jota mainitulla Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuudella mahdollisesti tarkennettaisiin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös määräyksenantovaltuuden kirjoitusasuun, kun lainsäädäntövallan delegoinneissa ei tyypillisesti käytetä sanaa ”lisäksi”.

5 Kiinnitysluottopankkilaista

Esitysluonnoksen 3. lakiehdotus (kiinnitysluottopankeista ja katetuista joukkolainoista annettu laki) sisältää muutoksia velkojien etuoikeusasemaan. Tietyn velvoitteen etuoikeusaseman muutoksella on aina merkitystä muiden velkojien kannalta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei muutosten vaikutuksia muiden velkojien asemaan ole esitysluonnoksessa arvioitu.

6 Finanssivalvonnan tavoitteista

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota ehdotettuun muutokseen Finanssivalvonnan tavoitteissa (erillinen luonnos hallituksen esitykseksi Finanssivalvonnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta). Oikeusministeriö viittaa tältä osin lainkirjoittajan oppaan (https://lainkirjoittaja.finlex.fi/) osioon 18.1.5, jonka mukaan tavoitesäännöksiin on suhtauduttava pidättyväisesti mm. siksi, että ne eivät ole velvoittavia ja saattavat siitä syystä hämärtää käsitystä lain merkityksestä. Oppaassa todetaan, että tavoitesäännökset ovat helposti tarpeettoman mahtipontisia ja luovat sen virheellisen vaikutelman, että pelkästään lain säätämisellä voitaisiin ratkaista kaikki ongelmat ja jos tavoitesäännös – poliittisista syistä – otetaan lakiin, se on kirjoitettava muotoon, josta käy selvästi ilmi, että kysymys on tavoitesäännöksestä. Oppaan mukaan erityisesti on varottava kirjoittamasta tavoitesäännöstä niin, että se voitaisiin sekoittaa velvoittavaan säännökseen.

Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnosta, mukaan lukien vaikutusarviota, olisi jatkovalmistelussa perusteltua kehittää vielä tästä näkökulmasta. Nyt esitysluonnoksesta jää kuva, että kyseessä olisi Finanssivalvontaa velvoittava säännös, mutta toisaalta konkreettiset tehtävät jäävät epäselviksi.

Osastopäällikkö, ylijohtaja Liisa Huhtala

Lainsäädäntöneuvos Katri Törnroth

VN/19985/2024-OM-38

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

Törnroth Katri 912388047	Huhtala Liisa 913451580
2026-08-14	2026-08-14