

Pankkipalvelujen ja luottolaitoslainsäädännön arviointi

Arviomuistio sääntelyn ajantasaisuudesta ja
muutostarpeista

Rahoitusmarkkinat

VALTIOVARAINMINISTERIÖN JULKAISUJA – 2024:14



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2024:14

Pankkipalvelujen ja luottolaitoslainsäädännön arviointi

Arviomuistio sääntelyn ajantasaisuudesta ja
muutostarpeista

Valtiovarainministeriö, rahoitusmarkkinaosasto

Valtiovarainministeriö Helsinki 2024

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Valtiovarainministeriö

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use.
Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-367-659-6

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

Pankkipalvelujen ja luottolaitoslainsäädännön arviointi Arviomuistio sääntelyn ajantasaisuudesta ja muutostarpeista

Valtiovarainministeriön julkaisu 2024:14		Teema	Rahoitusmarkkinat
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Yhteisötekijä	Valtiovarainministeriö, rahoitusmarkkinaosasto		
Kieli	suomi	Sivumäärä	155

Tiivistelmä

Arviomuistiossa on kartoitettu luottolaitoslainsäädännön ajankohtaisia muutostarpeita.

Peruspankkipalveluiden osalta käsitellään tehtyjä muita tutkimuksia, arviomuistion laatimisen pohjaksi saatuja vastauksia sekä eri sidosryhmien havaintoja palveluiden saatavuudesta, laadusta ja hinnoittelusta. Käteisen saatavuutta ja käytettävyyttä arvioidaan tehtyjen muiden tutkimusten ja saatujen palautteiden huomioiden myös paraikaa käsiteltävänä oleva komission käteisasetusehdotus. Luottolaitoksiin sovellettavista asiakkaansuojasäännöksistä keskeisiä ovat hyvä pankkitapa ja luottolaitosten sopimuksia koskeva kyttykauppasäntely, jotka arvion mukaan edellyttävät merkittävää uudistamista.

Luottolaitosten toimintaa koskevan yleisen lainsäädännön muutostarpeet liittyvät luottolaitokselle sallitun liiketoiminnan määrittelyyn, takaisinmaksettavien varojen määrittelyyn ja hallituksen riippumattomuuteen. Mahdollisia muutostarpeita on tunnistettu myös muun muassa toimipaikkavaatimukseen, kiinteistöomistuksia koskevaan sääntelyyn, luottolaitoksen omien osakkeiden yhtiöoikeudelliseen kohteluun ja palkitsemiseen liittyen.

Talletuspankkien yhteenliittymää koskevan lainsäädännön keskeiset ajantasaistamistarpeet liittyvät yhteisvastuujärjestelmän ja ryhmäohjauksen selkeyttämiseen. Luottolaitosten yhteisömuotoja koskevan lainsäädännön arvioidaan tarvitsevan ajantasaistamista erityisesti säästöpankkilain ja hypoteekkiyhdistyksistä annetun lain osalta.

Asiasanat pankkitoiminta, pankkipalvelut, liikepankit, osuuspankit, säästöpankit, rahoitusmarkkinat

ISBN PDF 978-952-367-659-6 **ISSN PDF** 1797-9714

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-659-6>

I bedömningspromemorian kartläggs de aktuella behoven av att ändra lagstiftningen om kreditinstitut

Finansministeriets publikationer 2024:14		Tema	Finansmarknaden
Utgivare	Finansministeriet		
Utarbetad av	Finansministeriets finansmarknadsavdelning		
Språk	finska	Sidantal	155

Referat

I fråga om grundläggande banktjänster behandlas andra undersökningar som genomförts, de mottagna svar som utgör grunden för upprättandet av bedömningspromemorian och olika intressentgruppers iakttagelser av tillgången på banktjänster, banktjänsternas kvalitet och pris. Tillgången på kontanter och deras användbarhet bedöms, med beaktande av de övriga undersökningar som genomförts och den respons som mottagits, även i kommissionens förslag till förordning om kontanter, som för närvarande är under behandling. Viktiga bestämmelser om kundskydd som tillämpas på kreditinstituten är bestämmelserna om god banksed och bestämmelserna om bindningsförfarande vad gäller kreditinstitutens avtal. Dessa bestämmelser behöver genomgå en total översyn.

Behoven av att ändra den allmänna lagstiftningen om kreditinstitutens verksamhet hänför sig till definitionen av den affärsverksamhet som är tillåten för kreditinstitut, definitionen av medel som ska återbetalas och styrelsens oberoende. Eventuella ändringsbehov har identifierats också bland annat i fråga om kravet på verksamhetsställen, bestämmelserna om fastighetsinnehav, den bolagsrättsliga behandlingen av kreditinstituts egna aktier samt ersättningar.

De största behoven av att uppdatera lagstiftningen om en sammanslutning av inlåningsbanker handlar om att förtydliga solidaritetssystemet och gruppstyrningen. Det bedöms att lagstiftningen om kreditinstitutens sammanslutningsformer behöver uppdateras särskilt i fråga om sparbankslagen och lagen om hypoteksföreningar.

Nyckelord bankverksamhet, banktjänster, affärsbanker, andelsbanker, sparbanker, finansmarknaden

ISBN PDF 978-952-367-659-6 **ISSN PDF** 1797-9714

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-659-6>

The assessment report reviews current needs to amend legislation on credit institutions

Publications of the Ministry of Finance 2024:14	Subject	Financial Markets
Publisher	Ministry of Finance	

Group author	The Financial Markets Department of the Ministry of Finance	
Language	Finnish	Pages 155

Abstract

With respect to basic banking services, the report discusses other studies, responses that form the foundation of the report and observations of various stakeholders on the availability, quality and pricing of services. The report assesses the availability and usability of cash based on other studies and feedback received and takes into account the Commission's proposal for a Legal Tender Cash Regulation. The key customer protection provisions applicable to credit institutions are those on good banking practice and tied selling. The assessment found that both of these areas need major reforms.

The report found that amendments are necessary to general legislation concerning credit institutions, specifically to the definition of activities permitted for credit institutions, the definition of repayable funds and the independence of boards of directors. The report also identified amendments that may be needed in relation to the requirement for a place of business, provisions on real estate holdings, the treatment of treasury shares of credit institutions and remuneration.

With respect to legislation concerning amalgamations of deposit banks, the key updates that are needed relate to clarifying the joint liability system and group control. The assessment found that the legislation on corporate forms of credit institutions needs updating, particularly with respect to the Savings Bank Act and the Act on Mortgage Societies.

Keywords banking (finance), banking services, commercial banks, cooperative banks, savings banks, financial markets

ISBN PDF	978-952-367-659-6	ISSN PDF	1797-9714
-----------------	-------------------	-----------------	-----------

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-659-6>

Sisältö

Esipuhe	8
1 Johdanto	9
2 Peruspankkipalvelut	11
2.1 Peruspankkipalveluiden nykytila.....	11
2.1.1 Yksityishenkilöt	12
2.1.2 Yritykset ja yhdistykset	16
2.1.3 Yhteenvedo ja johtopäätökset	20
2.2 Sääntelytarpeen ja jatkotoimenpiteiden arviointia	23
2.2.1 Peruspankkipalveluita koskeva sääntely.....	23
2.2.2 Peruspankkipalveluiden näkökulmasta olennaiset asiakkaansuojasäännökset	27
2.2.3 Peruspankkipalveluihin vaikuttava rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva sääntely	28
2.2.4 Sääntelyn kehittämismahdollisuuksia ja muita jatkotoimenpide-ehdotuksia	30
3 Käteisen saatavuus ja käytettävyys	34
3.1 Käteisen saatavuuden ja käytettävyyden nykytila	34
3.2 Sääntelytarpeen ja jatkotoimenpiteiden arviointia	37
3.2.1 Komission käteisasetusehdotus.....	37
3.2.2 Jatkotoimenpide-ehdotus	40
4 Asiakkaansuoja- ja menettelytapasääntely	41
4.1 Hyvä pankkitapa	41
4.1.1 Nykytila.....	41
4.1.2 Muita rahoituspalvelujen asiakkaansuojaan liittyviä joustavia normeja.....	44
4.1.3 Arvio hyvän pankkitavan ajantasaisuudesta ja muutostarpeesta	51
4.1.4 Sääntelyn kehittämismahdollisuuksia	53
4.2 Luottolaitosten sopimusehto- ja kytkykauppasääntely	56
4.2.1 Sääntely luottolaitoslaissa.....	56
4.2.2 Finanssituotteiden ja -palveluiden kytkykauppaa ja tuoteyhdistelmiä koskevat erityissäännökset	58
4.2.3 Arvio muutostarpeesta	60
4.2.4 Sääntelyn kehittämismahdollisuuksia	61

5	Luottolaitosten toimintaa ja riskienhallintaa koskeva sääntely	63
5.1	Luottolaitokselle sallittu liiketoiminta	63
5.2	Takaisinmaksettavien varojen määritelmä	66
5.3	Kiinteän toimipaikan vaatimus	67
5.4	Kiinteistöomistuksia koskevat erillisrajoitukset	68
5.5	Hallituksen kokoonpanoa koskevat riippumattomuusvaatimukset	71
5.6	Poikkeukset luottolaitoksen omien osakkeiden ja osuuksien rahoituskiellosta	77
5.7	Kaupankäynti luottolaitoksen omilla osakkeilla	81
5.8	Palkitseminen	86
5.9	Muita yksittäisiä muutostarpeita	89
6	Talletuspankkien yhteenliittymät	93
6.1	Yleistä	93
6.2	Yhteenliittymät EU:n luottolaitoslainsäädännön näkökulmasta	94
6.3	Yhteenliittymän rakenne	95
6.4	Keskusyhteisön tarkoitus ja tehtävät	97
6.5	Keskinäinen vastuu ja tukitoimet	98
6.6	Yhteenliittymän ohjaus	105
6.7	Yhteenliittymän valvonta	112
6.8	Yhteenliittymän purkaminen	116
6.9	Kriisintarkaisu ja konkurssi	119
6.10	Sanktiojärjestelmä	121
6.11	Hallinto- ja ohjausjärjestelmä	122
7	Luottolaitosten yhteisölaite	125
7.1	Yleistä	125
7.2	Liikepankki- ja osuuspankkilait	126
7.3	Säästöpankkilaki	127
7.4	Laki hypoteekkiyhdistyksistä	134
7.5	Eräiden sääntelykokonaisuuksien johdonmukaistaminen ja keskittäminen luottolaitoslakiin	142
	Liite: Tiivistelmä Otakantaa.fi-kyselystä	144
	Lähteet	151

ESIPUHE

Tämän arviomuistion tavoitteena on syventyä keskeisiin pankkilainsäädännön muutoksia mahdollisesti vaativiin kysymyksiin ja esittää vaihtoehtoja sääntelyn kehittämiseksi. Työ pohjautuu vuoropuheluun sidosryhmiemme kanssa, joita kiitämme asiantuntemuksesta ja arvokkaasta panoksesta.

Peruspankkipalveluita ja käteistä koskevien lukujen (2–3) kirjoittamisesta on pääosin vastannut neuvotteleva virkamies Kari Kemppainen ja yleistä luottolaitoslainsäädäntöä koskevien lukujen (luvut 4–7) kirjoittamisesta pääosin lainsäädäntöneuvos Antti Makkonen. Finanssineuvos Risto Koponen peruspankkipalveluita ja käteistä koskien sekä neuvotteleva virkamies Nina Santaharju yhteenliittymälainsäädäntöä koskien ovat niin ikään osallistuneet arviomuistion laatimiseen ja etenkin varsinaisen kirjoitustyön pohjaksi tehtyyn analyysiin. Hallitusneuvos, yksikönpäällikkö Jaakko Weuro on ollut keskeinen henkilö varmistamaan projektin resursoinnin ja läpiviennin. Projektin organisoinnin useissa käytännön kysymyksissä on ystävällisesti auttanut säädösvalmisteluavustaja Kati Kokko. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan lainsäädännön taustatuesta kiitämme erityisasiantuntija Ida-Ellen Kaskea ja yhtiöoikeudellisten kysymysten osalta neuvotteleva virkamies Vili Kauramäkeä sekä muita rahoitusmarkkinaosaston kollegoita, jotka ovat esittäneet aiheellisia kommentteja erinäisistä teemoista työn edetessä.

Tämä arviomuistio on virkamiesnäkemys. Arviomuistio ja siihen annetut lausunnot toimivat pohjana mahdollisille tuleville lainsäädäntöhankkeille, jotka käynnistetään poliittisen johdon tulevien linjausten mukaisesti.

Toivomme tämän arviomuistion toimivan keskustelun herättäjänä ja kannustimena yhteistyöhön lainvalmistelun kaikissa vaiheissa ministeriön ja eri sidosryhmien välillä. Yhdessä rakennamme vahvaa ja oikeudenmukaista lainsäädäntöä, joka vastaa tehokkaasti nykyisiin ja tulevaisuuden tarpeisiin.

Helsingissä 1. päivänä maaliskuuta 2024

Antti Makkonen

Kari Kemppainen

Nina Santaharju

Risto Koponen

1 Johdanto

Valtiovarainministeriön rahoitusmarkkinaosastolla toteutettiin vuoden 2023 aikana kattava selvitys peruspankkipalveluita, käteisen saatavuutta ja käyttöä sekä luottolaitostoimintaa koskevan sääntelyn ajantasaisuudesta. Selvitystyössä hyödynnettiin laajasti aiempia tutkimuksia sekä ennen kaikkea saatua palautetta eri sidosryhmiltä, jotka edustivat asiakas-, viranomais- ja palveluntarjoajanäkökulmaa. Tämä arviomuistio on toteutetun selvitystyön lopputulos.

Käsillä olevassa arviomuistiossa pyritään kuvaamaan nykytila ja arviomaan nykyisen sääntelyn muutostarvetta. Useissa kohdin on myös pyritty esittämään joko yksi tai useampi konkreettinen ratkaisuvaihtoehto sekä arvioimaan eri vaihtoehtojen toteuttamiskelpoisuutta. Arviomuistion tarkoituksena on toimia pohjustuksena lainsäädännön kehittämiseen liittyvälle jatkokeskustelulle, vuoropuhelulle ja mahdollisten lainsäädäntötoimien suunnittelulle.

Peruspankkipalveluihin sekä käteiseen liittyvät seikat ovat olleet keskeisin rahoitusmarkkinaliittäinen teema, josta on tullut ministeriöön kansalaisyhteydenottoja. Teema on ollut esillä useissa yhteyksissä myös mediassa. Keskeisinä kysymyksinä ovat olleet peruspankkipalveluiden sekä käteisen saatavuus ja käytettävyys erityisesti digitalisoituneessa maksu- ja pankkipalveluympäristössä.

Luottolaitoslainsäädäntö pohjautuu monin osin EU-tasolla harmonisoituun sääntelyyn, joista keskeisimpiä ovat EU:n vakavaraisuusasetus (N:o 575/2013) ja luottolaitosdirektiivi (2013/36/EU). Sääntely kuitenkin jättää monia ratkaisuja kansalliseen liikkumavaraan. EU-lainsäädäntö ei esimerkiksi sääntele pankkitoiminnan yhteisömuotoja, kuten talletuspankkien yhteenliittymät, liikepankit sekä osuus- ja säästöpankit.

Luottolaitoslainsäädännön muutokset ovat jo pitkän aikaa kummunneet ensisijaisesti EU-sääntelyn täytäntöönpanosta. Nämä ovat olleet sekä säädösteknisesti että asiasisällöllisesti merkittäviä uudistuksia, joita on tehty vaiheittain vuoden 2008 finanssikriisin jälkeen. Samassa yhteydessä kansallisten täytäntöönpanoratkaisujen ja puhtaasti kansalliseen lainsäädäntöön pohjautuvien ratkaisujen tarkoituksenmukaisuuden ja ajantasaisuuden kartoittaminen on voinut olla aikaisemmin rajattua.

Luottolaitoslainsäädännön laajuuden vuoksi tässä arviomuistiossa on jouduttu tekemään tiettyjä rajauksia. Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisiratkaisua koskeva lainsäädäntö on pääosin rajattu tarkastelun ulkopuolelle. Sama ratkaisu on omaksuttu rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta annetun lain osalta erityisesti parhaillaan neuvoteltavana olevan Solvenssi II -direktiivin muutosten vuoksi, joilla tulee todennäköisesti olemaan vaikutusta myös rahoitus- ja vakuutusryhmittymien sääntelyyn. Siksi mainitun lain muutostarpeita on aiheellista tarkastella vasta direktiivin muutosten lopputuloksen valmistuttua. Ministeriölle on toimitettu huomioita myös makrovakaussäätelyn kehittämiseksi. Tarkempi makrovakaussäätelyn kehittämistarpeita koskeva arviointi on kuitenkin mielekästä tehdä, kun makrovakaussäätelyn uudelleentarkastelu EU-tasolla etenee. Myös tietosuojaliitännäiset seikat on katsottu tarkoituksenmukaiseksi rajata arviomuis-tion ulkopuolelle niihin liittyvän laajemman selvittelytarpeen vuoksi.

2 Peruspankkipalvelut

2.1 Peruspankkipalveluiden nykytila

Kohtuullinen pääsy peruspankkipalveluihin on olennaista sujuvan arkielämän ja taloudellisen toiminnan kannalta niin yksityishenkilöille, yrityksille kuin yhdistyksillekin. Peruspankkipalveluihin kuuluvat perusmaksutili ja siihen liittyvä tilinkäyttöväline (esimerkiksi debit-kortti), mahdollisuus nostaa ja tallettaa käteistä rahaa, maksutapahtumien toteuttaminen (esimerkiksi tilisiirrot) sekä sähköinen tunnistusväline (esimerkiksi pankkitunnukset). Yksityishenkilöiden osalta oikeudesta peruspankkipalveluihin on säädetty luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (610/2014, 15 luvun 6, 6 a ja 6 b §:t). Siinä asetetaan maksupalveluita tarjoaville pankeille velvollisuus tarjota euromääräistä perusmaksutiliä yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi kuluttajille, jotka asuvat Euroopan talousalueella. Yrityksille ja yhdistyksille ei vastaavaa oikeutta ole säädetty. Arviomuistion rakenteeseen liittyen on syytä huomata, että käteiseen liittyviä asioita – koskien sekä sen saatavuutta että käytettävyyttä – ei analysoida tässä luvussa, vaan ne käsitellään omana kokonaisuutenaan luvussa 3.

Alkuun on syytä korostaa, että kuten monilla muillakin toimialoilla, niin myös pankkitoimialalla digitalisaatio on parantanut monin tavoin palveluiden saatavuutta ja käytettävyyttä. Verkko- ja mobiilipankkisovellukset ovat vähentäneet pankkipalveluiden paikkariippuvuutta ja parantaneet niiden saavutettavuutta ajasta riippumatta. Samanaikaisesti on kuitenkin huomattava, että on edelleenkin asiakasryhmiä, jotka eivät osaa tai kykene digitaalisia pankkipalveluja käyttämään. Heidän osaltaan mahdollisuudet kasvokkain asiointiin ovat heikentyneet mm. pankkien konttoriverkoston ja palveluaikojen supistumisen vuoksi. Yhdenvertaisuus- ja syrjimättömyysnäkökulmista myös nämä asiakasryhmät tulee huomioida, kun pankkipalveluiden yleistä saatavuutta ja käytettävyyttä arvioidaan.

Viime vuosina monet viranomaiset (mm. valtiovarainministeriö, Suomen Pankki ja Finanssivalvonta), Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINE ja monet järjestöt ovat saaneet yhteydenottoja yksityishenkilöiltä, yrityksiltä ja yhdistyksiltä koskien peruspankkipalveluiden saatavuutta. Ongelmina on mainittu mm. tilien avaaminen, palveluiden rajoittaminen ja tilien sulkeminen sekä pankkipalveluiden saavutettavuus ja käytettävyys yleisestikin. Nämä ongelmat ovat koskeneet niin yksityishenkilöitä, yrityksiä kuin yhdistyksiäkin. Seuraavana tarkastellaan pankkipankkipalveluiden saatavuutta ja käytettävyyttä sekä yksityishenkilöiden että oikeushenkilöiden (yritykset ja yhdistykset) osalta.

2.1.1 Yksityishenkilöt

Yksityishenkilöiden osalta Finanssivalvonta selvittää vuosittain kuluttajien peruspankkipalveluiden saatavuutta ja hinnoittelua. Viimeisimmässä, [vuotta 2022 koskevassa selvityksessään](#) Finanssivalvonta arvioi, että asiakkaiden oikeus laissa määriteltyihin peruspankkipalveluihin toteutui Suomessa kokonaisuutena tarkastellen asianmukaisesti. Peruspankkipalveluja oli hyvin ja pääosin kohtuuhintaisesti tarjolla. Kuitenkin Finanssivalvonta nostaa myös esiin, että palvelutarjonta painottuu pankkien digitaalisiin palvelukanaviin ja muihin etäkanavissa tarjottaviin palveluihin, jotka ovat valtaosalle pankkien asiakkaista pääasiallinen palvelukanava päivittäisen pankkiasioinnin hoitamiseen. Selvityksen johtopäätöksissä Finanssivalvonta kiinnittääkin pankkien huomiota mm. kohtuuhintaisten asiointimahdollisuuksien turvaamiseen digitaalisia palveluita käyttämättömille asiakkaille, henkilökohtaisen asiakaspalvelun saatavuuden parantamiseen sekä digitaalisten palvelukanavien saavutettavuuden ja digituen tärkeyteen. Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että pankit jatkuvasti arvioivat muiden kuin digitaalisten palveluiden riittävyyttä. Yhtä lailla tärkeää on, että pankit tehokkaasti ja asiakkaat tavoittavalla tavalla tiedottavat ja neuvovat saatavilla olevista palveluista.

Finanssivalvonta on vuonna 2022 selvittänyt myös luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden aiheutonta pankkipalveluiden rajoittamista eli ns. derisking-ilmiön¹ esiintymistä Suomessa toimiville pankeille tehdyllä [teema-arviolla](#). Arviossa selvitettiin tekijöitä, jotka voivat johtaa asiakassuhteesta kieltäytymiseen, palveluiden rajoittamiseen ja asiakassuhteen päättämiseen. Selvityksessä kävi ilmi, että tarkasteluperiodilla 2019–2021 yksityishenkilöiden asiakassuhteiden hylkäämiset kasvoivat noin 360:stä noin 550:een, palveluiden rajoittamiset noin 76 000:sta noin 1 029 000:een ja irtisanomiset noin 5 000:sta noin 19 000:een. Oikeushenkilöiden suhteen vastaavat luvut 2019–2021 olivat hylkäämisten osalta kasvua noin 760:sta noin 2 870:een, palvelujen rajoittamisten osalta laskua noin 17 000:sta noin 14 000:een, ja irtisanomisten osalta kasvua noin 1 600:sta noin 8 200:aan. Raportoitujen lukujen suhteen Finanssivalvonta painotti, että kaikki pankit eivät olleet pystyneet toimittamaan tarkkoja lukumäärätietoja, ja siten raportoidut lukumäärätiedot ovat arvioita.

1 Derisking on ilmiö, jossa finanssilaitos pyrkii riskien hallitsemisen sijaan välttämään asiakkuuteen liittyvää riskiä aiheuttomasti joko lopettamalla tai rajoittamalla liikesuhteita korkeariskisiksi arvioimiensa asiakkaiden tai jopa kokonaisten asiakasryhmien kanssa. Kyseiseen ilmiöön liittyy se, ettei finanssilaitos arvioi tapauskohtaisesti asiakkuuteen liittyviä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä ja omaa kykyään hallita näitä riskejä.

Finanssivalvonnan mukaan selvityksessä ilmeni, että asiakkuuden hylkäämiseen ja irtisanomiseen liittyvät syyt ovat usein moninaisia. Usein päätöksenteossa merkitystä on rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien ohella muun muassa korkeariskisen asiakkaan tuottavuuteen liittyvillä näkökohdilla, asiakkuuteen liittyvällä maineriskillä ja pankin riskinottohalukkuudella. Finanssivalvonta kehotti teema-arvion perusteella pankkeja kiinnittämään huomiota siihen, että ne arvioivat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskienhallinnan lisäksi tarkoin toimiansa vaikutuksia myös taloudellisen osallistavuuden (financial inclusion) näkökulmasta. Finanssivalvonnan mukaan tavoitteena tulisi olla tasapaino siinä, miten yhtäältä vältetään ja hallitaan riskejä sekä toisaalta turvataan yhteiskunnassa tasapuoliset edellytykset taloudelliselle toiminnalle ja välttämättömyyspalveluiden saatavuudelle.

Finanssivalvonta on myös selvittänyt vuonna 2023 tarkemmin pankkien käytäntöjä pankkipalveluiden tarjoamisessa erilaisille Suomeen muuttaville ulkomaalaisten ryhmille. [Teema-arvion](#) keskeisenä johtopäätöksenä Finanssivalvonta totesi, että pankeilta saatujen selvitysten perusteella ulkomailta Suomeen muuttavilla henkilöillä on pääsääntöisesti mahdollisuus saada käyttöönsä perusmaksutili ja siihen liittyvät vähimmäispalvelut luottolaitoslaissa säädetyssä laajuudessa. Asiakkaille tarjottavien peruspankkipalveluiden sisältöön ei myöskään vaikuta liittyvän ainaakaan laajassa mittakaavassa lainsäädännön vastaisia tai muuten epäasianmukaisia rajoituksia. Pankkien antamissa selvityksissä pankkipalveluiden tarjonnasta ja Finanssivalvonnan tietoon saatetuissa ulkomaalaisten asiakkaiden kokemuksissa pankkipalveluiden saatavuudesta on kuitenkin eroja, joita tehty selvitys ei kaikilta osin selitä. Finanssivalvonnan mukaan asiakkaiden ongelmallisiin kokemuksiin voivat vaikuttaa mm. konttoriasioinnin pitkät odotusajat tai epäselvyydet ja asiakkaiden heikko tiedonsaanti pankin edellyttämästä dokumentaatiosta pankkipalveluiden avaamiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön koordinoiman [Talent Boost -ohjelman](#) puitteissa on raportoitu ongelmista työ- ja koulutusperäisen maahanmuuton yhteydessä ilmenneistä pankkipalveluiden saatavuusongelmista. Pankkipalveluiden saatavuus on tunnistettu yhdeksi merkittäväksi Suomen houkuttelevuuden esteeksi kansainvälisille osajille. Pankkien asiakaspalvelukäytännöissä on raportoitu merkittäviä eroavaisuuksia esimerkiksi sen suhteen, millä kielellä asiakaspalvelua tarjotaan, kauanko peruspankkipalveluiden saaminen kestää sekä saako niitä lopulta ja missä laajuudessa. Palveluiden rajoittamisen tilanteet ovat käytännössä yleisempiä kuin niiden epääminen kokonaan. Ongelmia on ollut runsaasti sekä EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulleilla henkilöasiakkailta että ulkomaisilla yritysasiakkailta.

Yksityishenkilöiden ongelmista pankkipalveluissa ovat raportoineet myös mm. Kuluttajaliitto, Vammaisfoorumi, Kehitysvammaisten Tukiliitto, Suomen Kuu-roskeat, Kuurojen Liitto, Vanhustyön keskusliitto, Vanhus- ja lähimmäispalveluliitto VALLI, Omaishoitajaliitto, Takuusäätiö, SOSTE Suomen Sosiaali ja Terveys ry, Maaseutupolitiikan neuvosto, Kilpailu- ja Kuluttajavirasto, Työ- ja elinkeinoministeriö, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Vanhusasiavaltuutettu, Yhdenvertaisuusvaltuutettu sekä muutamat yksityishenkilöt. Keskeisenä viestinä on nostettu esiin, että asiakkaiden yleinen yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys ovat keskeisiä asioita peruspankkipalveluiden saatavuutta ja käytettävyyttä tarkasteltaessa.

Vakuutus- ja rahoitusneuvonta [FINEn vuosikertomuksen](#) mukaan verkkopankkitunnusten ja maksukorttitietojen kalastelun ohella toinen edelleen pinnalla pysynyt iso teema on ollut pankkipalveluiden irtisanominen tai estäminen. Asiakkailta on myös ollut vaikeuksia saada pankki vastaamaan palveluihin liittyviin tiedusteluihin ja kysymyksiin, ja tältä osin ongelmia on ilmennyt kaikissa palvelukanavissa. Yhteydenottoja FINEen on tullut muun muassa tilien sulkemisista, eli tilanteista, joissa asiakkaiden pankkipalveluita on irtisanottu tai palveluita estetty. Yleensä taustalla näissä asioissa on asiakkaan tunteminen. Kysymyksiä on esitetty myös pankin oikeudesta vaatia asiakkaan maksuliikennettä selvittäviä asiakirjoja. Joissain tapauksissa pankki on jopa kieltäytynyt perustelemasta irtisanomista. Rahanpesulain asettamien tiukkojen vaatimusten vuoksi ratkaisutoiminnassa on hankalaa arvioida, onko pankilla ollut oikeus kieltäytyä pankkipalveluiden tarjoamisesta. Myös velvoite tuntea asiakas on edelleen aiheuttanut paljon erilaisia kysymyksiä asiakkaan tuntemiseen, rahojen alkuperään ja henkilöllisyyden todentamiseen liittyen.

FINEen on tullut yhteydenottoja myös peruspankkipalveluista. Huomattavasti aikaisempia vuosia enemmän on tullut kyselyjä Euroopan Unionin ja sen ulkopuolelta tulevien henkilöiden mahdollisuuksista avata pankkitili Suomeen ja sitä koskevästä menettelystä. Myös perukirjan tarkastaminen on monessa tapauksessa kestänyt kuolinpesän asioiden hoitamisen kannalta liian kauan, jopa useita viikkoja tai kuukausia, kun tämän kaltaisen asian tulisi hoitua muutamassa päivässä. Lisäksi iäkkäiden ihmisten pankkiasioiden hoito, kuten tilinkäyttöoikeudet, aiheuttavat kysymyksiä sekä elämän ehtopuolella että kuoleman jälkeen. Elinaikana tiedustellaan sitä, miten asiat voitaisiin hoitaa, kun iäkäs henkilö ei enää siihen kykene, mutta edunvalvontaa ei vielä ole järjestetty. Kuolinpesien osakkaat taas esittävät usein kysymyksiä ja epäilyjä pesän tilin väärinkäytöstä.

Yleisemmällä tasolla muun muassa [EPSI Rating](#) on vuosittain toteutetuilla tutkimuksillaan mitannut tyytyväisyyttä pankkipalveluihin. EPSI Ratingin viimeisin pankki- ja rahoitusalan toimialatutkimuksensa osoittaa kuluttaja-asiakkaiden asiakastytyväisyyden pysytelleen edellisten vuosien 2020–2022 tasolla ollen 71,3

indeksipistettä. EPSIn mukaan pankkikyselyn tulos yksityisasiakkaiden keskuudessa osoittaa keskiverron suomalaisasiakkaan olevan varsin tyytyväinen pääasialliseen pankkiinsa. Kyselyn tuloksissa ilmeni kuitenkin suhteellisen suurta vaihtelua asiakastyytyväisyydessä eri pankkien välillä. Tutkimuksen yhteenvedon mukaan digitalisaatio ei kuitenkaan tavoita kaikkia asiakkaita samaan aikaan tai saavuta samanlaista jalansijaa kaikissa käyttäjäryhmissä yhtä nopeasti. Yhteenvedossa todetaankin, että konttorissa viimeisen vuoden sisällä asioineiden osuus on pysytellyt viime vuodet samalla tasolla, käsittäen noin kolmanneksen asiakkaista. Karkeasti ottaen konttoriasioinnin merkitys korostuu vanhemmissa ikäryhmissä ja digitaalisten palvelujen merkitys taas nuoremmissa.

Finanssiala ry:n tilaamassa ja joka toinen vuosi toteuttavassa [Säästäminen, luotonkäyttö ja maksutavat](#) -tutkimuksessa käsitellään myös pankkipalveluteemoja. Tutkimuksessa selvitetään suomalaisten säästämisessä ja luotonkäytössä sekä maksutavoissa tapahtuneita muutoksia, ja vaikka tutkimuksen fokus onkin yllä mainituissa teemoissa, niin myös pankkipalveluasioita sivutaan. Viimeisimmän tutkimuksen mukaan 15–79-vuotiaiden suomalaisten mielestä ylivoimaisesti toivotuin paikka henkilökohtaiselle pankkipalvelulle on pankin konttori (64 %). Tämän lisäksi henkilökohtaista pankkipalvelua toivotaan saatavan myös useista muista paikoista: kauppakeskus (22 %), KELA (17 %), päivittäistavarakauppa (17 %), vakuutusyhtiön konttori (15 %), posti (14 %), verotoimisto (14 %), kahvila tai ravintola (12 %) ja kirjasto (10 %). Vain digitaalisia pankkipalveluita haluavien vastaajien määrä oli 17 %.

Myös valtiovarainministeriö on selvittänyt omilla kyselyillään peruspankkipalveluiden tämänhetkistä saatavuutta ja käytettävyyttä. Peruspankkipalveluiden nykytilaa kartoitettiin keväällä 2023 sidosryhmäkeskusteluilla sekä kahdessa eri kanavassa toteutetuilla kyselyillä. Lausuntopalvelun kautta toteutettuun kyselyyn saatiin 58 vastausta ja Ota kantaa.fi -sivuston kautta toteutettuun kyselyyn 2 798 vastausta, joista yksityishenkilöiltä saatuja vastauksia oli 2 455 kappaletta. Kaikki kyselyiden vastaukset ovat nähtävissä [lausuntopalvelun kysely-](#) ja [otakantaa.fi -kysely](#) -linkkien kautta.

Lausuntopalveluun saadussa palautteessa käyttäjät pitivät peruspankkipalveluiden nykyistä sisältöä pääosiltaan riittävänä ja sen säilyttämistä nykymuodossaan tärkeänä, kun taas palveluntarjoajat pitivät sisältöä liian laajana. Käyttäjien vastauksista ilmeni erittäin selvästi, että peruspankkipalveluiden saatavuuden ja käytettävyyden osalta on tyytymättömyyttä, kun taas palveluntarjoajat katsoivat niiden olevan riittäviä. Erityisinä huolenaiheina nostettiin esiin palveluiden syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden toteutuminen sekä eri asiakasryhmittäin (ml. erityisryhmät ja vanhukset) että myös maantieteellisesti tarkasteltuna. Käyttäjät kokivat hinnoittelun ongelmalliseksi erityisesti ei-digitaalisia palvelukanavia käyttävien

asiakkaiden osalta ja kannattivat asiakaspalveluvelvoitteen asettamista. Palveluntarjoajat puolestaan pitivät hinnoittelua oikeasuhtaisena ja vastustivat asiakaspalveluvelvoitteen asettamista. Viranomaisilta saadussa palautteessa korostuivat yleisesti peruspankkipalveluiden saatavuus ja saavutettavuus sekä niiden toteuttaminen yhdenvertaisella ja syrjimättömällä tavalla erityisryhmien tarpeet ja rajoitteet huomioiden. Yhteenveto lausuntopalvelun kautta saadusta palautteesta löytyy [valtiovarainministeriön hankesivuilta](#).

Otakantaa.fi -palvelun kautta toteutetun, lähtökohtaisesti käyttäjille suunnatun kyselyn tulokset kertoivat suuresta tyytymättömyydestä peruspankkipalveluiden nykyiseen saatavuuteen ja käytettävyyteen. Yksityishenkilöistä noin 78 prosenttia oli sitä mieltä, etteivät peruspankkipalveluihin kuuluvat palvelut ole riittäviä; ja peräti 88 prosenttia vastaajista katsoi, etteivät peruspankkipalveluiden saatavuus ja laatu ole tällä hetkellä riittäviä. Luvut ovat huomattavan suuria, vaikka otettaisiin huomioon tällaisiin internet-kyselyihin liittyvä otosharha, sillä on luonnollista, että tällaiseen kyselyyn vastaavat enemmän tahot, jotka ovat tyytymättömiä. Kuitenkin on syytä huomioida, että esimerkiksi yksityishenkilöiden osalta peruspankkipalveluihin tyytymättömiä oli reilusti yli 2000 henkilöä, mikä jo sinällään on varsin suuri joukko kansalaisia. Lisäksi on syytä myös ottaa huomioon, että otakantaa.fi -kyselyyn liittyy myös toiseen suuntaan, etenkin yksityishenkilöiden osalta, vievä otosharha: ne, jotka ovat kaikkein heikoimmassa asemassa (s.o. digitaalisten palvelujen ulkopuolella elävät henkilöt) eivät tällaisiin kyselyihin kykene vastaamaan.

Molemmat valtiovarainministeriön kyselyt näyttävät viittaavan siihen, että ongelmia peruspankkipalveluiden saatavuudessa ja käytettävyydessä esiintyy yksityishenkilöiden osalta.

2.1.2 Yritykset ja yhdistykset

Yrityksien osalta [EPSI Rating](#) on vuosittain toteutetuilla tutkimuksillaan mitannut tyytyväisyyttä pankkipalveluihin. Heidän viimeisin pankki- ja rahoitusalan toimialatutkimuksensa osoittaa yritysasiakkaiden asiakastyytyväisyyden nousseen ensimmäisen kerran sitten vuoden 2017 yksityisasiakkaiden asiakastyytyväisyyden ohion ollen 72,9 indeksipistettä. EPSIn mukaan nousun taustalla näyttäisikin suurelta osin siis olevan pankkien oma työ asiakaskokemuksen parantamiseksi. Kyselyn tuloksissa ilmeni kuitenkin suhteellisen suurta vaihtelua asiakastyytyväisyydessä eri pankkien välillä.

Suomen Yrittäjät on toisaalta kertonut, että heidän saamansa yhteydenotot pienten uusien yritysten vaikeuksista saada peruspankkipalveluja ovat yli nelinkertaistuneet viimeisen viiden vuoden aikana. Lisäksi viimeisen kolmen vuoden aikana yhteydenotot, joissa toimivan yritysten asiakassuhde Suomessa on lopetettu perustelematta, ovat lähes kymmenkertaistuneet. Suomen Yrittäjien mukaan peruspankkipalvelujen puute on estänyt satojen uusien yritysten perustamisen ja lopettanut vähintäänkin kymmenien elinkelpoisten yritysten toiminnan.

Myös Taloushallintoliitto on selvittänyt syksyllä 2023 toteutetulla [kyselyllään](#) asiakasyritystensä näkemyksiä peruspankkipalveluiden saatavuudesta. Kysely ei koskenut ainoastaan taloushallintoliiton jäsenyritysten omia pankkipalveluita, vaan myös havaintoja siitä, millaisia kokemuksia taloushallintoliiton yrityksillä on omien asiakkaidensa pankkipalveluista. Saatujen vastausten perusteella yritysten pankkipalveluiden saatavuus on heikentynyt. 82 prosenttia vastaajista kertoi, että on kohdannut ongelmia asiakasyritystensä pankkipalvelujen saatavuudessa. Suurimpina syinä pankkipalvelujen saamisen vaikeuksiin mainittiin se, että yrittäjä ja/tai yrityksen vastuuhenkilö on ulkomaalainen tai ulkomaalaistaustainen (69 prosenttia vastaajista) tai se, että vaikeuksiin ei nähdä löytyvän rahanpesulain velvoitteiden näkökulmasta perusteita, tai se, että vastaaja uskoo, että asiakkuus ei ole pankille kiinnostava (62 prosenttia vastaajista).

Mikro- ja yksinyrittäjät ry on myös kertonut jäsenistönsä ongelmista peruspankkipalveluiden saatavuudessa. Se on painottanut, että ilman pankkitiliä ja siihen liittyviä maksu- ja tunnistusvälineitä ei yritystoimintaa ole käytännössä mahdollista harjoittaa. Keskeisinä ongelmina on mainittu mm. yritystoiminnan estyminen pankkitilin epäämisen takia ja varsinkin jo käynnistetyin toiminnan lopettaminen pankkitilin sulkemisen takia. Erityisesti yksin- ja mikroyritysten kohdalla rahanpesusääntelyn tarkoittama rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen on nähty ylimitoitetuksi. Mikro- ja yksinyrittäjät ry:n mukaan, koska pankeilla on mahdollisuus evätä yrityksiltä pankkitili ilman perusteluja ja reagointikeinoja, ei varsinkaan pienimpien yritysten pankkipalveluissa synny riittävää kilpailua. Tämä on johtanut pienten yritysten palvelumaksujen nousemiseen useissa tapauksissa kohtuuttomalle tasolle.

Yhdistysten osalta palautetta peruspankkipalveluista ja niiden saatavuudesta on tullut monille järjestöille. Monet järjestöt ovat myös saaneet jäsenyhdistyksiltään palautetta peruspankkipalveluiden saatavuuteen ja käytettävyyteen liittyen. Varsin yleisesti nostetaan esiin, että samat peruspankkipalvelut, joita pankkien on tarjottava kuluttajille, tulisi olla myös yleishyödyllisten yhteisöjen saatavissa. Lisäksi palautetta on tullut myös koskien mm. tie- ja vesiosakaskuntien haasteita pankkipalveluiden saatavuudessa. Tie- ja vesiosakaskuntien pankkipalveluiden

saatavuuden haasteita ilmenee erityisesti niissä tilanteissa, kun tie- tai osakaskunnalle ei ole myönnetty y-tunnusta, eikä lainsäädäntö kaikissa tapauksissa edes mahdollista y-tunnuksen myöntämistä. Asiakkaan tuntemista koskevan lainsäädännön mukaan oikeushenkilöiden pankkipalveluilta edellytetään oikeushenkilön yksilöitävyyttä mm. rekisterinumeron perusteella. Tällöin y-tunnuksettomien tie- ja osakaskuntien pankkipalvelut on ohjattu järjestämään vastuuhenkilön henkilökohtaisten pankkipalveluiden kautta.

Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta (KANE) selvitti marras–joulukuussa 2023 järjestöjen eli rekisteröityjen yhdistysten ja säätiöiden kokemuksia pankkipalveluista kyselyllä ([Selvitys: Järjestölähtöisiä pankkipalveluja tarvitaan](#)), johon tuli noin 1 250 vastausta. Kyselyyn vastanneista järjestöistä 77 prosenttia toimi paikallisesti, 13 prosenttia valtakunnallisesti ja 10 prosenttia alueellisesti, ja maantieteellisesti tarkasteltuna vastanneet järjestöt toimivat varsin kattavasti koko Suomen alueella.

KANE korostaa, että järjestöjen pankkipalvelut ovat tärkeitä, sillä Suomessa toimii yli 100 000 rekisteröityä yhdistystä, jotka tarjoavat ihmisille monenlaisia kansalaisyhteiskunnan areenoita yhteiskunnassa. Järjestöjen resurssit kuitenkin vaihtelevat: osa järjestöistä toimii ainoastaan vapaaehtoisvoimin ja pelkkien jäsenmaksutulojen varassa, kun taas osalla on palkattua henkilöstöä ja useita eri tulonlähteitä ja toiminta on hyvin ammattimaista. KANEn mukaan peruspankkipalveluiden saatavuuden ja hinnoittelun osalta järjestöt ovat keskenään epätasa-arvoisessa asemassa.

Kyselyyn vastanneista järjestöistä 57 prosenttia oli tyytyväisiä pankkipalveluiden riittävyteen. Palveluiden riittävyteen tyytyväiset järjestöt kokivat myös palveluiden hinnoittelun muita järjestöjä kohtuullisempana. Kyselystä ilmenee, että mitä enemmän järjestöllä oli työntekijöitä, sitä tyytyväisempi se keskimäärin oli palveluiden riittävyteen. Sen sijaan yli kolme neljäsosaa (76 prosenttia) vastanneista vapaaehtoisvoimin toimivista järjestöistä koki pankkipalveluiden hinnoittelun erittäin tai melko kohtuuttomaksi. Erittäin kohtuuttomaksi hinnoittelua kuvasivat myös ne järjestöt, joilla oli vähän jäsenmaksutuloja. Nämä järjestöt käyttivät palveluja harvemmin kuin muut järjestöt ja heillä oli oma pankkitili harvemmin kuin muilla järjestöillä.

Huomattavaa on, että lähes puolet (noin 45 prosenttia) kyselyyn vastanneista oli kohdannut ongelmia pankkiasioiden hoitamisessa viimeisen vuoden aikana. Ongelmien kohtaaminen oli yleisempää, jos pankkipalveluja käytettiin päivittäin tai harvemmin kuin kuukausittain. Järjestöjen kohtaamat ongelmat koskivat palveluiden

hinnoittelun lisäksi muutakin asiointia, kuten pankkitilin avaamista. KANEn mukaan digitaaliset palvelut ja neuvonta voisivat vähentää vaivaa ja aikaa, joka järjestöiltä kuluu pankkiasiointiin.

Myös valtiovarainministeriö on selvittänyt peruspankkipalveluiden saatavuutta omilla kyselyillään, joihin saatiin vastauksia myös yrityksiltä ja yhdistyksiltä. Peruspankkipalveluiden nykytilaa kartoitettiin keväällä 2023 sidosryhmäkeskusteluilla sekä kahdella kyselyllä: Lausuntopalvelun kautta toteutettuun kyselyyn saatiin 58 vastausta ja Ota kantaa.fi -sivuston kautta toteutettuun kyselyyn 2 798 vastausta, joista oikeushenkilöiden vastauksia yhteensä 301 kappaletta (220 yrityksiltä ja 81 yhdistyksiltä). Kaikki kyselyiden vastaukset ovat nähtävissä: [lausuntopalvelun kysely](#)- ja [otakantaa.fi -kysely](#) -linkkien kautta

Lausuntopalveluun saadussa palautteessa yritykset ja yhdistykset pitivät peruspankkipalveluiden saatavuutta ja käytettävyyttä varsin ongelmallisina, kun taas palveluntarjoajat katsoivat niiden olevan riittäviä. Osassa oikeushenkilöiden vastauksista hinnoittelu koettiin hyvin ongelmalliseksi etenkin pienten yritysten ja yhdistysten osalta. Peruspankkipalveluiden tarjoamisveloitteen laajentaminen koskemaan myös yhdistyksiä sekä mikro- ja pienyrityksiä sai runsaasti kannatusta, mutta palveluntarjoajat kokivat sen hyvin ongelmalliseksi mm. elinkeinovapauden näkökulmasta. Samoin kuten yksityishenkilöiden osaltakin, niin viranomaisilta saadussa palautteessa korostettiin muun muassa peruspankkipalveluiden yleistä saatavuutta ja saavutettavuutta sekä niiden käytännön toteuttamista yhdenvertaisella ja syrjimättömällä tavalla. Yhteenvedo lausuntopalvelun kautta saadusta palautteesta löytyy [valtiovarainministeriön hankesivuilta](#).

Otakantaa.fi -palvelun kautta toteutetun, lähtökohtaisesti käyttäjille suunnatun kyselyn tulokset kertoivat tyytymättömyydestä peruspankkipalveluiden nykyiseen saatavuuteen ja käytettävyyteen. Yrityksistä noin 68 prosenttia ja yhdistyksistä noin 69 prosenttia oli sitä mieltä, etteivät peruspankkipalveluihin kuuluvat palvelut ole riittäviä. Peruspankkipalveluiden saatavuuteen ja laatuun liittyen tyytymättömien määrä oli yritysten osalta noin 88 prosenttia ja yhdistysten osalta noin 85 prosenttia. Luvut ovat huomattavan suuria, vaikka otettaisiin huomioon tämän tyyppisiin internet-kyselyihin liittyvä otosharha, sillä on todennäköistä, että tällaiseen kyselyyn vastaavat enemmän tahot, jotka ovat kaikkein tyytymättömmimpiä. Toisaalta on syytä myös huomioida, että otakantaa.fi -kyselyyn liittyy myös toiseen suuntaan, etenkin yksityishenkilöiden ja kenties myös osin mikroyritystenkin osalta, vievä otosharha: ne, jotka käyttävät digitaalisia palveluja vähän, eivät tällaisiin kyselyihin välttämättä osaa vastata.

Valtiovarainministeriön kyselyt näyttäisivät viittaavan siihen, että ongelmia peruspankkipalveluiden saatavuudessa ja käytettävyydessä esiintyy sekä yritysten että yhdistysten osalta.

2.1.3 Yhteenveto ja johtopäätökset

Pankkipalveluiden saatavuus ja käytettävyys ovat olennaisia tekijöitä niin yksityishenkilöiden arjen sujuvuuden kuin myös yritysten ja yhdistysten toiminnan mahdollistamisessa. Koko kansantalouden näkökulmasta niillä on myös merkitystä talouskasvun ja yhteiskunnallisen osallisuuden kannalta. Peruspankkipalveluiden saatavuuteen ja käytettävyyteen liittyvät haasteet ovat olleet esillä viime vuosina sekä mediassa että viranomaisille tulleissa yksittäisissä yhteydenotoissa. Myös monet järjestötoimijat ovat omilla tahoillaan nostaneet esille pankkipalveluihin liittyviä haasteita.

Arviointihankkeen tavoitteena on ollut selvittää peruspankkipalveluita koskevien haasteiden mittaluokkaa sen selvittämiseksi, olisivatko esimerkiksi lainsäädännölliset toimenpiteet tarkoituksenmukaisia osana ongelmien ratkaisemista, vai ovatko esillä olleet haasteet lähinnä yksittäistapauksia. Tarkastelun kohteena ovat olleet yksityishenkilöt, pien- ja mikroyritykset sekä yhdistykset.

Kokonaiskuva. Sekä palveluiden käyttäjät, viranomaiset että palveluiden tarjoajat ovat toteuttaneet tutkimuksiaan asiakastyytyväisyydestä, palveluiden käytettävyydestä, saatavuudesta sekä hinnoittelusta. Kokonaiskuvassa palveluiden käyttäjät vaikuttavat suhtautuvan pankkipalveluiden tarjontaan ja käytettävyyteen palveluntarjoajia huomattavasti kriittisemmin. Saatujen selvitysten perusteella on pääteltävissä, että pankkipalveluihin liittyvät ongelmat ovat yleisempiä erityisryhmiin kuuluvilla yksityishenkilöillä, ja haasteita esiintyy myös mikro- ja pienyrityksillä ja yhdistyksillä, vaikka selkeän enemmistön osalta pankkipalveluiden saatavuus toteutuu vähintäänkin kohtuullisesti.

Yksityishenkilöiden peruspankkipalveluiden saatavuus ja käytettävyys vaikuttavat toteutuvan keskimäärin kohtuullisesti. Yksityishenkilöiden peruspankkipalveluiden saatavuutta ja käytettävyyttä tukee lainsäädännöstä tuleva velvoite peruspankkipalveluiden tarjontaan ja kohtuuhintaisuuteen. Lisäksi hyvin merkittävällä osalla yksityishenkilöistä on tarvittava osaaminen ja valmius peruspankkipalveluiden käyttämiseen sähköisesti pankkikonttorista riippumattomalla tavalla. Arviomuistion pohjaksi saadussa palautteessa merkittävimmät ongelmat peruspankkipalveluissa liittyvät useimmiten erityisryhmiin kuuluviin yksityishenkilöihin ja heidän mahdollisten erityistarpeidensa huomioimiseen palveluiden saavutettavuudessa sekä

tilien avaamiseen ja sulkemiseen kytkeytyvään rahanpesulain velvoitteiden liian kaavamaiseksi koettuun tulkintaan. Saadun palautteen samansuuntaisuudesta ja runsaasta lukumäärästä voidaan päätellä, että kyse on yhteiskunnallisesti merkittävästä haasteesta, vaikka pankkien kokonaisasiakasmääriin nähden tämä muodostaa todennäköisesti suhteellisen pienen osuuden koko pankkiasiakaskunnasta.

Useat **yrietykset** ovat selvitysten perusteella kohdanneet merkittäviä ongelmia palveluiden saatavuudessa, vaikka pääsääntöisesti yritysasiakkaiden pankki- ja palveluiden tarjonta todennäköisesti toteutuukin kohtuullisesti. Ongelmia on raportoitu melko laajasti tilien avaamisessa, palveluiden rajoittamisessa ja tilien sulkemisissa. Mikro- ja pienyritykset ja näistä erityisesti maahanmuuttajataustaiset yritykset kohtaavat pankkipalveluiden saatavuuteen liittyviä ongelmia. Selvitysten perusteella on myös pääteltävissä, että pankkipalveluiden saatavuuteen liittyvät ongelmat ovat viime vuosina yleistyneet varsin merkittävässä määrin. Toisin kuin yksityishenkilöiden kohdalla, yritysasiakkailla ei ole lain perusteella oikeutta vähimmäistason peruspankkipalveluihin. Pankkipalveluiden tarjontaan liittyvät ongelmat ovat osin kytköksissä pankkeja koskeviin velvoitteisiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyen. Toisaalta on myös selkeitä viitteitä siitä, että näitä velvoitteita tulkitaan asiakkaiden näkökulmasta tietyissä tapauksissa säännönmukaisesti tarpeettoman kaavamaisesti, mikä on johtanut asiakkaiden kannalta kohtuuttomiin lopputuloksiin. Selvityksistä on pääteltävissä myös tietyn asteista tyytymättömyyttä yritysten pankkipalveluihin yleisesti ottaen, mutta osasta tätä kritiikistä saattaa selittyä yleisellä yritystoiminnalla edellytettävältä hallinnollisella työllä. Lisäksi erityisesti mikro- ja pienyritysten osalta selvityksissä ilmeni tyytymättömyyttä pankkipalveluiden hinnoitteluun, joka on koettu osin kohtuuttomaksi.

Yhdistykset kohtaavat saatujen selvitysten ja toteutettujen tutkimusten perusteella osin merkittäviäkin ongelmia peruspankkipalveluiden saatavuudessa ja käytettävyydessä. Selvitysten perusteella ongelmien voidaan katsoa koskevan varsin merkittävää osaa tähän asiakassegmenttiin kuuluvista pankkiasiakkaista. Haasteet korostuvat erityisesti sellaisissa yhdistysasiakkaissa, joiden talletus- tai tapahtumavolyymi on pieni. Yhdistysten keskuudessa nousi esiin myös huomattavaa kritiikkiä palveluiden hinnoittelua kohtaan. Pankkien liiketoiminnallisesta näkökulmasta yhdistysasiakassegmentti ei välttämättä ole erityisen kiinnostava, johtuen tyypillisesti pienistä volyymeista ja asiakkuuden hoitoon liittyvän hallinnollisen työn suuresta osuudesta. Kuitenkin yhteiskunnallisesta näkökulmasta yhdistysten pankkipalveluita koskevat haasteet voivat nousta merkittäväksi rajoitteeksi tai pahimmassa tapauksessa jopa esteeksi kansalaistoiminnalle. Yhdistysten laajemmin kokema tyytymättömyys pankkiasioita koskevaan hallinnolliseen työhön selittyy osittain asiakkaan tuntemiseen ja tunnistamiseen liittyvillä lakisääteisillä velvoitteilla.

Yhteisetuudet. Lainsäädäntö tunnistaa eräitä tiettyjä tarkoitusta palvelevia yhteisetuuksia, jotka voivat hankkia nimiinsä oikeuksia ja velvollisuuksia. Esimerkkejä näistä ovat tie- ja vesiosakaskunnat sekä yhteisalueiden hoitokunnat. Rekisteröimättömien yhteisöjen pankkipalveluiden saatavuudessa on havaittu merkittäviä ongelmia. Ongelman taustalla oleva keskeinen syy vaikuttaisi olevan se, että voimassa oleva lainsäädäntö ei mahdollista rekisteröintitunnuksen hankkimista kaikille tämän tyyppisille yhteisetuuksille, jolloin asiakkuuden perustaminen yhteisölle ei ole mahdollista rekisteröintitunnuksen puuttuessa. Asiakkuuden avaaminen tuleekin useissa tapauksissa tehdä yhteisön tarkoitukseen nähden varsin keinotekoisesti jonkin yksityishenkilön nimiin, jotta asiakkaan tuntemiseen liittyvät lakisääteiset edellytykset voidaan täyttää.

Henkilökohtaisen palvelun merkitys ja toteutuminen. Useissa selvityksissä ja tätä arviomuistiota varten toimitetussa palautteessa on noussut esille keskeisenä teemana myös pankin henkilökohtaisen palvelun tavoitettavuus sekä peruspankkipalveluissa että pankkien tarjoamissa muissa palveluissa laajemminkin. Sähköisten itsepalvelukanavien ohella selkeä valtaosa yksityishenkilöitä katsoo tarvitsevansa mahdollisuuden myös henkilökohtaiseen asiakaspalveluun, vaikka sähköiset itsepalvelukanavat helpottavatkin pankkiasioden hoitoa laajemmin ja vähentävät riippuvuutta pankkien aukioloajoista. Tutkimustulokset ja mediassa esillä olleet tapaukset antavat melko selkeitä viitteitä asiakkaiden kokemista ongelmista henkilökohtaisen palvelun saavutettavuudessa sekä yksityisasiakkaiden että yhteisöasiakkaiden kohdalla. Asiakaspalvelun tavoitettavuuteen liittyvien haasteiden ei voida saatujen tietojen perusteella päätellä olevan ainoastaan yksittäistapausten tasolla, vaan kyse on pankkisektoria laajemminkin koskettavasta seikasta. Pankkien yleisistä asiakastyytyväisyysluvuista päätellen tässäkin kysymyksessä lieenee pankkikohtaisia eroja. Kyse ei ole lähtökohtaisesti konttoripalveluun liittyvästä tarpeesta, vaan ylipäänsä henkilökohtaisen palvelun toteutumisesta palvelukanavista riippumatta (kuten asiakaspalvelu puhelimitse ja asiakasviesteihin vastaaminen). Henkilökohtaisen palvelun tavoitettavuutta voidaan pitää erittäin tärkeänä digitaalisten itsepalvelukanavien käytön ja turvallisen asioinnin opastamiseksi, mutta myös mahdollisten virhe- ja ongelmatilanteiden selvittämiseksi. Henkilökohtaisen ja riittävän asiantuntevan palvelun tarve korostuu myös monimutkaisissa ja taloudellisesti merkittävässä finanssipalveluissa, kuten asuntoluotot ja sijoituspalvelut.

Johtopäätöksenä arviomuiston eri selvitysten tuloksista merkittävimmät tunnistetut ongelmat voidaan ryhmitellä seuraavasti:

- Yksityishenkilöasiakkaiden erityisryhmien pankkipalvelut
- Pankkipalveluiden saatavuus työ- ja koulutusperäisille maahanmuuttajille.
- Mikro- ja pienyritysten (ml. yksityrittäjät) pankkipalveluiden saatavuus
- Pankkipalveluiden korkea hinnoittelu erityisesti mikro- ja pienyrityksillä sekä yhdistyksillä.
- Pankkipalveluiden saatavuus tahoilla, jotka eivät pysty hankkimaan muodollista rekisteröintiä, mutta joilla on kuitenkin lakisääteinen status.
- Henkilökohtaisen palvelun tavoitettavuuteen liittyvät ongelmat pankkipalveluissa laajemmin.

Näiden ongelmien mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja käsitellään tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

2.2 Sääntelytarpeen ja jatkotoimenpiteiden arviointia

Edellisen luvun peruspankkipalveluiden saatavuuden ja käytettävyyden arviointi muodostaa pohjan sääntelytarpeen tai muiden mahdollisten jatkotoimenpiteiden arvioinnille. Tässä luvussa esitetään ensin tiivistetysti peruspankkipalveluita koskevan sääntelyn nykytila, minkä jälkeen pohditaan mahdollisia sääntelyn kehittämisehdotuksia ja jatkotoimenpide-ehdotuksia.

2.2.1 Peruspankkipalveluita koskeva sääntely

Oikeudesta peruspankkipalveluihin on säädetty luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (610/2014, 15 luku, 6-6 b§). Tiivistetysti voidaan todeta, että luottolaitoksen on tarjottava perusmaksutilipalvelua yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi kaikille kuluttaja-asiakkaille, jotka asuvat laillisesti ETA-valtiossa.

Laki luottolaitostoinnasta

15 luku Asiakkaansuoja ja menettelytavat

6 § (9.12.2016/1054)

Asiakkaan oikeus peruspankkipalveluihin

Talletuspankin on maksutiliä, maksupalveluita ja sähköisen tunnistamisen palveluita tarjotessaan tarjottava niitä yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi ETA-valtiossa laillisesti asuville. Maksupalveluita tarjoavan talletuspankin on tarjottava euromääräistä perusmaksutiliä, siihen liittyviä maksupalveluita ja sähköisen tunnistamisen palveluita ETA-valtiossa laillisesti asuville luonnollisille henkilöille noudattaen tätä pykälää ja 6 a ja 6 b §:ää. Perusmaksutiliä, siihen liittyviä maksupalveluita ja sähköisen tunnistamisen palveluita tarjotessaan talletuspankin tulee kohdella kaikkia asiakkaita yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi. Asiakkaalla tarkoitetaan tässä pykälässä ja 6 a ja 6 b §:ssä luonnollista henkilöä, joka toimii pääasiallisesti sellaisessa tarkoituksessa, joka ei kuulu hänen elinkeino- tai ammattitoimintaansa.

Talletuspankin on hyväksyttävä tai hylättävä asiakkaan perusmaksutilihakemus ilman aiheutonta viivytystä ja viimeistään kymmenen pankkipäivän kuluessa siitä, kun se on vastaanottanut hakemuksen. Talletuspankki saa kieltäytyä perusmaksutilin avaamisesta ja perusmaksutiliin liittyvien maksupalveluiden tarjoamisesta vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetusta laista (444/2017) tai eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetusta laista (659/1967) johtuvasta syystä. (28.6.2017/448)

Kieltäytymisen täsmällinen peruste on ilmoitettava asiakkaalle viivytyksestä, kirjallisesti ja maksutta. Ilmoitusta ei kuitenkaan tule antaa, jos se olisi kansallisen turvallisuuden, yleisen järjestyksen tai rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain tavoitteiden vastaista. Talletuspankin on annettava asiakkaalle riittävä selvitys menettelystä, jolla tämä voi valittaa hylkäämispäätöksestä ja kuluttajan oikeudesta ottaa yhteyttä toimivaltaiseen viranomaiseen ja vaihtoehtoiseen riitojenratkaisuelimeen sekä annettava asianmukaiset yhteystiedot. (28.6.2017/448)

Talletuspankin on asetettava asiakkaan saataville maksutta helposti käytettävissä olevia tietoja ja annettava riittävä selvitys perusmaksutileistä ja niihin liittyvistä maksupalveluista, sähköisen tunnistamisen palveluista, veloitettavista maksuista sekä käyttöehdoista.

Talletuspankkien on tiedotettava riittävästi yleisöä perusmaksutilien saatavuudesta, perusmaksutilien ja niihin liittyvien maksupalveluiden ominaisuuksista ja ehdoista, sähköisen tunnistamisen palveluista sekä menetelmistä, jotka mahdollistavat vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen käytön.

6 a §

Perusmaksutilin ominaisuudet ja siitä perittävät maksut

Talletuspankin tarjoaman perusmaksutilin tulee sisältää seuraavat palvelut:

- 1) perusmaksutilin avaaminen, käyttäminen ja sulkeminen;
- 2) varojen tallettaminen;
- 3) käteisen nostaminen ETA-valtion alueella;
- 4) maksutapahtumien toteuttaminen suoraveloituksina, maksukortilla, tilisiirroilla, pankkipäätteillä, luottolaitoksen toimipisteissä ja luottolaitoksen verkkopalveluissa.

Talletuspankin on tarjottava 1 momentissa tarkoitettuja palveluita yhtä laajasti kuin se jo tarjoaa niitä asiakkailleen, joilla on jokin muu maksutili kuin perusmaksutili. Talletuspankki ei saa rajoittaa 1 momentissa tarkoitettujen palveluiden tai sähköisen tunnistamisen palveluiden tapahtumamääriä. Talletuspankkien on tarjottava vahva sähköinen tunnistuspalvelu perusmaksutiliasiakkaalleen, jos se tarjoaa sitä muille asiakkaille.

Asiakkailta veloitettavien maksujen tulee olla kohtuullisia ja vastattava niistä talletuspankille aiheutuvia todellisia kustannuksia. Maksujen kohtuullisuutta arvioitaessa tulee huomioida ainakin kansallinen tulotaso ja maksutilipalveluista keskimäärin veloitettavat maksut.

6 b §

Perusmaksutiliä koskeva puitesopimus sekä puitesopimuksen irtisanominen ja purkaminen

Perusmaksutiliä koskevaan puitesopimukseen sovelletaan maksupalvelulakia (290/2010), jollei tästä pykälästä muuta johdu.

Talletuspankki saa irtisanoa perusmaksutiliä koskevan puitesopimuksen vain, jos:

- 1) asiakkaan maksutilillä ei ole ollut tapahtumia 24 peräkkäisen kuukauden aikana;
- 2) asiakas ei enää asu laillisesti ETA-valtiossa.

Irtisanomisen perusteesta on ilmoitettava asiakkaalle kirjallisesti ja maksutta vähintään kaksi kuukautta ennen irtisanomisen voimaantuloa, jollei perusteen ilmoittaminen olisi kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen vastaista.

Talletuspankki saa purkaa perusmaksutiliä koskevan puitesopimuksen vain, jos:

- 1) asiakas on tahallisesti käyttänyt maksutiliä laittomaan tarkoitukseen; tai
- 2) asiakas on antanut virheellisiä tietoja tai jättänyt antamatta tietoja, ja oikein annetut tiedot olisivat johtaneet perusmaksutilihakemuksen hylkäämiseen.

Talletuspankin on neuvottava irtisanomista ja purkamista koskevassa ilmoituksessaan asiakasta menettelystä, jolla tämä voi valittaa irtisanomisesta tai purkamisesta, ja asiakkaan oikeudesta ottaa yhteyttä toimivaltaiseen viranomaiseen ja vaihtoehtoiseen riidanratkaisuelimeen sekä annettava asianmukaiset yhteystiedot.

Näillä peruspankkipalvelusäännöksillä on toimeenpantu perusmaksutilidirektiivi (2014/92/EU). Kansallisenä lisäyksenä peruspankkipalvelut sisältävät myös vahvan sähköisen tunnistamisen palvelut.

2.2.2 Peruspankkipalveluiden näkökulmasta olennaiset asiakkaansuojasäännökset

Peruspankkipalveluiden näkökulmasta merkityksellisiä säännöksiä ovat myös hyvä pankkitapa (LLL 15 luvun 1 §) ja luottolaitosten sopimusehtoja koskeva kohtuuttomuus- ja kytkeykauppasääntely (LLL 15 luvun 3 §). Näitä seikkoja on tarkemmin käsitelty jäljempänä luvussa 4. Lisäksi maksupalvelulaissa (290/2010) säädetään maksupalveluja koskevasta tiedonantovelvollisuudesta ja sopimusehdoista sekä maksupalvelujen toteuttamisesta.

Hyvä pankkitapa on ulottuvuudeltaan merkityksellinen muiden asiakasryhmien kuin luonnollisten henkilöiden osalta, mutta hyvän pankkitavan sisältö on kuitenkin jäänyt täsmentymättömäksi. Peruspankkipalveluiden tarjontaa hyvän pankkitavan näkökulmasta olisi mahdollista arvioida myös siitä näkökulmasta, miten laajasti ja kattavasti yleispankkitoimintaa harjoittavien tulisi tarjota palveluitaan monipuolisesti eri asiakasryhmille, huomioiden erityisesti pankkipalveluiden tärkeyden niin kansalaistoiminnassa kuin yritystoiminnassa.

Luottolaitosten sopimusehtoja koskeva sääntely täydentää yleistä kohtuuttomuussäännöstä siten, että se kieltää luottolaitostoiminnan ulkopuolisten sopimusehtojen käyttämisen luottolaitosten sopimusehdoissa. Säännös ei kuitenkaan sovellu tilanteisiin, joissa luottolaitostoimintaan kuuluvia palveluita tarjotaan yhtenä kokonaisuutena, esimerkiksi edellyttämällä asiakkaalta laajaa pankkipalvelupakettia riippumatta siitä, mitä palveluita asiakas tarvitsee.

Maksupalvelulaissa säädetään muun muassa maksupalveluntarjoajien ja -käyttäjien oikeuksista ja velvollisuuksista kuten tiedonantovelvoitteista, maksutapahtumien toteuttamisesta sekä vastuista oikeudettomissa maksutapahtumissa. Tällä lailla on osin toimeenpantu toinen maksupalveludirektiivi (PSD2; (EU) 2015/2366).

2.2.3 Peruspankkipalveluihin vaikuttava rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva sääntely

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva lainsäädäntö ja sen soveltaminen ovat keskeisessä roolissa pankkipalveluiden käytännön saatuuden ja käytettävyyden suhteen. Rahanpesun estäminen on tärkeää, sillä se on usein osa järjestäytyntä ja kansainvälistä rikollisuutta.² Rahanpesua ja terrorismin rahoittamista estävään sääntelyyn kuuluu sekä kansallisia lakeja että eurooppalaista ja kansainvälistä sääntelyä.³ Kansallisen lainsäädännön ja EU-oikeuden taustalla vaikuttavat merkittävästi myös FATFin (Financial Action Task Force: [Home \(fatf-gafi.org\)](http://Home(fatf-gafi.org))) kansainväliset suositukset, joita jäsenvaltiot ovat poliittisesti sitoutuneet noudattamaan.

Rahanpesulain 3 luvussa säädetään asiakkaan tuntemista koskevista velvoitteista, joissa korostetaan erityisesti asiakkaaseen kohdistuvaa riskiperusteista arviointia. Pankin tulee tunnistaa asiakkaansa ja todentaa tämän henkilöllisyys vakiuista asiakassuhdetta perustettaessa tai viimeistään siinä vaiheessa, kun asiakas saa liiketoimeen sisältyvät varat tai muun omaisuuden tai ennen kuin liiketoimi on

2 YK arvioi, että maailmanlaajuisesti varoja pestään vuosittain noin 800 biljoonasta 2 triljoonaa dollaria, mikä on noin 2–5 prosenttia maailman bruttokansantuotteesta. Mikäli ilmiön oletetaan olevan yhtä laaja myös Suomessa kuin muualla maailmassa, on rahanpesun kohteena olevien varojen kokonaismäärä Suomessa vuosittain noin 5,3–13,4 miljardia euroa. Arvioihin on kuitenkin suhtauduttava varauksella ja niiden tarkoituksena on ainoastaan antaa arvio rahanpesun mahdollisesta laajuudesta, sillä liiketoimien ollessa laittomia, on tarkkojen tilastojen saaminen mahdotonta.

Talousjärjestö OECD:n yhteydessä toimiva rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän (FATF, Financial Action Task Force) mukaan onkin mahdotonta tehdä lopullista arviota siitä, kuinka paljon maailmanlaajuisesti rahaa todellisuudessa pestään vuosittain. Kansallisessa kontekstissa on syytä huomioida myös rahanpesutuomioiden määrät, jotka ovat olleet vuodesta 2020 kasvussa, mutta pysyneet silti maltillisina [Tilastokeskus: Rangaistukset käräjäoikeuksittain ja rikoksittain (käräjäoikeudet ja hovioikeus ensimmäisenä oikeusasteena). Muuttujina tuomiotiedot, tiedot, tuomion päärikos ja vuosi. Vuonna 2020 yhteensä 256 tuomiota, vuonna 2021 yhteensä 343 tuomiota ja vuonna 2022 yhteensä 379 tuomiota].

Tilastoja ei ole kuitenkaan saatavissa siitä, mikä on rahanpesun kohteena olevien varojen kokonaismäärä Suomessa tuomiotietoihin perustuen (konfiskaatio).

3 Suomessa sovellettavaa lakia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017, jäljempänä rahanpesulaki) täydentävät useat erillislait. Kansallisen lainsäädännön taustalla on Euroopan unionin sääntelyä, jota on annettu direktiivein ja asetuksin. Direktiivit on täytäntöön pantu kansallisilla laeilla, kun taas asetuksia sovelletaan sellaisinaan. Esimerkiksi neljännen rahanpesudirektiivin täytäntöön panemiseksi Suomessa säädettiin vuonna 2017 uusi rahanpesulaki ja laki rahanpesun selvittelykeskuksesta (445/2017).

suoritettu kokonaisuudessaan loppuun. Tämän lisäksi pankin tulee tunnistaa asiakkaansa ja tarvittaessa todentaa hänen henkilöllisyytensä tietyissä rahanpesulaissa tai muissa finanssialaa säätelevissä laeissa säädetyissä tilanteissa, kuten esimerkiksi laissa luottolaitostoiminnasta (610/2014).

Rahanpesulain 3 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan, jos ilmoitusvelvollinen ei pysty toteuttamaan asiakkaan tuntemiseksi tässä luvussa säädetyjä toimia, ilmoitusvelvollinen ei saa perustaa asiakassuhdetta, suorittaa liiketoimintaa tai ylläpitää liikesuhdetta. Rahanpesulain 3 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan asiakkaan tuntemista koskevia toimia on noudatettava riskiperusteiseen arviointiin pohjautuen koko asiakassuhteen ajan.

Rahanpesun estämiseen liittyen pankin lakisääteisenä velvollisuutena on tavanomaisesta poikkeavien liiketoimien tunnistaminen ja niiden selvittäminen. Siksi pankki myös kysyy asiakkaalta tietoja pankkipalveluiden käytöstä ja aiotusta käytöstä, jotta se pystyy paremmin arvioimaan, minkälaiset tapahtumat voidaan katsoa asiakkaan normaaliksi toiminnaksi. Asiakkaan normaalin toiminnan hahmottamisen avulla pankit pystyvät paremmin tunnistamaan tavanomaisesta poikkeavia liiketoimintoja. Asiakkaan tietojen kerääminen ja tallentaminen voidaan katsoa siten myös asiakasta suojaavaksi toimenpiteeksi.

Rahanpesulain esitöiden mukaan tilanteessa, jossa asiakas ei anna riittäviä tuntemistietoja, ilmoitusvelvollisen tulisi ensisijaisesti rajoittaa palveluita (esimerkiksi maksuvälineen sulkemalla) ja vasta viime kädessä irtisanoa sopimus. Lisäksi huomioon tulisi ottaa se, että palveluiden rajoittamisiin tai maksuvälineen sulkemiseen ei saisi kuitenkaan ryhtyä, ellei puute asiakkaan tuntemistiedoissa ole olennainen ja välttämätön, kun arvioidaan asiakkaan tuntemiseksi säädetyjä toimia ja asiakkaan riskiperusteista arviota.⁴ Rahanpesulain 3 luvun 1 §:ssä korostetaan riskiperusteista asiakkaaseen kohdistuvaa arviointia, jolloin kokonaisten asiakasryhmien kategorinen luokittelu korkeariskisiksi ei katsota perustelluksi.

[Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet 2/2023](#) koskien rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä julkaisun luvussa 8 käsitellään asiakassuhteesta kieltäytymistä, palveluiden rajoittamista ja asiakassuhteen lopettamista, jotka liittyvät erityisesti rahanpesulain 3 lukuun sekä de-risking ilmiöön. Finanssivalvonta suosittaa julkaisussaan, että ennen rajoitustoimiin ryhtymistä tulee ilmoitusvelvollisen arvioida asiakkuuteen liittyviä riskejä monipuolisesti ja ottaa huomioon tapauskohtaisesti riskien hallintakeinoja. Lisäksi huomioon tulee ottaa se, etteivät

4 Hallituksen esitys 228/2016 vp, s.102.

rajoitustoimenpiteet johda kohtuuttomaan rahoituspalveluiden käytön estämiseen asiakkailta. Finanssivalvonta suosittelee huomioimaan myös sen, että yksittäisiin asiakassuhteisiin liittyvät riskit vaihtelevat riskikategorioiden sisällä.

European Banking Authority⁵, EBA:n vuoden 2020 tiedotteessa esimerkkeinä de-risking-toimenpiteiden kohteista on mainittu voittoa tavoittelemattomat toimijat (jäljempänä NPO-toimijat; ks. [Fivan tiedote](#)). Kansainvälisten lähteiden ja tutkimusten mukaan globaalissa mittakaavassa on havaintoja siitä, että terroristijärjestöt käyttävät joko suoraan tai välillisesti hyväntekeväisyysorganisaatioita varainkeruuseen ja toiminnan rahoittamiseen. NPO-toimijoihin kohdistuvat toimenpiteet ovat siten yksi merkittävä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen osa-alue.

Sisäministeriössä joulukuussa 2022 käynnistetyn NPO-hankkeen tavoitteena on päivittää NPO-toimijoita koskeva rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio vuoden 2024 aikana. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen näkökulmasta onkin erittäin tärkeää, että yleishyödyllisellä kentällä toimivat organisaatiot myös Suomessa tunnistavat rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyvät riskit ja osaavat arvioida niiden todennäköisyyttä toiminnassaan. NPO-toimijoiden riskienhallinnan kehittämisen myötä toiminta tulee läpinäkyvämmäksi, jolloin myös de-risking ilmiön voidaan arvioida vähenevän.

2.2.4 Sääntelyn kehittämisehdotuksia ja muita jatkotoimenpide-ehdotuksia

Tämän arviointihankkeen yhteydessä on tunnistettu seuraavia mahdollisia etenevistapoja sille, miten peruspankkipalveluihin liittyviin haasteisiin voitaisiin vastata lainsäädäntötoimilla tai muilla kehittämistoimenpiteillä:

Informaatio-ohjauksen edistäminen. Finanssivalvonnalle annettaisiin toimivaltuus arvioida pankkipalveluiden saatavuutta, käytettävyyttä ja hinnoittelua myös yritysten, yhteisöjen ja elinkeinotoimintaa harjoittavien luonnollisten henkilöiden keskeisten pankkipalveluiden osalta. Nykyistä luottolaitoslain 15 luvun 6 d §:n tarkoittamaa maksutilivertailusivustoa tarvittaessa laajennettaisiin koskeväksi myös yritysten ja yhteisöjen keskeisiä pankkipalveluita. Samassa yhteydessä luottolaitoslain 15 luvun 6 c §:ään sisältyvää luottolaitoksen velvollisuutta perusmaksutiliraportointiin tulisi laajentaa koskeväksi myös yritysten ja yhteisöjen keskeisiä pankkipalveluita. Finanssivalvonnalle tulevat lisätehtävät tulee ottaa

5 <https://www.eba.europa.eu/homepage>

huomioon Finanssivalvonnan valvontamaksutasoissa, koska Finanssivalvonnan toiminnasta aiheutuvat kustannukset katetaan 95-prosenttisesti valvottavilta perittävien valvontamaksuin ja 5-prosenttisesti Suomen Pankin toimesta.

Asiakkaan tuntemiseen ja tunnistamiseen sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvien menettelytapojen mahdollisena kehittämistarpeena arvioidaan olevan velvollisuuksien täsmentäminen siten, että nykylainsäädännön edellyttämiä palveluntarjoajien velvoitteita ei tulkita ylitse pääsemättömän tiukasti keskeisiä pankkipalveluita tarjottaessa (ns. derisking-ilmiön ehkäiseminen). Voimassa olevan lainsäädännön mukaan palveluntarjoajilta odotetaan riskiperusteista lähestymistapaa, joka edellyttää yksilöllistä harkintaa kaavamaisen soveltamisen sijasta. Lakisääteisten velvoitteiden sisällöstä viestimiseen ensisijainen keino on viranomaisviestintä. Pankkien asiakkaiden kokemaa tyytymättömyyttä toisaalta saattaa selittyä osin myös sillä, että asiakkaat eivät välttämättä ole tietoisia lakisääteisestä velvoitteista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyen. Viestinnällä voitaisiin osaltaan edistää myös asiakkaiden ymmärrystä tästä teemasta.

Luottolaitosten tarjoamia palveluita koskevan kytkykauppasääntelyn ajantasaistaminen. Luottolaitoslakiin sisältyvä kytkykauppaa koskeva säännös (luottolaitoslain 15 luvun 3 § luottolaitosten käyttämisestä sopimusehdoista) on sisällöltään vanhentunut muun lainsäädännön ja toimintaympäristön kehittymisen myötä. Tätä teemaa käsitellään jäljempänä kohdassa 4.2. Voimassa oleva kytkykauppasäännös rajoittaa luottolaitostoiminnan ulkopuolisten hyödykkeiden hankkimisen edellyttämistä osana luottolaitosten käyttämiä sopimusehtoja. Säännöstä olisi perusteltua tarkastella myös siitä näkökulmasta, voiko myös luottolaitostoimintaan kuuluvien palveluiden kytkeminen aiheuttomasti rajoittaa kohtuuhintaisten pankkipalveluiden saatavuutta erityisesti yritysten ja yhteisöjen pankkipalveluissa.

Peruspankkipalvelujen tarjoamisveloitteen laajentaminen. Luottolaitoslain 15 luvun 6 ja 6 a §:ään sisältyviä **säännöksiä asiakkaan oikeudesta peruspankkipalveluihin olisi perusteltua harkita laajennettavaksi koskevaksi yrityksiä ja yhteisöjä sekä elinkeinotoimintaa harjoittavia luonnollisia henkilöitä.** Lisäksi olisi tarkemmin arvioitava, onko tarkoituksenmukaista asettaa velvoite kaikkiin yrityksiin ja yhteisöihin, vai olisiko oikeus peruspankkipalveluihin tarpeellista ulottaa ainoastaan esimerkiksi kokoluokaltaan pienempiin mikro- ja pienyrityksiin ja vastaavan tyyppisiin pienempiin yhteisöihin, joiden taloudellinen toiminta ei ole laajaa. Erityisesti luottolaitoslain 15 luvun 6 a §:n 3 momenttiin sisältyvä velvollisuus kohtuuhintaisten palveluiden tarjoamiseen voi olla tarpeen arvioida eri tavalla yritystoimintaa harjoittavien osalta kuin kuluttajien ja niihin rinnastettavien asiakkaiden osalta. Peruspankkipalveluita koskeva velvoite nykymuodossaan

asettaa peruspankkipalveluiden tarjoamiseen liittyvän velvollisuuden suhteellisen yhdenmukaiselle kuluttaja-asiakasryhmälle, mutta velvoitteen laajentaminen muihin asiakasryhmiin voi aiheuttaa tarpeen tarkistaa etenkin perittävien maksujen kohtuusarvioinnin mittapuuta joiltain osin. Vaihtoehtoinen toimenpide voisi olla peruspankkipalveluiden tarjoamiseen velvoittavan nimenomaisen säännöksen sijasta huomioida kaikkien asiakasryhmien syrjimätön keskeisten pankkipalveluiden saatavuuden toteutuminen **hyvän pankkitavan** säännöksen kehittämisessä tai muutoin hyvän pankkitavan kehittämisen kautta.

Asiakaspalvelun tavoitettavuudesta säätäminen pankkipalveluissa. Voimassa oleva lainsäädäntö ei sisällä yleistä asiakaspalvelun tavoitettavuuden säännöstä. Peruspankkipalveluita koskevaan säännökseen (LLL 15 luvun 6 §) sisältyy tällä hetkellä asiakaspalvelun tavoitettavuutta koskevia säännöksiä peruspankkipalveluita avattaessa. Perusmaksutilihakemus on käsiteltävä ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kymmenen pankkipäivän kuluessa siitä, kun pankki on vastaanottanut hakemuksen. Mahdollinen perusmaksutilin avaamisesta kieltäytymisen peruste on ilmoitettava asiakkaalle viivytyksettä. Säännökset soveltuvat ainoastaan luonnollisiin henkilöihin, ja silloinkin vain peruspankkipalveluihin ja niitä avattaessa. Jos peruspankkipalveluiden tarjoamista koskevaa velvoitetta laajennettaisiin koskevaksi myös muita kuin luonnollisia henkilöitä, olisi perusteltua sisällyttää lainsäädäntöön vastaavan tyyppinen asiakaspalveluvelvoite näidenkin asiakasryhmien peruspankkipalveluiden avaamiseen liittyen.

Arviointihankkeen yhteydessä saatujen selvitysten pohjalta **olisi perusteltua harkita asiakaspalvelun tavoitettavuuden edistämistä koskevia toimenpiteitä pankkipalveluissa laajemminkin.** Kuten edellä alaluvussa 2.1.3 on todettu, pankkiasiakkaat ovat useiden selvitysten perusteella kohdanneet pankin tavoitettavuutta koskevia haasteita sekä peruspankkipalveluissa että pankkipalveluissa laajemminkin. Asiakaspalvelun tavoitettavuudesta olisi mahdollista sisällyttää luottolaitoslain 15 lukuun erityinen säännöksensä tai säännös voisi olla osa hyvän pankkitavan säännöstä. Vaihtoehtoisesti asiakaspalvelun tavoitettavuuden parantaminen voisi olla yksi teema kehitettäessä hyvän pankkitavan sisältöä muutoin kuin lainsäädäntötoimin.

Arvioitu sääntelyn ja toimintatapojen kehittämistarve liittyy asiakaspalvelun osalta korostetusti **asiakasyhteydenottoihin vastaamisen** (kuten puhelut ja asiakasviestit) ja erinäisten **ongelmatilanteiden selvittelyn** edistämiseen kohtuullisen ajan puitteissa. Asiakaspalvelun tavoitettavuuden parantaminen katsotaan tämän selvityksen pohjalta tärkeäksi vähintäänkin **erityisryhmiin kuuluvien asiakkaiden näkökulmasta.** Asiakaspalvelun tavoitettavuutta koskevia toimenpiteitä olisi

perusteltua arvioida tarkemmin huomioiden **itsepalvelukanavat**, muut **sähköiset asiointikanavat** ja osin myös tunnistettu tarve **kasvokkain ja muutoin kuin sähköisten kanavien kautta tapahtuvaan asiakaspalveluun**.

Y-tunnuksettomien yhteisöjen pankkipalveluiden saatavuuteen liittyvien säännösten ja menettelytapojen selkeyttäminen. Yksityistielain mukainen tiekunta, yhteisäluelain mukainen osakaskunta ja yhteismetsälain mukainen yhteismetsä ovat juridisesta näkökulmasta oikeushenkilöitä edellyttäen, että tällainen yhteisö on asianmukaisesti järjestäytynyt. Yritys- ja yhteisötietolain mukaan yhteisölle myönnetään y-tunnus, jos yhteisö on merkittävä Verohallinnon rekistereihin. Jos yhteisöä ei toimintansa luonteen vuoksi merkitä arvonlisäverovelvollisten rekisteriin, ennakkoperintärekisteriin tai työnantajarekisteriin, y-tunnusta ei ole mahdollista saada. Y-tunnuksettomat tiekunnat olisi toisaalta mahdollista yksilöidä Maanmittauslaitoksen antaman käyttöyksikkötunnuksen mukaisesti. Sen sijaan yhteismetsärekisteriin merkittävälle yhteismetsälle ei anneta rekisterinumeroa tai muuta rekisteröintitunnusta. Yhteisalueen osakaskuntien sääntöjen vahvistaminen kuuluu aluehallintovirastolle, mutta osakaskunnista ei ole olemassa keskitettyä rekisteriä. Vaihtoehtoisia ratkaisuja voisivat olla esimerkiksi:

- Pankeilta edellytettävien menettelytapojen muutos, jolloin pankkien näkökulmasta tulisi laajemmin tutkia mahdollisuutta tiekunnan käyttöyksikkötunnuksen hyödyntämistä y-tunnuksen sijasta.
- Rekisteritunnusten, esimerkiksi y-tunnuksen, myöntämisen laajentamisen selvittäminen. Tämä vaihtoehto saattaa kuitenkin lisätä julkisen sektorin kustannuksia viranomaisprosessien vaatimien resurssien tai tietojärjestelmäkustannusten muodossa.
- Yhtenä vaihtoehtona harkittavaksi voisi tulla asiakkaan tunnistamista koskevan lainsäädännön tarkastelu tällaisten lainsäädännön tunnistamien oikeushenkilöiden pankkipalveluiden asianmukaisen saatavuuden varmistamiseksi, koska tällä hetkellä lainsäädäntö edellyttää kaikilta oikeushenkilöiltä rekisteritunnuksen ilmoittamista pankkipalveluita avattaessa.

3 Käteisen saatavuus ja käytettävyys

3.1 Käteisen saatavuuden ja käytettävyyden nykytila

Viimeisen parinkymmenen vuoden aikana käteisen käyttö maksuvälineenä on vähentynyt ja korttien käyttö on lisääntynyt päivittäismaksamisessa. Lisäksi viime vuosina on ollut myös nähtävissä, että koronakriisi on vauhdittanut osaltaan käteisen käytön laskevaa trendiä. Huomattavaa kuitenkin on, että käteinen raha on monelle edelleen tärkeä, ja joillekin jopa ainut käytettävissä oleva maksuväline.

Sekä Euroopan keskuspankki (EKP) että Suomen Pankki ovat viime vuosina selvittäneet käteisen roolia maksamisessa. EKP:n SPACE-tutkimuksen ([Study on the payment attitudes of consumers in the euro area \(SPACE\) – 2022 \(europa.eu\)](#)) mukaan käteistä käytetään Euroalueella ja Suomessakin edelleen merkittävässä määrin. Tosin monet kansalliset keskuspankit ovat myös todenneet, että EKP:n SPACE-tutkimuksen tulokset mahdollisesti tietyssä määrin liioittelevat käteisen roolia maksamismarkkinoilla verrattuna heidän omiin selvityksiinsä. Joka tapauksessa, kuten Suomen Pankki toteaa ([Tuoreen SPACE-tutkimuksen mukaan käteinen yhä suosituin maksutapa euroalueella – korona muuttanut maksukäyttäytymistä – Euro ja talous](#)), niin käteisellä on edelleen suuri rooli maksamisessa: ”Vaikka käteinen oli vielä maksutapahtumissa hallitseva maksutapa euroalueella, niin erityyppisissä maksutilanteissa käteisen käyttöosuudet vaihtelivat suuresti eri maiden välillä. Ravintoloissa käteisen käyttö oli yleisintä 83 % osuudella, muita vahvoja käteismaksupaikkoja olivat erilaiset automaattit, päivittäistavarakaupat, hyväntekeväisyyslahjoitukset sekä kulttuuri- ja urheilutapahtumat. Euroalueella vähiten käteistä käytettiin bensiini- asemilla ja kaupoissa, joissa myydään kestokulutushyödykkeitä. Näissä käteismaksujen osuus oli noin 50 %. Arvomääräisestä myynnistä käteismaksujen osuudet olivat pienempiä, koska sähköisiä maksuja käytetään useammin suurempien ostosten maksussa. Vähiten käteismaksuja eli noin 0,5 maksua päivässä henkeä kohden euromaista tehtiin Alankomaissa, Virossa ja Suomessa, eniten eli noin 1,6 päivässä henkeä kohden taas Kreikassa, Italiassa ja Portugalissa.”

Suomen osalta Suomen Pankki on tehnyt myös omia selvityksiä käteisen saatavuudesta. Yhden [selvityksen](#) mukaan suomalaisilla on keskimäärin kohtuullinen pääsy käteispalveluihin, mutta alueelliset erot ovat huomattavia. Käteisautomaatit

ovat tärkein käteisnostokanava Suomessa, ja niiden kautta nostetaan yli 80 prosenttia käteisestä. Tulosten perusteella suomalaiset asuvat keskimäärin reilun kolmen kilometrin päässä lähimmästä käteisnostoautomaatista.

Suomen Pankki on nostanut kirjoituksissaan esiin, että käteisen nosto- ja käyttömahdollisuudet olisi turvattava Suomessa (ks. mm. [blogikirjoitus](#)) ja tehnyt yhdessä Finanssivalvonnan kanssa käteisautomaattipalvelujen tarjontaa koskevan laki-aloitteen ([Finanssivalvonta ja Suomen Pankki esittävät käteisautomaattipalveluille uutta sääntelyä](#)) sekä myös lainsäätöaloitteen käteispalvelujen riittävän tason turvaamiseksi maaliskuussa 2022 ([Lainsäädäntöesitys käteispalveluiden tasosta](#)). Viime mainittu lainsäädäntöaloite koskee kaikkia käteisen käytön kannalta olennaisia palveluja. Siinä on huomioitu käteisen saatavuus, sen hyväksyttävyyys maksuvälineenä ja mahdollisuus tallentaa käteistä. Suomen Pankin mukaan nykyinen sääntely ei riittävällä tavalla turvaa kaikkien käteispalvelujen toteutumista.

Myös Euroopan komissio on selvittänyt asiantuntijatyöryhmässä (ELTEG, Euro Legal Tender Expert Group) eurokäteisen saatavuuden ja käytettävyyden nykytilannetta ja mahdollista sääntelytarvetta Euroopan Unionissa. Loppuraportissaan ELTEG esittää 22 periaatetta, jotka tulisi huomioida jatkovalmisteluissa ([ELTEG final report](#)). Tämä on toiminut pohjana komission käteisesetusehdotukselle, jota käsitellään tarkemmin luvussa 3.2.1.

Valtiovarainministeriön omat selvitykset

Valtiovarainministeriö on myös selvittänyt omilla kyselyillään käteisen saatavuutta ja käytettävyyttä mahdollisimman laaja-alaisesti tarkasteltuna. Peruspankki- ja käteispalveluiden nykytilaa kartoitettiin keväällä sidosryhmäkeskusteluilla sekä kahdella kyselyllä. Lausuntopalvelun kautta toteutettuun kyselyyn saatiin 58 vastausta ja Ota kantaa.fi -sivuston kautta toteutettuun kyselyyn 2 798 vastausta.

[Lausuntopalveluun](#) saadussa palautteessa todettiin yleisesti, että käteisen käyttö on ollut laskusuunnassa, mutta toisaalta myös korostettiin, että se on edelleen joillekin käyttäjäryhmille tärkeä ja jopa ainut toimiva maksutapa. **Käteisen saatavuuden** osalta vastaajia pyydettiin kommentoimaan, ovatko käteisen nosto- ja talletuspalvelut riittäviä. Finanssialan toimijoiden mielestä nykyiset palvelut ovat kysyntään nähden riittäviä, käyttäjät taasen pitivät niitä alueellisesti riittämättöminä sekä haasteellisena joidenkin käyttäjäryhmien, etenkin ikääntyneiden sekä toimintarajoitteisten, kannalta. Useassa vastauksessa todettiin myös, että käteisnosto- ja talletuspalvelut eivät ole riittäviä alueellisen tasa-arvon näkökulmasta. Lisäksi joillakin väestöryhmillä nähtiin olevan omia erityisiä haasteita käteisnosto- ja talletuspalveluiden saavutettavuudessa ja käytettävyydessä erityisesti pankkien

konttoripalveluverkoston supistuessa. Vastauksissa korostettiin käteisen rahan edelleenkin tärkeää roolia yleishyödyllisten yhteisöjen, järjestöjen ja seurojen toiminnassa kuten esimerkiksi urheiluseurojen toiminnassa. Rahahuoltotoimijoiden vastauksissa korostui puolestaan huoli kustannuksista ja niiden kattamisesta etenkin haja-asutusalueiden palveluiden suhteen. Rahahuollon kustannusten kommenttien yhteydessä esille nostettiin myös keskuspankin mahdollinen suurempi rooli käteispalveluiden järjestämisessä.

Käteisen käytettävyyteen liittyen vastaajat katsoivat, että käteistä hyväksytään maksuvälineenä tänä päivänä vielä kohtuullisen hyvin, mutta samanaikaisesti esitettiin myös huolia sen mahdollisesta supistumisesta tulevaisuudessa. Tässä yhteydessä nostettiin esiin huoli muun muassa niistä kuluttajista, jotka ovat vahvasti riippuvaisia käteisestä. Valtaosa vastaajista piti tärkeänä, että käteinen tulee säilyttää hyväksyttävänä maksuvälineenä vähintäänkin kansalaisen kannalta välttämättömissä palveluissa (kuten esimerkiksi päivittäistavarakauppa, apteekit, polttonestejakelu, jne.). Yhteenveto lausuntopalvelun kautta saadusta palautteesta löytyy valtiovarainministeriön hankesivuilta (<https://vm.fi/pankkipalvelut>).

[Otakantaa.fi](#) -palvelun kautta toteutetun, lähtökohtaisesti käyttäjille suunnatun kyselyn tulokset kertoivat tyytymättömyydestä käteisen nykyiseen saatavuuteen ja käytettävyyteen liittyen. **Käteisen saatavuuteen liittyen** yksityishenkilöistä noin 78 prosenttia oli sitä mieltä, etteivät käteisnosto- ja talletuspalvelut ole riittäviä eivätkä kohtuuhintaisia, yritysten osalta vastaavat luvut olivat noin 65 ja 50 prosenttia, ja yhdistysten osalta noin 66 ja 76 prosenttia. **Käteisen käytettävyyden** (kysymys: hyväksytäänkö käteistä maksuvälineenä riittävästi) suhteen tyytymättömiä oli noin 78 prosenttia yksityishenkilöistä, noin 47 prosenttia yrityksistä ja noin 35 prosenttia yhdistyksistä. Kuten peruspankkipalveluiden saatavuudenkin osalta, luvut ovat huomattavan suuria, vaikka otettaisiin huomioon tällaisiin nettikyselyihin liittyvä ”otosharha”, sillä on luonnollista, että tällaiseen kyselyyn vastaavat enemmän tahot, jotka ovat kaikkein tyytymättömiä. Esimerkiksi yksityishenkilöiden osalta käteispalveluihin tyytymättömiä oli reilusti yli 1 900 henkilöä, mikä jo sinällään on varsin suuri joukko kansalaisia. Lisäksi on edelleen myös syytä huomioida, että Otakantaa.fi -kyselyimme liittyy myös toiseen suuntaan, etenkin yksityishenkilöiden osalta, vievä ”otosharha”: ne, jotka ovat kaikkein heikoimmassa asemassa (s.o. digitaalisten palvelujen ulkopuolella elävät henkilöt) eivät tällaisiin kyselyihin kykene vastaamaan.

Edellä referoidut selvitykset antavat aihetta arvioida nykyistä käteisen saatavuuden ja käytettävyyden tasoa. Yllä kuvatun pohjalta voitaneen todeta, että käteisen saatavuudessa ja käytettävyydessä on haasteita ja ongelmia, joiden taustasyyt

on syytä selvittää ja joihin on syytä pyrkiä löytämään toteuttamiskelpoisia ratkaisuvaihtoehtoja mukaan lukien mahdollinen kansallinen sääntelytarve. Näitä käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa 3.2.

3.2 Sääntelytarpeen ja jatkotoimenpiteiden arviointia

Pohdittaessa sääntelyn kehittämismuutoksia mukaan lukien mahdollinen kansallinen sääntelytarve on syytä huomioda, että komissio on antanut 28.6.2023 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi euroseteleiden ja -metallirahojen asemasta laillisena maksuvälineenä (COM(2023) 364 final)⁶. Tämä käteisasetusehdotus on osa yhtenäisvaluuttapakettina julkaistua kokonaisuutta, jossa säädetään myös digitaalisen euron käyttöönottamisesta⁷.

3.2.1 Komission käteisasetusehdotus

Komission euroseteleitä ja -metallirahoja koskevan asetusehdotuksen tavoitteena on turvata eurokäteisen rooli laillisena maksuvälineenä varmistaen käteisen laaja hyväksyttävyyden ja riittävä saatavuus. Vaikka eurokäteistä hyväksytäänkin maksuvälineenä tällä hetkellä varsin laajasti koko euroalueella, ongelmia on ilmennyt tietyissä jäsenvaltioissa ja tietyillä toimialoilla. Samanaikaisesti on ilmennyt myös vaikeuksia saada käteistä esimerkiksi pankkiautomaatti- ja konttoriverkostojen supistumisen vuoksi. Nämä ongelmat eurokäteisen saatavuudessa ja hyväksyttävyydessä ovat johtaneet siihen, että kysymys sen roolista laillisena maksuvälineenä on korostunut, ja tämän vuoksi komissio on katsonut tarpeelliseksi selkiyttää sitä tämän asetusehdotuksen kautta.

Asetusehdotuksessa säädetään yksityiskohtaisesti käteisen laillisen maksuvälineen soveltamisalasta sekä euroseteleiden ja -metallirahojen saatavuudesta. Säännöt koskevat rahallisten velkojen selvitystä siltä osin kuin ne olisi maksettava käteisellä. Ehdotus sisältää myös säännöt hyväksyttävistä poikkeuksista, säännöt käteisen hyväksyttävyyden seurantaan koskien erityisesti ennalta tehtyjä käteisen

6 Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineen asemasta, COM(2023) 364 final <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2023:0364:FIN:fi:PDF>

7 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3501

yksipuolisia poissulkemisia maksutapahtumissa (*ex ante unilateral exclusion of payments in cash*) sekä säännöksen käteisen tehokkaan ja riittävän saatavuuden varmistamiseksi.

Ehdotuksessa esitetään ensimmäistä kertaa sekundaarisessa lainsäädännössä käteisen laillisen maksuvälineen määritelmä ja sääntely. Tähän asti ”laillinen maksuväline” on määritelty vain komission vuonna 2010 antamassa suosituksessa ja yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä yhdistetyissä asioissa C-422/19 ja C-423/19, jossa tulkitaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 128 artiklan 1 kohdan sisältämää laillisen maksuvälineen käsitettä. Tämän oikeuskäytännön mukaisesti asetusehdotuksen 4 artiklassa esitetään käteiselle laillisen maksuvälineen määritelmä: 1) pakollinen hyväksyminen yleisperiaatteena, 2) hyväksymisen täydestä nimellisarvosta ja 3) maksuvelvollisuudesta vapautuminen tarjoamalla velkojalle euroseteleitä ja -metallirahoja. Lähtökohtana on, että maksunsaaja ei saisi kieltäytyä maksuna tarjotusta eurokäteisestä, elleivät osapuolet ole sopineet toisesta maksutavasta tai ellei siihen sovellettaisi poikkeusta.

Asetusehdotuksessa vahvistetaan ehdot, joilla eurokäteisen vastaanottamisesta kieltäytyminen olisi mahdollista. Tällaisen kieltäytymisen olisi tapahduttava vilpittömässä mielessä, sen olisi perustuttava oikeutettuihin syihin ja suhteellisuusperiaatteeseen ottaen huomioon ne konkreettiset olosuhteet, joissa maksu on suoritettava. Todistustaakka siitä, että nämä edellytykset täyttyvät, olisi maksunsaajalla. Asetuksen 5 artiklassa esitetään kaksi oikeutettua syytä, joiden perusteella eurokäteisen hyväksymisestä voitaisiin kieltäytyä: jos maksuksi tarjotun setelin arvo olisi suhteettoman suuri verrattuna maksettavaan määrään; jos yrityksellä ei olisi asianomaisena ajankohtana saatavilla vaihtorahaa tai jos yrityksellä ei olisi kyseisen maksun seurauksena olemassa enää riittävästi vaihtokassaa tavanomaisten liiketoimiensa suorittamiseen. Asetusehdotuksessa komissiolle annettaisiin valtuudet hyväksyä muita poikkeuksia pakollisen hyväksymisen periaatteeseen delegoiduilla säädöksillä.

Asetusehdotuksella pyritään varmistamaan, että laillisen maksuvälineen pakollisen hyväksynnän peruseriaatetta ei heikennettäisi laajasti käytössä olevan käteisen hyväksymättömyyden vuoksi, jossa yritykset yksipuolisesti ja etukäteen rajoittavat käteisen hyväksymistä. Jäsenvaltioilla olisi velvollisuus valvoa etukäteen tapahtuvien yksipuolisten käteismaksujen poissulkemisen laajuutta ja varmistaa, että käteismaksut hyväksytään määritellyn käteisen hyväksymisvelvollisuuden periaatteen mukaisesti. Jäsenvaltioiden olisi raportoitava vuosittain arviointinsa komissiolle ja Euroopan keskuspankille. Jos pakollisessa hyväksymisessä katsotaan tapahtuneen heikentymistä, jäsenvaltioiden olisi toteutettava korjaavia toimenpiteitä.

Asetusehdotuksessa asetetaan jäsenvaltioiden velvollisuus varmistaa riittävä ja tehokas käteisen saatavuus koko alueellaan. Jäsenvaltioilla olisi velvollisuus valvoa käteisen saatavuutta, ja niiden olisi myös arvioitava vuosittain alueensa tilanne ja raportoitava arviostaan komissiolle ja Euroopan keskuspankille. Jos riittävää ja tehokasta käteisen saatavuutta ei saavuteta, jäsenvaltioiden olisi toteutettava korjaavia toimenpiteitä.

Asetusehdotuksessa määritellään menettelyt, jotta siinä säädetyt velvoitteet voitaisiin panna tehokkaasti täytäntöön. Tältä osin kaikkien jäsenvaltioiden olisi nimittävä yksi tai useampi kansallinen toimivaltainen viranomainen, jolla olisi tarvittavat hallinnolliset ja sääntelyvaltuudet käteismaksujen hyväksymisen ja käteisen saatavuuden osalta. Nimetyillä kansallisilla toimivaltaisilla viranomaisilla olisi velvollisuus arvioida, heikentävätkö mahdolliset käteisen vastaanottokiellot sen vastaanottamisen pakollista periaatetta, ja olisiko käteisen saatavuus kansalaisille ja yrityksille riittävää ja tehokasta jäsenvaltioiden alueilla. Arviointi perustuisi määrittelyihin yhteisiin indikaattoreihin, jotka komissio hyväksyisi täytäntöönpanosäädöksillä. Tämä arvio ilmoitettaisiin komissiolle. Jos jäsenvaltiot toteuttaisivat korjaavia toimenpiteitä säädettyjen velvoitteidensa osalta, kyseiset korjaavat toimenpiteet olisi ilmoitettava vuosittain komissiolle ja Euroopan keskuspankille annettavassa kertomuksessa.

Komissio valvoisi, että käteismaksujen hyväksyminen sekä käteisen riittävä ja tosiasiallinen saatavuus on kussakin jäsenvaltiossa asetuksen velvoitteiden mukaista. Asetusehdotuksen mukaan komissiolle siirrettäisiin lisäksi varsin pitkälle menevä toimivalta hyväksyä tarvittaessa täytäntöönpanosäädöksiä, joissa määrättäisiin toimenpiteistä, jotka asianomaisen jäsenvaltion olisi tilanteen korjaamiseksi toteutettava kyseisessä täytäntöönpanosäädöksessä asetetussa määräajassa.

Asetusehdotusta on käsitelty neuvoston työryhmässä heinäkuusta 2023 alkaen. Kaksi ensimmäistä käsittelyä toteutettiin yhdessä yhtenäisvaluuttapaketin toisen osan eli digitaalisen euron kanssa, ja niiden jälkeen käteisasetusesitystä on käsitelty omassa kokouksessaan 3 kertaa. Käteisasetusneuvotteluissa on edistytty kohtuullisen hyvin ja neuvotteluissa on saatu edistettyä Suomen kannan mukaisia asioita (ks. U 58/2023 vp⁸). Yksi keskeinen asia on, että käytettävää maksuvälinettä koskevan päätöksenteon tulisi perustua osapuolten tosiasiallisiin valintamahdollisuuksiin

8 https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/U_58+2023.aspx

ja että käteisen vastaanottamisesta kieltäytymisen tulisi perustua asianmukaisiin ja painaviin syihin. Neuvotteluissa on vielä jäljellä jonkin verran keskeneräisiä asioita, eikä neuvoston yleisnäkemyistä ole vielä saavutettu.

3.2.2 Jatkotoimenpide-ehdotus

Yllä kuvattu komission asetusehdotus vastaa hyvin pitkälti tässä arviomuistiossa esiin nostettuihin käteisen saatavuutta ja käytettävyyttä koskeviin ongelmiin. Tämän vuoksi katsotaankin, että tarkoituksenmukaisinta tässä tilanteessa olisi edetä ilman kansallisia erillisiä sääntelyhankkeita, ja pyrkiä vaikuttamaan asetusehdotus-neuvotteluihin siten, että niissä saavutettaisiin Suomen kannalta mahdollisimman hyvä tulos.

Luonnollisesti, jos komission asetusehdotuksen neuvottelut pitkittyvät, tulee silloin harkittavaksi myös kansallisten toimenpiteiden toteuttaminen.

4 Asiakkaansuoja- ja menettelytapasääntely

4.1 Hyvä pankkitapa

4.1.1 Nykytila

Hyvästä pankkitavasta on säädetty luottolaitoslain 15 luvun 1 §:ssä. Säännöksen mukaan *”Sen lisäksi, mitä muualla tässä laissa säädetään, luottolaitoksen on noudatettava hyvää pankkitapaa.”* Hyvää pankkitapaa ei kuitenkaan ole määritelty itse säännöksessä tarkemmin. Hyvään pankkitapaan velvoittava nimenomainen säännös on suhteellisen tuore ja se sisällytettiin lakiin vuoden 2014 luottolaitoslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä (HE 39/2014 vp). Tätä aikaisemmin hyvä pankkitapa perustui Suomen Pankkiyhdistyksessä laadittuihin hyvän pankkitavan sääntöihin ja oli voimassa myös tietyn tyyppisenä periaatetasoisena normina. Hyvään pankkitapaan jo tällöin viitattiin muun muassa valtioneuvoston päätösten erityissäännöksissä.

Lain esitöiden mukaan hyvää pankkitapaa tulisi arvioida toimialalla yleisesti noudatettujen ja vakiintuneiden käytäntöjen valossa. Hyvän pankkitavan sisältö määräytyisi lain esitöiden mukaan toimialan etukäteen kirjallisesti määritellyn perusteella sekä siten kuin toimialan oma tulkintaelin yksittäistapauksissa asiaa arvioi. Yksittäistapauksissa hyvän pankkitavan arviointi jäisi kuitenkin Finanssivalvonnan, ja viime kädessä hallintotuomioistuimen, arvioitavaksi. Poiketessa olennaisesti tällaisesta käytännöstä asiakkaan vahingoksi ilman perusteltua syytä, olisi pankin toiminta mahdollisesti katsottavissa hyvän pankkitavan vastaiseksi. Lain esitöissä on lisäksi katsottu, että Finanssivalvonta voisi tarvittaessa puuttua hyvän pankkitavan vastaiseen toimintaan valvonnallisten valtuuksiensa puitteissa.⁹

Hyvään pankkitapaan viitataan myös valtion tukemiin (kuten valtion takaamiin, korkotuetuihin tai luottolaitosten välittämiin valtionlainoihin) luottoihin liittyvässä lainsäädännössä. Näissä säädöksissä luottolaitoksen edellytetään toimivan muun muassa hyvän pankkitavan mukaisesti, jotta luottolaitoksella säilyy oikeus valtioneuvoston päätöksen perusteella maksettavaan takauskorvaukseen, korkotukeen tai muuhun

9 HE 39/2014 vp, s. 82–83.

kompensatioon. Arvioitaessa hyvän pankkitavan tai muutoin lainvastaista toimintaa lain esitöissä on kiinnitetty huomiota erityisesti sellaisiin toimenpiteisiin, joilla loukataan valtion etua.

Omistusasuntolainojen valtioneuvoston antaman lain (204/1996) 10 §:n 1 momentin mukaan asuntoluoton valtioneuvoston edellytyksenä on, että luoton myöntäjä huolehtii luotosta ja sen vakuuksista omistusasuntolainojen valtioneuvoston antaman lain, sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten sekä hyvän pankkitavan mukaisesti. Lain 11 §:n 3 momentin mukaan asuntoluoton valtioneuvoston edellytykseen liittyvää vakuutuskorvausta voidaan alentaa tai korvaus jätetään maksamatta, jos luotonantaja on toiminut muun muassa hyvän pankkitavan vastaisesti.¹⁰

Vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalolainojen korkotuesta annetun lain (604/2001) 31 §:n 1 momentin mukaan valtion vastuun voimassaolon edellytyksenä on, että luotonantaja huolehtii korkotukilainasta ja sen vakuuksista muun muassa mainitun lain, sen nojalla annettuja määräyksiä ja hyvää pankkitapaa noudattaen. Lain 32 §:n 4 momentin mukaan luotonantajalle maksettava hyvitys menetyksistä voidaan jättää suorittamatta tai hyvityksen määrää alentaa, jos korkotukilainan myöntämisessä, sen hoitamisessa tai luoton vakuuden hoitamisessa ei ole noudatettu mainittua lakia, sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä taikka hyvää pankkitapaa.

Porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista annetun lain (986/2011) 69 §:n 2 momentin mukaan luotonantajille valtionlainojen hoitamisesta aiheutuvista kuluista maksettuja korvauksia on mahdollista periä takaisin osaksi tai kokonaan, jos luottolaitos ei ole toiminut muun muassa hyvän pankkitavan edellyttämällä tavalla. Mainitun lain 73 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston tuen kohteena olevaan luottoon liittyvän valtion vastuun voimassaolon edellytyksenä on luotosta ja sen

10 Omistusasuntolainojen valtioneuvoston antaman lain 11 §:n 3 momentti kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti: *"Korvaus menetyksistä voidaan Valtiokonttorin niin päättäessä jättää suorittamatta tai hyvityksen määrää alentaa, jos asuntolainan myöntämisessä, sen hoitamisessa tai sen vakuuksien hoitamisessa ei ole noudatettu tätä lakia, sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä taikka hyvää pankkitapaa ja tällä menettelyllä on loukattu valtion etua."* Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 8/1996 vp, s. 16–17). ei ole täsmennetty, mitä nimenomaan hyvän pankkitavan vastainen toiminta voisi olla. Niissä on katsottu, että esimerkiksi maksukyvyyn puutteellinen selvittäminen tai perintätoimien viivästyminen voivat johtaa valtioneuvoston tuen perusteella maksettavan takauskorvauksen alentamiseen, mutta esille ei ole tuotu, liittyykö tämä hyvän pankkitavan mukaisuuden vai muiden momentissa mainittujen kriteerien, kuten valtion edun loukkaamisen, arviointiin.

vakuuksista huolehtiminen hyvän pankkitavan mukaisesti. Lain 74 §:n 4 momentin mukaan luotonantajalle maksettava hyvitys menetyksistä voidaan jättää suorittamatta tai hyvityksen määrää alentaa, jos lainan hoitamisessa ei ole noudatettu muun muassa hyvää pankkitapaa.¹¹

Finanssiala ry on julkaissut internetsivuillaan hyvän pankkitavan periaatteet.¹² Periaatteita on päivitetty viimeksi vuonna 2021.

Vakuutus- ja rahoitusneuvonnan yhteydessä toimiva pankkilautakunta on viime vuosina ottanut kantaa joihinkin hyvään pankkitapaan liittyviin kysymyksiin. Lautakunta on ratkaisukäytännössään arvioinut hyvän pankkitavan mukaisuutta esimerkiksi tilinkäyttöoikeuksien muuttamiseen, yrityksen pankkipalveluiden irtisanomiseen, vakuuden vaihtoon, tilinkäyttöön liittyvien väärinkäytösten selvittämiseen, pankin vaihtoon, henkilökuntaehtoisien asuntoluoton marginaalin korottamiseen, vierasvelkapantintamiseksi liittyvään tiedonantovelvollisuuteen, alaikäisen pankkitilin avaukseen, yleispanntaussitoumuksen käyttämiseen ja ulkomaanmaksutoimeksiannon yhteydessä edellytettävään asiakasneuvontaan liittyen.¹³

Finanssivalvonta on määräys- ja ohjekokoelmassaan¹⁴ ohjeistanut siitä, mitä hyvä tapa finanssipalveluiden tarjonnassa merkitsee. Ohjeen mukaan hyvällä tavalla edistetään ja ylläpidetään finanssimarkkinoita kohtaan tunnettua luottamusta sekä finanssimarkkinoiden toimivuutta, avoimuutta ja tasapuolisuutta. Finanssivalvonnan ohjeessa korostetaan myös toimimista rehellisesti, tasapuolisesti, ammattitaitoisesti ja asiakkaan etu huomioiden. Keskeisiä hyvän tavan edistämistä

11 Perusteena hyvityksen alentamiselle tai maksamatta jättämiselle on lain esitöissä (HE 247/2010 vp, s. 81–82) katsottu olevan esimerkiksi se, että luotonantaja on irtisanonut tavanomaisin ehdoin myönnettyt pankkilainat ja ryhtynyt niitä koskevaan perintämenettelyyn ja vakuuksien realisointiin, mutta jättänyt valtionlainat ennalleen ja niitä koskevat maksuhäiriöt lisääntymään. Valtionlainan tilitysten hoitamisen laiminlyönti on lain esitöissä katsottu niin ikään perusteeksi hyvityksen alentamiselle tai maksamatta jättämiselle.

12 Finanssiala ry: Hyvä pankkitapa (<https://www.finanssiala.fi/aiheet/hyva-pankkitapa/>).

13 Ks. pankkilautakunnan ratkaisut FINE-047193 (2022), FINE-043831 (2022), FINE-025891 (2020), FINE-026157 (2020), FINE-018073 (2020), FINE-011788 (2018), PKL 64/15 (2015), PKL 116/15 (2015), PKL 25/15 (2015), PKL 14/14 (2014), PKL 19/13 (2013), PKL 13/12 (2012), PKL 35/11 (2012) ja PKL 1/11 (2011).

14 Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet 16/2013 Finanssipalveluiden tarjoamisessa noudatettavat menettelytavat, s. 10.

koskevia toimenpiteitä ovat tiedonanto- ja selonottovelvollisuudet. Hyvää tapaa sovellettaessa voidaan huomioida finanssipalvelun luonne, asiakkaan tuntemus finanssimarkkinoilta ja kulloinkin kyseessä oleva asiakasryhmä.

4.1.2 Muita rahoituspalvelujen asiakkaansuojaan liittyviä joustavia normeja

Hyvä vakuutustapa

Vakuutusten tarjoamisesta annetun lain 30 §:ssä säädetään vakuutusentarjoajan velvollisuudesta toimia rehellisesti, tasapuolisesti, ammattitaitoisesti, huolellisesti ja asiakkaan edun mukaisesti. Mainitun säännöksen mukaan vakuutuksenantajan, asiamiehen ja sivutoimisen asiamiehen on lisäksi noudatettava hyvää vakuutus- tapaa. Pykälässä säädetään myös kiellosta palkita henkilöstöä tai arvioida työsuorituksia tavalla, joka on ristiriidassa asiakkaan edun mukaisen toimimisen kanssa. Lain soveltamisala on laaja ja sitä ei ole rajattu koskevaksi tietyille asiakasryhmille, esimerkiksi kuluttajille, tarjottavia vakuutuksia.

Laki vakuutusten tarjoamisesta (234/2018)

30 § Vakuutusentarjoajan toiminta ja asiakkaan edun etusija

Vakuutusentarjoajan on toimittava rehellisesti, tasapuolisesti, ammattitaitoisesti, huolellisesti ja asiakkaan edun mukaisesti. Vakuutuksenantajan, asiamiehen ja sivutoimisen asiamiehen on lisäksi noudatettava hyvää vakuutustapaa sekä vakuutusmeklarin ja sivutoimisen vakuutusmeklarin lisäksi hyvää vakuutusmeklaritapaa.

Vakuutusentarjoaja ei saa vastaanottaa sellaista palkitsemista eikä vakuutusentarjoaja saa palkita tai arvioida työntekijöidensä suoritusta sellaisella tavalla, joka on ristiriidassa asiakkaiden edun mukaisen toimimisen kanssa. Vakuutusentarjoaja ei saa ottaa käyttöön sellaisia myyntitavoitteita tai maksaa palkkioita tai muita etuja, jotka voivat kannustaa sitä tai sen työntekijöitä suosittelemaan asiakkaalle muuta kuin asiakkaan tarpeisiin ja vaatimuksiin parhaiten sopivaa vakuutusta.

Hyvän vakuutustavan noudattamisen valvonta on vakuutusyhtiölain 25 luvun 1 §:ssä säädetty Finanssivalvonnan nimenomaiseksi tehtäväksi.¹⁵

Hyvä luotonantotapa

Kuluttajansuojalain 7 luvun 13 §:ssä säädetään, että luotonantajan on kuluttajaluottoja myöntäessään noudatettava hyvää luotonantotapaa. Velvollisuus hyvän luotonantotavan noudattamiseen soveltuu kaiken tyyppisiin kuluttajaluottoihin – mukaan luettuna muun muassa vakuudettomat niin sanotut kulutusluotot, vakuudelliset kuluttajaluotot, osamaksurahoitus ja asuntoluotot.

Hyvää luotonantotapaa koskeva säännös tuli voimaan vuonna 2012 ja sitä on sen jälkeen päivitetty aika ajoin, viimeksi 1.10.2023 voimaan tulleella muutoksella. Muutoksen tarkoituksena on ollut hyvän luotonantotavan selkeyttäminen ja konkretisointi erityisesti mainontaan ja markkinointiin liittyen. Hyvää luotonantotapaa koskeva voimassa oleva säännös kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

Kuluttajansuojalaki (38/1978)

7 luku Kuluttajaluotot

13 § Hyvä luotonantotapa

Luotonantajan on luotonannossa meneteltävä vastuullisesti.

Erityisesti edellytetään, että luotonantaja:

- 1) ei luottoa markkinoidessaan:
 - a) vähättele luotonoton vakavuutta tai merkitystä;
 - b) luo vaikutelmaa siitä, että luotonotto ratkaisee kuluttajan taloudelliset ongelmat tai vähentää niitä tai niistä aiheutuvia muita kielteisiä vaikutuksia;

15 *"Finanssivalvonnan tehtävänä on valvoa, että vakuutusyhtiöt noudattavat vakuutus-toimintaa koskevaa lainsäädäntöä ja hyvää vakuutustapaa. Finanssivalvonnan harjoittaman valvonnan on perustuttava tulevaisuuteen suuntautuvaan ja riskilähtöiseen lähestymistapaan. Valvonnan on oltava säännöllistä. Finanssivalvonnan on vahvistettava kunkin vakuutusyhtiön osalta valvontatoimenpiteidensä vähimmäistiheys ja laajuus."*

- c) esitä luoton olevan kuluttajan olemassa olevia luottoja edullisempi, jos väite on totuudenvastainen tai harhaanjohtava taikka jos väite ei ole muutoin näytettävissä toteen;
 - d) esitä luotonoton edistävän kuluttajan sosiaalista menestystä tai hyväksyntää;
 - e) muistuta kuluttajaa käyttämättä olevasta luotosta muulloin kuin kuluttajan hakiessa luotonantajalta uutta luottoa;
 - f) yhdistä luoton käyttöä rahapelipalveluihin tai suuntaa markkinointia kuluttajiin, joiden voidaan olettaa käyttävän luottoa rahapelipalveluihin;
 - g) suuntaa markkinointia kuluttajiin, joilla on maksuhäiriömerkintä tai joilla voidaan muutoin olettaa olevan vaikeuksia suoriutua luottosopimuksen mukaisista velvoitteistaan asianmukaisesti;
 - h) menettele muulla kuin a–g alakohdassa tarkoitetulla tavalla siten, että markkinointi on omiaan selvästi heikentämään kuluttajan kykyä harkita luoton ottamista tai käyttämistä huolellisesti;
- 2) ei käytä luoton myöntämistä pääasiallisena markkinointikeinona markkinoidessaan muita kulutushyödykkeitä;
 - 3) ei käytä luottoa markkinoitaessa, sitä myönnettäessä eikä muussa luottosuhteeseen liittyvässä asiointissa lisämaksullista tekstiviestipalvelua tai muuta vastaavaa viestipalvelua;
 - 4) ei mainosta luottoa ehdoin, joilla luottokustannukset voivat kertaluotoissa ylittää pääoman määrän tai jatkuvilla luotoilla kuluttajan kulloinkin nostaman luottoerän määrän;
 - 5) antaa kuluttajalle ennen luottosopimuksen tekemistä riittävät ja selkeät selvitykset sen arvioimiseksi, soveltuuko luotto ja mahdollisesti tarjotut lisäpalvelut kuluttajan tarpeisiin ja hänen taloudelliseen tilanteeseensa, sekä tiedon siitä, voiko kuluttaja irtisanoa lisäpalvelua koskevan sopimuksen erikseen ja mitä seuraamuksia irtisanomisesta kuluttajalle aiheutuu;
 - 6) antaa kuluttajalle maksuviivästystilanteissa tietoa ja neuvoja maksuvaikeuksien syntymisen tai syvenemisen estämiseksi ja maksukyvyttömyystilanteiden hoitamiseksi sekä suhtautuu vastuullisesti maksujärjestelyihin.

Mitä 1 momentissa ja 2 momentin 1–5 kohdassa säädetään, sovelletaan myös luotonvälittäjään. Mitä 2 momentin 5 kohdassa säädetään, ei kuitenkaan sovelleta päätoimensa ohella luotonvälittäjänä toimivaan myyjään eikä palveluksen suorittajaan.

Luotonantajien ja luotonvälittäjien henkilöstön palkitsemista koskevat järjestelmät eivät saa olla sellaisia, että ne estävät menettelemästä luotonannossa, luotonvälityksessä ja neuvontapalvelujen tarjonnassa 1 ja 2 momentissa edellytetyllä tavalla.

Kuluttaja-asiakassuhteisiin sovellettavat kuluttajansuojalain yleiset markkinointi- ja menettelytapasäännökset

Kuluttajansuojalain 2 luvussa säädetään yleisistä markkinointia ja menettelytapoja koskevista edellytyksistä, joita kaikkien elinkeinonharjoittajien on noudatettava markkinoitaessa tai tarjotessa tuotteita tai palveluita kuluttaja-asiakkaille. Nämä yleissäännökset koskevat laajasti monen tyyppisiä elinkeinonharjoittajia, kuluttajille tarjottavia hyödykkeitä sekä koko kuluttaja-asiakasryhmää. Yleissäännöksinä ne täydentävät erityissäännöksistä ilmeneviä velvoitteita.

Hyvä perintätapa

Saatavien perinnästä annetun lain (513/1999) 4 §:ssä säädetään kiellosta noudattaa hyvän perintätavan vastaista tai muutoin velallisen kannalta sopimatonta menettelyä. Hyvän perintätavan säännös kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

Laki saatavien perinnästä (513/1999)

4 § Hyvä perintätapa

Perinnässä ei saa käyttää hyvän perintätavan vastaista tai muutoin velallisen kannalta sopimatonta menettelyä. Perinnässä on suhtauduttava vastuullisesti maksujärjestelyihin. Kuluttajan kannalta sopimattomasta tai hyvän tavan vastaisesta menettelystä säädetään lisäksi kuluttajansuojalain (38/1978) 2 luvussa ja luotonantajan velvollisuuksista kuluttajaa kohtaan maksuviivästystilanteissa kuluttajansuojalain 7 luvun 13 §:ssä.

Perinnässä ei saa:

- 1) antaa totuudenvastaisia tai harhaanjohtavia tietoja maksun laiminlyönnin seuraamuksista tai muista velallisen kannalta merkityksellisistä seikoista;
- 2) aiheuttaa velalliselle kohtuuttomia tai tarpeettomia kuluja taikka tarpeetonta haittaa;
- 3) vaarantaa velallisen yksityisyyden suojaa.

Vanhentunutta tai muusta syystä lakannutta saatavaa ei saa periä.

Hyvän perintätavan sisällön konkretisoimiseksi kuluttaja-asiamies on julkaissut linjauksen Hyvä perintätapa kuluttajaperinnässä.¹⁶ Kuluttaja-asiamies toimii perintätoimintaa valvovana viranomaisena, kun perintä koskee kuluttajasaatavia (Perintäl 12 §). Kuluttaja-asiamiehen linjaukset, kuten hyvää perintätapaa koskeva linjaus, ovat valvontaviranomaisen kannanotto siitä, miten lakia sovelletaan. Linjausten tarkoituksena on ennakkollisesti kertoa, millä tavalla kuluttaja-asiamies soveltaa säännöksiä. Linjausten tarkoituksena ei ole antaa lain tasoa ylittäviä vaatimuksia. Kuluttaja-asiamiehen linjaukset voivat syntyä ala- tai aihekohtaisina kokonaisuuksina, jolloin ne laaditaan yleensä yhteistyössä ja neuvotellen eri toimijoiden kanssa. Kuluttaja-asiamiehen linjaukset voivat syntyä myös kuluttaja-asiamiehen kannanottoina siitä, miten uusia säännöksiä tullaan soveltamaan tai yhteispohjoismaisina kannanottoina, kun kaikissa Pohjoismaissa esiintyy kuluttajien kannalta keskeinen markkinailmiö.¹⁷

Hyvä arvopaperimarkkinatapa

Arvopaperimarkkinalain (746/2012) 1 luvun 2 §:ssä säädetään kiellosta menettellä hyvän arvopaperimarkkinatavan vastaisesti.¹⁸ Hyvän arvopaperimarkkinatavan vastaisen menettelyn kiello on yksi voimassa olevan arvopaperimarkkinalain kolmesta keskeisestä yleissäännöksestä. Muita keskeisiä yleissäännöksiä ovat

16 [Hyvä perintätapa kuluttajaperinnässä](#) (10/2023).

17 Kuluttaja-asiamiehen linjausten roolista on kerrottu [Kilpailu- ja kuluttajaviraston internetsivuilla](#). Viranomaisten yleinen ohjeidenanto-oikeus niiden tehtäviin kuuluvissa asioissa on vakiintunut periaate.

18 Säännös kuuluu sanamuotonsa mukaisesti *”Arvopaperimarkkinoilla ei saa menettellä hyvän arvopaperimarkkinatavan vastaisesti.”*

totuudenvastaisten ja harhaanjohtavien tietojen antamisen kieltä (1 luvun 3 §) sekä velvoite pitää saatavilla riittävät tiedot tasapuolisesti (1 luvun 4 §). Hyvän arvopaperimarkkinatavan säännöksen soveltamisala on laaja ja se kattaa muun muassa sijoituspalveluiden tarjoajat, arvopaperikaupan osapuolet, arvopaperien liikkeeseenlaskijat, muut arvopapereiden tarjoajat, julkisten ostotarjousten tekijät sekä näiden edustajat ja näiden toimeksiannosta toimivat.¹⁹

Hyvää arvopaperimarkkinatapaa koskevalla yleissäännöksellä on tarkoitus korostaa kaikkien arvopaperimarkkinoilla toimivien tahojen veloitetta noudattaa sellaisia menettelyitä, jotka ovat hyvän markkinatavan mukaisia ja sopusoinnussa sekä yksityiskohtaisten säännösten että lainsäädännön tarkoituksen kanssa.²⁰

Hyvän arvopaperimarkkinatavan on tarkoituksena toimia yleisempänä menettelytapoja ohjaavana täydentävänä säännöksenä silloin, kun tapaukseen ei ole olemassa nimenomaisesti sovellettavaa säännöstä.²¹ Lain esitöissä on korostettu kaikkien arvopaperimarkkinoilla toimivien osapuolten näkemystä hyvän arvopaperimarkkinatavan muotoutumisessa: *Hyvällä arvopaperimarkkinatavalla tarkoitetaan säännöksessä periaatteita ja sääntöjä, joiden noudattamista arvopaperimarkkinoilla toimivien keskuudessa vallitsevan valistuneen mielipiteen mukaan on pidettävä oikeana ja kaikkien asiakas- ja toimijaosapuolten kannalta kohtuullisena kauppatapana.*²²

Arvopaperimarkkinalaissa on säädetty nimenomaisesti itsesääntelyn roolista julkisissa ostotarjousmenettelyissä. Lain 11 luvun 28 §:n 1 momentin mukaan pörssi-yhtiön on kuuluttava riippumattomaan ja elinkeinoelämää laajasti edustavaan Suomessa perustettuun toimielimeen, joka on antanut hyvän arvopaperimarkkinatavan edistämiseksi suosituksen julkisesta ostotarjousmenettelystä.²³ Julkisia ostotarjousmenettelyitä koskeva itsesääntely on siten arvopaperimarkkinalaissa asetettu velvoite hyvän arvopaperimarkkinatavan edistämiseksi. Lisäksi

19 HE 32/2012 vp, s. 95.

20 Ibid.

21 HE 32/2012 vp, s. 96.

22 Ibid.

23 Momentti kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti: *”Pörssi-yhtiön on suoraan tai välillisesti kuuluttava riippumattomaan, elinkeinoelämää laajasti edustavaan Suomessa perustettuun toimielimeen, joka on antanut hyvän arvopaperimarkkinatavan noudattamisen edistämiseksi suosituksen kohdeyhtiön johdon toiminnasta julkisessa ostotarjouksessa ja määräysvallan ylläpitämistä koskevista sopimusperusteisista rakenteista, tai yrityskauppatilanteissa noudatettavien yhtiöoikeudellisten menettelytapojen ohjaamiseksi. Toimielin voi antaa näistä kysymyksistä myös lausuntoja.”*

säännöksen 2 momentin mukaan samainen toimielin voi antaa muitakin hyvää arvopaperimarkkinatavan edistämiseksi muitakin suosituksia ja lausuntoja ja jokaisella arvopaperimarkkinoilla toimivalla on oikeus pyytää tällaiselta toimielimeltä lausunto.

Arvopaperimarkkina-alaissa tarkoitettuna itsesääntelyelimenä toimii Suomessa Arvopaperimarkkinayhdistys ry. Yhdistys on antanut julkisia ostotarjousmenettelyitä koskevan ostotarjouskoodin lisäksi listayhtiöiden hallinnointikoodin, joka koskee listayhtiöiden hyvää hallintotapaa. Listayhtiöiden hallinnointikoodi on otettu osaksi pörssin sääntöjä, jolloin julkisen kaupankäynnin kohteena olevien yritysten on sitouduttava noudattamaan hallinnointikoodia niin sanotulla noudata tai selitä -periaatteella: yrityksen tulee selostaa, miltä osin suosituksesta poiketaan ja millä perusteilla. Itsesääntelyä tyypillisesti valmistellaan menettelyllä, jossa kuullaan monipuolisesti eri markkinaosapuolia.²⁴

Sijoituspalveluiden tarjoamista koskevat menettelytapasäännökset

Sijoituspalveluiden tarjoamista koskevat menettelytapasäännökset sisältyvät sijoituspalvelulain 10 lukuun. Luvussa säädetään muun muassa asiakasluokituksesta ammattimaisiksi ja ei-ammattimaisiksi asiakkaiksi, yleisistä periaatteista sijoituspalvelun ja oheispalvelun tarjoamisessa ja markkinoinnissa, sijoituspalvelusopimuksesta, sijoitustuotteen soveltuvuuden ja asianmukaisuuden arvioinnista, tiedonantovelvollisuuksista, kannustimista ja toimeksiantojen toteuttamiseen liittyvästä huolellisuusvelvollisuudesta. Säännökset pohjautuvat rahoitusvälineiden markkinat -direktiivin (MiFID) täytäntöönpanoon.

Sijoituspalvelulaissa ei säädetä nimenomaisesti hyvästä sijoituspalvelutavasta. Hyvää pankkitapaa lähinnä oleva säännös sijoituspalvelulaissa koskee sijoituspalvelun ja ohjeispalvelun tarjoamiseen liittyviä yleisiä periaatteita (sijoituspalvelulain 10 luvun 2 §). Säännöksessä korostetaan sijoituspalvelun ja oheispalvelun tarjoamiseen liittyvää rehellisyyttä, tasapuolisuutta, ammattimaisuutta ja asiakkaan edun mukaisuutta.

24 Valmistelun avoimuus on tuotu esille [Arvopaperimarkkinayhdistyksen itsesääntelyperiaatteissa](#). Arvopaperimarkkinayhdistys on myös tiedottanut kuulevansa eri osapuolia listayhtiöiden hallinnointikoodin päivittämisen yhteydessä ([Arvopaperimarkkinayhdistyksen tiedote 7.6.2023](#)).

Sijoituspalvelulaki

10 luku

2 § Yleiset periaatteet sijoituspalvelun ja oheispalvelun tarjoamisessa ja markkinoinnissa

Sijoituspalvelun ja oheispalvelun tarjoamisessa on toimittava rehellisesti, tasapuolisesti ja ammattimaisesti asiakkaan edun mukaisesti.

Sijoituspalvelua ja oheispalvelua ei saa markkinoida antamalla totuudenvastaista tai harhaanjohtavaa tietoa. Kaiken tiedon, markkinointiviestintä mukaan lukien, on oltava tasapuolista ja selkeää. Tieto, jonka harhaanjohtavuus tai totuudenvastaisuus käy ilmi tiedon esittämisen jälkeen ja jolla saattaa olla olennaista merkitystä sijoittajalle, on viivytyksettä oikaistava tai täydennettävä riittävällä tavalla. Markkinoinnissa on käytävä ilmi sen kaupallinen tarkoitus.

Sijoittajien korvausrahostusuoja koskevasta markkinoinnista säädetään 11 luvun 25 §:ssä.

4.1.3 Arvio hyvän pankkitavan ajantasaisuudesta ja muutostarpeesta

Sisällölliset kysymykset

Hyvän pankkitavan sisällöstä yleisenä johtopäätöksenä on, että hyvä pankkitapa on edelleen jäänyt jokseenkin täsmentymättömäksi. Hyvän pankkitavan itsesääntelyn rooli on jäänyt kapeaksi ja hyvää pankkitapaa koskevan säännöksen sisältö ja luonne jäävät nykyisen sääntelyn pohjalta suhteellisen epäselviksi.

Alun perin hyvän pankkitavan pohjana olleet vakiintuneet käytännöt eivät kaikilta osin sovellu pankkipalveluiden tarjonnan muuttuneeseen toimintaympäristöön. Hyvän pankkitavan säännöksessä korostetaan pankkisektorin vakiintuneita toimintatapoja hyvän pankkitavan tulkinna pohjaksi. Esimerkiksi sähköisiä palveluiden lanseeraamisen ja uusien asiointikanavien suhteellisen nopean kehittymisen myötä menettely- ja toimintatapojen vakiintuneisuus ei ole välttämättä tarkoituksenmukainen mittapuu kaikissa tilanteissa asiakkaansuojaa ja menettelytapoja koskevan säännöksen näkökulmasta.

Lakisääteiset veloitteet kuluttaja-asiakassuhteissa nykyistä itsesääntelyä kattavammat. Finanssitoimialan laatimat hyvän pankkitavan periaatteet lähtökohtaisesti kuvailevat voimassa olevien lakisääteisten veloitteiden keskeistä sisältöä. Kuluttaja-asiakassuhteiden näkökulmasta periaatteet eivät kuitenkaan sel-laisenaan yllä lakisääteisten vähimmäisvaatimusten tasolle. Tällöin kuluttaja-asiakassuhteissa itse tuote- ja palvelukohtainen sääntely nousee hyvän pankkitavan periaatteita keskeisemmäksi. Toimialan omia periaatteita ei tiettävästi ole kehitetty yhteistyössä asiakas- ja viranomaissidosryhmien kanssa, vaan kyseessä ovat toimi-alan itsensä määrittelemät periaatteet. Tämä lähtökohta heikentää hyvän pankkitavan periaatteiden käytännön sovellettavuutta. Periaatteista ei myöskään ilmene selkeästi, ovatko toimijat sitoutuneet noudattamaan hyvän pankkitavan periaatteita. Keskeiset tuotekohtaista lainsäädäntöä tarkemmat tulkintaohjeet yksittäistapauksia koskien ovat muodostuneet pankkilautakunnan ratkaisukäytännössä. Periaatteita ei ole päivitetty pankkilautakunnan ratkaisukäytännöstä esiin nousseita suosituksia vastaavalla tavalla.

Hyvän pankkitavan säännös ei nimenomaisesti huomioi asiakasnäkökulmaa verrattuna tuote- ja palvelukohtaisiin yleisiin menettelytapasäännöksiin.

Yksityiskohtaisemman sääntelyn ohella tuote- ja palvelukohtainen lainsäädäntö sisältää yleisempiä ja luonteeltaan periaatteellisempia säännöksiä siitä, millä tavalla palveluntarjoajan on toimittava tarjotessa kyseisiä finanssituotteita ja -palveluita. Verrattuna näihin säännöksiin, hyvän pankkitavan sisällöstä säännöksen ja sen esitöiden mukaan puuttuvat muun muassa ammattitaitoista palveluntarjoamista tai asiakkaan edun huomioimista koskevat näkökohdat. Esimerkiksi sijoitus- ja vakuutuspalveluiden tarjoamista koskevat yleiset menettelytapasäännökset korostavat myös näitä seikkoja. Myös hyvässä arvopaperimarkkinatavassa on otettava huomioon kaikkien markkinaosapuolten asema. Toisaalta hyvää pankkitapaa koskeva pankkilautakunnan ratkaisukäytäntö on tuonut esille erityisesti asiakkaan edun huomioimista.

Suhde tuote- ja palvelukohtaiseen asiakkaansuojasääntelyyn

Pankkiasiakkaiden asiakkaansuojasääntely on ajan oloon kehittynyt merkittävästi. Tämän kehityskulun myötä on tarpeen nostaa esille, onko hyvää pankkitapaa koskeva säännös edelleen tarpeellinen. Tästä näkökulmasta on arvioitu, että pankki-palveluihin liittyy edelleen katvealueita, joihin liittyvä asiakkaansuoja on edelleen pitkälti hyvän pankkitavan varassa ja lisäksi hyvä pankkitapa on joustavana normina täydentänyt muuta sääntelyä.

Yrittäjien, yritysten ja yhteisöjen luotonanto ja peruspankkipalvelut ovat asiakkaansuojan näkökulmasta keskeisimpiä ainoastaan hyvän pankkitavan varassa olevia tuote- ja palvelukategorioita. Sijoituspalveluiden, kuluttajaluottojen, vakuutusten ja maksupalveluiden tarjontaan liittyvä asiakkaansuojasääntely pohjautuu direktiivien täytäntöönpanoon, mikä osaltaan selittää hyvää pankkitapaa koskevan yleisemmän sääntelyn ohuutta. Nämä kansalliset säännökset sisältävät vähän, jos lainkaan, direktiivin vähimmäistasoa ylittävää sääntelyä. Tuotekohtainen asiakkaansuojasääntely on johtanut siihen, että pankkien tarjoamista palveluista ja tuotteista merkittävä osa, ja siten myös pankkien asiakkaista, kuuluu jo jonkin asiakkaansuojasääntelyn piiriin. Pankkien tyypillisesti tarjoamista palveluista keskeisimmät katvealueet ovat muille kuin kuluttajille myönnettävät luotot ja peruspankkipalvelut. Tältä osin hyvän pankkitavan rooli on keskeinen.

Hyvän pankkitavan rooli tuote- ja palvelukategorioita koskevan erillis-sääntelyn täydentäjänä. Tuote- ja palvelukohtaisesta yksityiskohtaisemmasta sääntelystä (kuten tiedonantovelvollisuudet) huolimatta hyvällä pankkitavalla joustavana normina näyttäisi olevan paikkansa sääntelyn täydentäjänä. Pankkilautakunnan ratkaisukäytäntö antaa viitteitä hyvän pankkitavan funktiosta täydentävänä sääntelynä. Vaikka esimerkiksi kuluttajaluotonannosta ja peruspankkipalveluista on jo olemassa nimenomaista asiakkaansuojasääntelyä, on pankkilautakunta eräissä tapauksissa päättänyt ratkaisemaan asiakkaan ja pankin välisiä erimielisyyksiä hyvän pankkitavan punninnan kautta.

4.1.4 Sääntelyn kehittämismuutoksia

Yleistä

Sekä asiakkaansuojan että sääntelyä soveltavien luottolaitosten näkökulmasta hyvän pankkitavan selkeyttäminen olisi perusteltua, jotta säännöksen sisältö olisi nykyistä paremmin ennakoitavissa ja että palveluntarjoajat ja asiakkaat tunnistavat oikeutensa ja velvollisuutensa nykyistä selkeämmin. Voimassa oleva säännös ei lain esitöiden kanssa anna selkeää kuvaa säännöksen tosiasiallisesta soveltuvuudesta. Itsesääntelyn rooli on edellä todetun mukaisesti suhteellisen ohut, eikä esimerkiksi pankkilautakunnan ratkaisukäytännöstä johdettuja periaatteita ole johdettu yleisemmiksi suosituksiksi. Lisäksi olisi tarpeen harkita, onko myös säännöksen perusteluista ilmenevää säännöksen tarkoitusta tarpeen arvioida uudelleen, sillä lain esitöissä korostetaan hyvän pankkitavan asemaa toimialan itsensä määrittelemänä. Hyvän pankkitavan kehittämisessä olisi olennaista

kuulla myös pankkien asiakkaita edustavia sidosryhmiä. Kehityksessä tulisi ottaa huomioon myös rahoitussektorin riippumattoman riidanratkaisutoiminnan kehittyminen.

Hyvää pankkitapaa kehitettäessä olisi perusteltua pyrkiä mahdollisimman samansuuntaiseen säännöstekniikkaan ja säännösten lähtökohtien määrittelyyn kuin finanssituotteita ja -palveluita koskevassa erityissääntelyssä.

Hyvää pankkitapaa koskeva säännös poikkeaa tällä hetkellä esimerkiksi sijoitus- ja vakuutuspalveluita koskevasta asiakkaansuojasäännöksistä, koska hyvää pankkitapaa koskevassa säännöksessä ei kuvailla tarkemmin hyvän pankkitavan tavoitteita ja lähtökohtia.

Sääntelykentän tasaisuuden vuoksi on pohdittava myös sitä, johtaisiko hyvän pankkitavan sääntelyn kehittäminen merkittäviin eroavaisuuksiin pankkien ja muiden finanssisektorilla toimivien tahojen välille. Edellä yritysten ja yhteisöjen luotonantopalvelut on tunnistettu kategoriaksi, jossa asiakkaansuoja on sääntelyn näkökulmasta pitkälti hyvän pankkitavan varassa. Hyvän pankkitavan sääntelyn mahdollisen kehittämisen yhteydessä olisikin perusteltua harkita, tulisiko pankkisektorin ulkopuolella tapahtuvaa pienyritysten ja yhteisöjen luotonantoon liittyvää asiakkaansuojaa jollakin tavalla säännellä. Esimerkiksi Itä-Suomen yliopiston laatimassa selvityksessä (2023) ehdotetaan erinäisiä toimenpide-ehdotuksia yritysluotonannon sääntelemiseksi, tavoitteena velkaongelmien ennaltaehkäiseminen ja luottomarkkinoiden toimivuus.²⁵

Hyvän pankkitavan painopisteeksi ja lähtökohdaksi olisi perusteltua asettaa pankin ja asiakkaan välinen asiakassuhde. Pankkien sisäisen toiminnan järjestämistä, kuten eturistiriitojen hallinta ja palkitsemiseen liittyvät seikat, on nykyisellään säädelty kattavasti yleisessä luottolaitos- ja sijoituspalvelulainsäädännössä. Tässä suhteessa hyvän pankkitavan rooli on jäänyt aiempaa kapeammaksi. Asiakas-suhteiden näkökulmasta olennainen toiminnan järjestämistä koskeva vaatimus on kuitenkin ammattitaitovaatimus, joka voisi olla perusteltua lukea hyvään pankkitapaan.

25 Kontkanen, Huhtilainen, Päläs, Saastamoinen, Keinänen, Turtiainen: [Pienyritysluotonannon sääntelyvaihtoehdot](#). Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:35.

Sääntelyn kehittämisvaihtoehtoja

Ei muutoksia hyvää pankkitapaa koskevaan säännökseen. Pyritään itsesääntelyn kehittämiseen kannustamalla toimialaa, viranomaisia sekä asiakkaita edustavia sidosryhmiä keskinäiseen vuoropuheluun. Itsesääntelyn kehittymistä seurataan ja sääntelytarvetta arvioidaan tarvittaessa myöhemmin uudelleen.

Kumotaan hyvän pankkitavan säännös kokonaan. Tämä vaihtoehto merkitsisi erityisesti yritysrahoituksen sekä yritysten ja yhteisöjen peruspankkipalveluita koskevien asiakkaansuojasäännösten purkamista kokonaan. Ottaen huomioon esimerkiksi yritysrahoituksen keskeinen merkitys sekä havaitut ongelmat peruspankkipalveluiden saatavuudessa muiden kuin kuluttajien osalta, asiakkaansuojan tason madaltamista ei tämän arviomuistion pohjalta suositella. Lisäksi on epäselvää, miten hyvän pankkitavan luonne jäsentyisi juridisesti ilman siihen velvoittavaa nimenomaista säännöstä varsinkin, kun myös muualla lainsäädännössä viitataan hyvään pankkitapaan.

Muutetaan hyvän pankkitavan säännöstä kuvailevammaksi, mutta säilytetään hyvän pankkitavan säännös joustavan tyyppisenä normina. Hyvän pankkitavan säännöksen laajan soveltamisalan vuoksi säännöksen muuttamista periaatetasoisesta ja joustavasta normista yksityiskohtaiseksi ja tarkkoja velvoitteita sisältäväksi normiksi ei näytä tarkoituksenmukaiselta toteuttamisvaihtoehdolta. Esimerkiksi kuluttajan- ja sijoittajansuojaan liittyvät tarkemmat asiakkaansuojasäännökset, kuten tuotekohtaiset tiedonantovelvollisuudet ja luottokelpoisuuden arviointivelvollisuus, on perustellumpaa jättää asianomaisiin tuotekohtaisiin erityissäännöksiin. Hyvää pankkitapaa koskevassa säännöksessä olisi mahdollista kuvailla tarkemmin, minkä tyyppisille periaatteille ja näkökulmille hyvä pankkitapa luonteeltaan rakentuu. Hyvän pankkitavan säännöksen muuttaminen kuvailevammaksi todennäköisesti helpottaisi ja linjaisi myös hyvää pankkitapaa koskevan itsesääntelyn kehittymistä, koska tällöin hyvän pankkitavan lähtökohdat ja painopisteet tulisivat esille itse säännöksestä.

Hyvää pankkitapaa koskevassa säännöksessä olisi mahdollista huomioida nimenomaisesti myös tiettyjä pankkitoimintaan liittyviä kategorioita ja ulottuvuuksia. Hyvään pankkitapaan sisältyvinä laajempina periaatteina voisivat olla esimerkiksi pankin henkilöstön yleinen ammattitaitovaatimus sekä asiakkaan edun ja näkökulman nimenomainen huomiointi. Tällä tavalla hyvän pankkitavan säännös olisi paremmin linjassa esimerkiksi sijoitus- ja vakuutuspalveluita koskevien säännösten kanssa. Hyvän pankkitavan säännöksen kehittämisen kautta olisi myös mahdollista vastata peruspankkipalveluiden tarjonnassa havaittuihin kehittämiskohteisiin, mutta jonkin verran varsinaista sopimuspakkoa joustavammalla tavalla.

Hyvään pankkitapaan olisi mahdollista sisällyttää laatuvaatimuksia asiakaspalvelun vähimmäistasosta, esimerkiksi siitä, että asiakasyhteydenottoihin tulisi vasta kohtuullisessa ajassa.

Hyvän pankkitavan valvonta olisi perusteltua säätää Finanssivalvonnan nimenomaiseksi tehtäväksi samalla tavoin kuin on vakuutusyhtiölain 25 luvun 1 §:ssä säädetty hyvän vakuutustavan valvonnasta.

Hyvän pankkitavan sijasta asiakkaansuojasääntelyä olisi mahdollista kehittää myös tuote- ja palvelukohtaisten lähtökohtien pohjalta. Ottaen huomioon edellä tunnistetut hyvän pankkitavan säännöksen keskeiset soveltamistilanteet, kyseeseen tuote- ja palvelukohtaisen asiakkaansuojan kehittämisalueita ovat erityisesti yrittäjä- ja yritysluotonanto sekä yrittäjien ja pienyritysten peruspankkipalvelut.

4.2 Luottolaitosten sopimusehto- ja kytkeykauppasääntely

4.2.1 Sääntely luottolaitoslaissa

Luottolaitoksen sopimusehtoja koskevat yleiset säännökset sisältyvät luottolaitoslain 15 luvun 3 §:ään. Säännöksessä kielletään luottolaitostoimintaan kuulumattomien ja kohtuuttomien sopimusehtojen käyttäminen. Säännöksessä on säädetty ei-tyhjentyvästi siitä, minkä laatuista sopimusehtoja on ainakin pidettävä säännöksessä tarkoitetulla tavalla kohtuuttomana luottolaitostoiminnassa. Säännös koskee sisällöltään sekä sopimusehtoja että kytkeykauppaa.

Laki luottolaitostoiminnasta (610/2014)

15 luku

3 § Sopimusehdot

Luottolaitos ei saa toiminnassaan käyttää sopimusehtoa, joka ei kuulu luottolaitoksen toimintaan tai jota sen sisältö, osapuolten asema tai olosuhteet huomioon ottaen on pidettävä asiakkaan kannalta kohtuuttomana. Kohtuuttomana sopimusehtoa on pidettävä aina, jos luottolaitoksen toiminnan ulkopuolisten hyödykkeiden hankkiminen tai käyttö asiakkaan kannalta kokonaisuutena arvioiden asiattomasti vaikuttaa luoton saamiseen, sopimuksen voimassaoloon tai muihin sopimuksen ehtoihin taikka jos asiakkaan oikeutta ryhtyä sopimussuhteeseen muun elinkeinonharjoittajan kanssa rajoitetaan.

Luottolaitoksen on toimitettava Finanssivalvonnalle luottolaitoksen toiminnassa käytettävien vakioehtoisten sopimusten ehdot.

Kohtuuttomien ehtojen sitomattomuudesta oikeustoimissa on yleisemmin säädetty oikeustoimilain 36 §:ssä. Luottolaitoslakiin sisältyvä sopimusehtosäätely siten täydentää yleisiä säännöksiä kohtuuttomista oikeustoimista.

Pankkitoimintaan kuulumattomien sopimusehtojen kieltäminen ja nimenomainen kohtuuttomuussäännös ovat sisältyneet pankkilainsäädäntöön jo pitkään. Säännökset sisällytettiin talletuspankkitoimintaa koskevaan yleislakiin, talletuspankkien toiminnasta annettuun lakiin, vuonna 1989.²⁶ Ennen pankkitoimintaa koskevan yleislain säätämistä vastavan tyyppisiä asiakkaansuoja- ja kohtuuttomuussäännöksiä sisältyi pankkitoimintaa koskeviin yhteisölakeihin, eli liikepankkilakiin, säästöpankkilakiin, osuuspankkilakiin ja Postipankki Oy:stä annettuun lakiin.²⁷ Alunperin pankkitoimintaan kuulumattoman ehdon käyttökielto koski lähinnä luotonantoon liittyviä sopimuksia ja niistä vakioehtotyyppisiä sopimusehtoja.²⁸

26 HE 242/1989 vp.

27 HE 242/1989 vp, s. 18–19.

28 HE 242/1989 vp, s. 18.

Asiakkaansuojan ohella säännöksen tarkoituksena on ollut edistää kilpailua finanssi-sektorilla siten, että pankki- ja vakuutuspalveluita tarjoavat yritykset joko finanssi-konglomeraatteina tai yhteistyökumppanuuksien avulla eivät voisi sopimusehdoin kytkeä pankki- ja vakuutustuotteita toisiinsa tavalla, joka epäasianmukaisesti estää kilpailun finanssituotteissa.²⁹

Luottolaitoslakia edeltävän talletuspankkilain esitöissä on katsottu, että luottolaitosten sopimusehtoja ja kytkeykauppaa koskeva säännös kieltää muun muassa tietyn kiinteistönvälitysliikkeen kanssa tehtävän välityssopimuksen asettamisen luoton myöntämisen edellytykseksi.³⁰ Lain esitöissä on katsottu kielletyksi myös tiettyjen vakuutusten edellyttäminen pankin nimeämästä vakuutusyhtiöstä.³¹ Puolestaan asuntoluottodirektiivin kansallista voimaansaattamista koskevan lainsäädännön esitöissä on nimenomaisesti vuonna 2016 todettu, että kansallinen sääntely, mukaan lukien luottolaitoslakiin sisältyvä sopimusehtosääntely, ei ole esteenä kuluttajaluotonantoon liittyville finanssituotteiden ja -palveluiden yhdistetyille tarjouksille, joissa kuluttajalla on kuitenkin mahdollisuus saada tuotteet erillisinä.³²

4.2.2 Finanssituotteiden ja -palveluiden kytkeykauppaa ja tuoteyhdistelmiä koskevat erityissäännökset

Luottolaitoslain sopimusehtoja ja kytkeykauppaa koskevan säännöksen säätämisen jälkeen on tullut voimaan erillisiä kytkeykauppasäännöksiä kuluttajaluottoihin, vakuutuksiin ja sijoituspalveluihin liittyen.

Kuluttajansuojalaissa on säädetty kuluttajaluottoja koskevasta kytkeykaupan kiellosta. Kuluttajansuojalain 7 luvun 13 a §:n mukaan *"[l]uottotarjouksen ehtona ei saa olla, että kuluttaja tekee sopimuksen toisesta rahoituspalvelusta tai muusta palvelusta tai rahoitusvälineestä, jonka tarjoaa luotonantaja itse tai muu elinkeinonharjoittaja luotonantajan kanssa tekemänsä sopimuksen tai muun järjestelyn perusteella"*. Säännöksellä on saatettu kansallisesti voimaan asuntoluottodirektiivin³³ 12 artikla, jonka mukaan asunto-omaisuuteen liittyvien luottojen

29 Esim. Valtiovarainministeriö: Finanssikomitean mietintö (1991:36), s. 219–222.

30 HE 295/1992 vp, s. 55–56. Ks. myös HE 77/2016 vp, yleisperustelujen alaluku 5.2.

31 HE 295/1992 vp, s. 55–56.

32 HE 77/2016 vp, s. 28.

33 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/17/EU kuluttajille tarkoitetuista kiinteää asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista ja direktiivien 2008/48/EY ja 2013/36/EU sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta (*asuntoluottodirektiivi*).

kytkeykauppa on kielletty.³⁴ Kytkeykaupan kieltoa koskeva säännös on kansallisesti ulotettu koskemaan asunto-omaisuuteen liittyvien kuluttajaluottojen ohella muitakin kuluttajaluottoja. Kansallista, direktiivin minimiharmonisointia pidemmälle menevää sääntelyä on perusteltu korkean kuluttajansuojan korkean tason ylläpitämisellä.³⁵

Asuntoluottodirektiivin 12 artiklan 1 kohdassa kuitenkin säädetään nimenomaisesti, että jäsenvaltioiden on sallittava asunto-omaisuuteen liittyvissä kuluttajaluotoissa yhdistetyt tarjoukset muiden finanssituotteiden kanssa. Yhdistetyllä tarjouksella tarkoitetaan direktiivin mukaan *”luottosopimuksen tarjoamista tai myyntiä samassa paketissa muiden erillisten finanssituotteiden tai -palvelujen kanssa siten, että luottosopimusta tarjotaan kuluttajalle myös erikseen mutta ei välttämättä samoin ehdoin kuin silloin, kun sitä tarjotaan yhdistettynä lisäpalveluihin”* (direktiivin 4 artiklan 27 kohta). Direktiivissä omaksuttua ratkaisua on perusteltu sillä, että asunto-omaisuuteen liittyvien luottojen erityispiirteiden vuoksi erilaisten finanssituotteiden tarjoaminen luoton myöntämisen yhteydessä on yleinen käytäntö ja että yhdistettyjen tarjousten tekemisestä voi olla hyötyä kuluttajille.³⁶ Direktiivin resitaalin mukaan *”[j]äsenvaltioiden olisi kuitenkin jatkettava finanssipalvelujen vähittäismarkkinoiden tiivistä seuraamista sen varmistamiseksi, että yhdistetyt tarjoukset eivät vääristä kuluttajien valintoja ja kilpailua markkinoilla.”*³⁷

Vakuutusten tarjoamisesta annetun lain 40 §:ssä on säädetty kytkeykaupan kiellosta vakuutusten kuluttajakaupassa. Säännös soveltuu myös kuluttajaan rinnastettavalle asiakkaalle tarjottaviin vakuutuksiin.³⁸ Lain 41 §: kieltää vakuutusten kytkeykaupan ainoastaan tarjottaessa vakuutusta oheistuotteena muille kuin kuluttaja-asiakkaille tai niihin rinnastettaville. Kytkeykauppakielloa ei kuitenkaan sovelleta tarjottaessa vakuutuksia yhdessä maksutilien tai sijoituspalveluiden kanssa.³⁹ Yhdistetyissä tarjouksissa *”asiakkaalle on annettava riittävä kuvaus sopimuksen tai paketin eri*

34 HE 77/2016 vp, s. 47.

35 HE 77/2016 vp, s. 29.

36 Asuntoluottodirektiivin resitaali 24.

37 Ibid.

38 *”[S]ellaiselle muulle luonnolliselle henkilölle taikka oikeushenkilölle, joka huomioon ottaen hänen elinkeinotoimintansa tai muun toimintansa laatu ja laajuus sekä olosuhteet muutoin on vakuutuksenantajan sopijapuolena rinnastettavissa kuluttajaan”.*

39 Vakuutusten tarjoamisesta annetun lain 40 §:n 2 momentissa ja 41 §:n 2 momentissa on säädetty, että kytkeykaupan kieltoa ei sovelleta myöskään kuluttajaluottoihin. Kuluttajaluottoihin liittyvästä kytkeykaupan kiellosta on kuitenkin säädetty kuluttajansuojalain 7 luvun 13 a §:ssä.

osista sekä tiedot kunkin osan kuluista ja siitä, miten sopimuksen tai paketin eri osien keskinäinen vaikutus muuttaa riskejä tai vakuutuksen kattavuutta” (lain 40 §:n 3 momentti ja 41 §:n 3 momentti).

Sijoituspalveluita koskien ei ole säädetty kytkykaupan kiellosta, mutta niihin sovelletaan ristiinmyyntiä koskevia erityisiä tiedonantovelvollisuuksia. Sijoituspalvelulain (747/2012) 10 luvun 5 §:n 7 momentin mukaan asiakkaalle on sijoituspalveluiden ristiinmyynnissä ilmoitettava, *”voidaanko palvelut tai tuotteet ostaa erikseen, ja selvitettävä erikseen kunkin palvelun tai tuotteen kulut ja veloitukset”*. Jos tuote-yhdistelmän riskit poikkeavat erikseen tarjottaviin tuotteisiin liittyvistä riskeistä, tulee ei-ammattimaiselle asiakkaalle antaa lisäksi *”riittävä kuvaus sopimukseen tai palveluyhdistelmään sisältyvistä palveluista tai tuotteista ja siitä, miten niiden vuorovaikutus muuttaa riskejä”*. Säännös ei ole kansallinen, vaan perustuu rahoitusvälineiden markkinat -direktiivin (MiFID) 24 artiklan 11 kohtaan.⁴⁰

4.2.3 Arvio muutostarpeesta

Voimassa oleva luottolaitoslain säännös luottolaitosten sopimusehdoista on finanssipalveluissa ja -tuotteissa tapahtuneiden muutosten johdosta muuttunut tulkinnanvaraiseksi, eikä säännös tällä hetkellä kuvaa selkeästi ja ymmärrettävästi luottolaitosten sopimusehdoille ja palveluntarjonnalle asetettuja erityisvaatimuksia. Kuluttajaluottojen, vakuutusten ja sijoituspalveluiden osalta oikeustila on kuitenkin niitä koskevien erityislakien perusteella suhteellisen selkeä. Täsmentämistarve liittyy erityisesti muiden asiakasryhmien kuin kuluttajien sopimuksiin.

Säännöksen selkeyttäminen olisi toivottavaa.⁴¹ Luottolaitossektorin näkökulmasta selkeämpi sääntely toisi parempaa ennakoitavuutta palveluiden tarjontaan liittyvistä velvoitteista ja asiakkaiden näkökulmasta läpinäkyvyyttä siitä, millaisia odotuksia asiakkaansuojan näkökulmasta asiakkailla on oikeus pankiltaan odottaa. Säännöksen tulkintaepäselvyydet ovat myös omiaan johtamaan riitatilanteisiin asiakkaiden ja pankkien välillä ja vaikeuttavat finanssituotteisiin ja -palveluihin liittyvien riitojen ratkaisemista.

40 HE 151/2017 vp, s. 164.

41 Tämän arviomuistion laatimisen pohjaksi eri sidosryhmiltä kysyttiin yleisemmin kantaa sopimusehtosäännöksen muutostarpeista. Finanssitoimialaa lukuun ottamatta lausunnoissa todettiin säännöksen olevan epäselvä ja tulkinnanvarainen. Näissä lausunnoissa nostettiin yleisesti ottaen tarvetta säännöksen selkeyttämiselle.

4.2.4 Sääntelyn kehittämisvaihtoehtoja

Ei muutoksia. Sääntely jää ennalleen. Säännöksen sanamuoto ja säännöksen alkuperäinen tarkoitus ovat nykyisiin finanssituotteisiin ja -palveluihin nähden varsin irrallisia. Säännöstä soveltavien (sekä luottolaitokset että asiakkaat) näkökulmasta epäselvä tilanne jatkuu erityisesti muiden asiakasryhmien kuin kuluttajien osalta (esimerkiksi pien- ja mikroyritykset, yksityiset elinkeinonharjoittajat, yhdistykset, säätiöt, muut yritykset ja organisaatiot). Valtiovarainministeriön tiedossa ei kuitenkaan ole, että säännöksen soveltamisesta nykyisessä muodossaan olisi ilmennyt ongelmia markkinoilla. Oikeustilan epäselvyys kuitenkin aiheuttaa potentiaalisia ongelmia.

Säännöksen purkaminen kokonaan. Kuluttajien osalta sopimusehtosääntely jäisi kuluttajansuojalain yleissäännösten sekä kuluttajaluottoja koskevan kytkykauppa- ja kohtuuttomuussääntelyn varaan. Muita asiakasryhmiä kuin kuluttajia koskien luottolaitosten tarjoamien tuotteiden kytkeykauppa vapautuisi kokonaan vakuutuksia lukuun ottamatta. Sijoituspalveluiden kytkeykauppaan sovellettaisiin sijoituspalvelulain mukaisia tiedonantovelvollisuuksia. Vaihtoehdon vaikutusta finanssituotteiden ja -palveluiden tarjoamisen kilpailuun ja asiakkaansuojaan tulisi arvioida vielä lisää.

Sääntelyn tarve arvioidaan tarkemmin. Säännöksen tarkoitus ja tavoitteet määritellään uudelleen. Tämän pohjalta annetaan kokonaan uusi säännös. Säännöksen päivittäminen edellyttäisi tarkemman arvion tekemistä siitä, mitä tarkalleen ottaen on tarpeen säännellä. Tämän pohjalta muodostuisi kuva säännöksen tavoitteista ja tarkoituksesta. Oikeustilan selkeyttäminen ja säännöksen tosiasiallisen sovellettavuuden parantamiseksi valmistelussa olisi tarpeen selvittää esimerkiksi seuraavia näkökulmia:

- Minkä tyyppisiä sopimusehtoja ja sopimuksen tekemisessä noudatettavia käytäntöjä olisi pidettävä luottolaitostoimintaan kuulumattomana? Pidetäänkö luottolaitostoimintana lähinnä luottolaitostoiminnan ydintä (ts. luotonanto sekä yleisövarainhankinta ja näihin kiinteästi liittyvät palvelut) vai kaikkea sitä toimintaa, joka on luottolaitokselle sallittua luottolaitoslain 5 luvun 1 ja 2 §:n perusteella?
- Olisiko myös luottolaitostoimintaan kuuluvien palveluiden kytkeykauppa, tuotepaketointi tai muut luottolaitostoimintaa koskevat sopimusehdot katsottavissa sellaisenaan tai lähtökohtaisesti kohtuuttomaksi ja jos kyllä, millä edellytyksillä?
- Minkä tyyppisiä asiakasryhmiä säännöksellä tulisi erityisesti suojella (esimerkiksi pienyrittäjät, mikroyritykset, pienyritykset, yhdistykset, asunto-osaakeyhtiöt)?

- Mitä tavoitteita kytkykauppaa ja tuotepaketteja koskevalla sääntelyllä tulisi olla esimerkiksi finanssisektorin yritysten välisen kilpailun näkökulmasta? Onko tämän tyyppinen sääntely tarpeellista riittävän kilpailun varmistamiseksi Suomessa? Millaisia haittavaikutuksia tämän tyyppisellä sääntelyllä voisi olla esimerkiksi markkinoilletulon näkökulmasta?
- Miten tarkoituksenmukaisia kansalliset säännökset voivat olla tässä aihepiirissä ottaen huomioon EU:n sisämarkkinat ja rahoitusmarkkinoiden rajat ylittävä luonne?

5 Luottolaitosten toimintaa ja riskienhallintaa koskeva sääntely

5.1 Luottolaitokselle sallittu liiketoiminta

Nykytila

Luottolaitoksille sallitusta liiketoiminnasta on säädetty luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014, *luottolaitoslaki* tai *LLL*) 5 luvussa. Luottolaitoksille sallittua liiketoimintaa ovat yleisövarainhankinta, muu varainhankinta, luotonanto ja rahoitustoiminta sekä muu rahoituksen järjestäminen, rahoitusleasing, maksupalvelu ja muu maksuliike, sähköisen rahan liikkeeseenlasku, siihen liittyvä tietojenkäsittely ja tietojen tallentaminen sähköiselle tietovälineelle muun yrityksen lukuun, maksujen periminen, valuutanvaihto, notariaattitoiminta, arvopaperikauppa ja muu arvopaperitoiminta, takaustoiminta, luottotietotoiminta, asuntosäästötoimintaan liittyvä asunto-osakkeiden ja -osuuksien sekä asuinkiinteistöjen välitys (LLL 5:1.1 ja 5:2.1). Luottolaitos saa näiden laissa nimenomaisesti mainittujen liiketoimintojen lisäksi harjoittaa muuta edellä mainittuun toimintaan verrattavaa tai niihin läheisesti liittyvää toimintaa (LLL 5:1.1, 14 kohta).

Luottolaitos saa laskea liikkeelle katettuja joukkolainoja, jos luottolaitokselle on myönnetty tällaista toimintaa koskeva erillislupa (LLL 5:1.1, 1 a kohta ja LLL 5:2.1). Luottolaitos saa tarjota luottolaitoksen hallintoon liittyviä palveluita toiselle samaan konserniin tai yhteenliittymään kuuluvalle luottolaitokselle. Myös postipalveluiden hoitaminen postiyrityksen kanssa tehdyn sopimuksen mukaisesti on nimenomaisesti säädetty luottolaitokselle sallituksi liiketoiminnaksi (LLL 5:1.2 ja 5:2.1).

Talletuspankeille sallittu liiketoiminta eroaa luottoyhteisöille liiketoiminnasta siten, että ainoastaan talletuspankki saa vastaanottaa talletussuojan piiriin kuuluvia talletuksia (LLL 5:1.1, 1 kohta ja LLL 5:2.1). Luottoyhteisöt saavat harjoittaa kaikkea muuta luottolaitokselle sallittua liiketoimintaa.

Rahoitusjärjestelmälle merkittävien sijoituspalveluyritysten on sijoituspalvelulain (747/2012) 6 luvun 2 b §:n mukaisten edellytysten täytyessä sovellettava Finanssivalvonnan päätöksellä EU:n vakavaraisuusasetusta ja tietyin osin luottolaitoslakia. Mainitun säännöksen 4 momentin mukaan tällaiseen sijoituspalveluyritykseen ei sovellettaisi luottolaitokselle sallitun liiketoiminnan sääntelyä

(erityisesti LLL 5:1 ja 5:2). Sijoituspalveluyrityksen muuttuminen rahoitusjärjestelmän kannalta merkittäväksi ei siten muuta sijoituspalveluyritystä luottolaitokseksi sallitun liiketoiminnan näkökulmasta, jolloin tällaiselle sijoituspalveluyritykselle sallittu liiketoiminta määräytyy edelleenkin sijoituspalvelulain mukaisesti.

Luottolaitoksille sallittua liiketoimintaa koskevat säännökset pohjautuvat keskeisiltä osin luottolaitoslakeja edeltäneen talletuspankkilain (L talletuspankkien toiminnasta 1268/1990) 7 §:ään. Sallittua liiketoimintaa koskevat lain perustelut ovat vuodelta 1989 (HE 242/1989 vp). Finanssivalvonnan tulkintakäytäntö on ollut keskeistä sääntelyn soveltamisen kannalta.

Luottolaitoksille sallittu liiketoiminta ei ole EU-tasolla täysin harmonisoitu. Luottolaitosdirektiivin mukaan luottolaitostoimintana pidetään toimintaa, jossa yhdistyvät yleisövarainhankinta talletuksilla tai muilla takaisinmaksettavilla varoilla ja luotonanto omaan lukuun.⁴² Luottolaitoksena pidetään myös tietyn kynnyksarvon ylittävää sijoituspalveluyritystä.⁴³ Kiinnitysluottopankkitoimintaa – eli katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskua – luottolaitos saa harjoittaa vain erillisen luvan pohjalta.⁴⁴ Siitä, mitä muuta toimintaa, missä laajuudessa ja millä edellytyksillä luottolaitos saa harjoittaa, ei ole säädetty EU-lainsäädännössä. Tältä osin sovelletaankin kansallisia säännöksiä.⁴⁵

Luottolaitosdirektiivin liitteessä 1 säädetään luottolaitoksen liiketoiminnasta, joiden osalta luottolaitoksella on vapaa sijoittautumisoikeus toiseen ETA-valtioon edellyttäen, että luottolaitokselle sen kotivaltiossa myönnetty toimilupa sallii kyseisen toiminnan harjoittamisen.⁴⁶ Liite ei aseta jäsenvaltioille edellytykseksi sitä, että jäsenvaltioiden tulee kaikissa luottolaitoksen toimiluvissa sallia liitteessä mainittu liiketoiminta kokonaisuudessaan.

42 Luottolaitoksen määritelmä on EU:n vakavaraisuusasetuksen (CRR) 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdassa. Luottolaitosdirektiivin määritelmäartiklassa (3 artikla) viitataan CRR:n mukaiseen määritelmään. Luottolaitosdirektiivin (2013/36/EU) resitaalista 14 ilmenee yleisövarainhankinnan suhteellisen laaja tulkinta: yleisövarainhankintana pidetään resitaalin mukaan myös jatkuvaa joukkolainojen liikkeeseenlaskua.

43 CRR 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan b alakohta.

44 Katettuja joukkolainoja koskevan direktiivin (EU) 2019/2162 19 artikla.

45 Luottolaitosdirektiivin (2013/36/EU) resitaalissa 14 mainitaan, että luottolaitosdirektiivi ei vaikuta sellaisten kansallisten säännösten soveltamiseen, jossa säädetään erityisistä lisätoimiluvista, joiden pohjalta luottolaitokset voivat harjoittaa tietyn tyyppistä liiketoimintaa.

46 CRD 33 art.

Muutostarpeiden arviointia

Luottolaitokselle sallittua liiketoimintaa koskeva sääntely on osin vanhentunut, joskaan konkreettisia soveltamisongelmia ei ole toistaiseksi havaittu.

Sääntelyn epäselvä merkityssisältö on kuitenkin omiaan johtamaan tulkinta-ongelmiin. Säännöksen nykyinen sanamuoto on alkujaan vuonna 1989 säädetyistä lainsäädännöstä. Luottolaitostoiminta on monelta osin muuttunut merkittävästi yli 30 vuodessa, eikä lain esitöistä ole siten välttämättä enää tulkinta-apua.

Luottolaitoslain 5 luvun 1 §:n 1 momentin 14 kohdan mukainen säännös samassa momentissa lueteltuun liiketoimintaan läheisesti kuuluvan toiminnan sallimisesta on soveltamiskäytännössä muodostunut keskeiseksi kriteeriksi. Tämän perusteella luottolaitosten on käytännössä katsottu muun muassa voivan toimia laajasti vahinko- ja henkivakuutusten jakelukanavana ja tarjota vahvan tunnistamisen ratkaisuita verkkopankkipalveluiden avulla. Esimerkiksi vakuutusten tarjoaminen katsottiin talletuspankkilain esitöissä mahdolliseksi lähinnä matkavakuutusten osalta, mutta sittemmin tulkintakäytäntö on muuttunut vakuutuspalveluiden osalta merkittävästikin esimerkiksi lainaturvavakuutusten yleistymisen, mutta myös finanssitarvataralotyypin liiketoiminnallisen kehityksen johdosta.

Notariaattitoiminta on käsitetty talletuspankkilain esitöissä huomattavasti laajemmaksi kuin mihin suuntaan pankkitoiminta on vuosien saatossa kehittynyt. Lisäksi notariaattitoiminnan merkityssisältö on jokseenkin epäselvä. Notariaattitoimintana on alun perin pidetty varsin laajasti erinäisiä pankin asiakkaiden lukuun tehtäviä toimenpiteitä, kuten omaisuuden säilytystä ja jopa luottojen välitystä, mutta nytemmin notariaattitoiminnalla tarkoitetaan tyypillisesti riidattomien perhe- ja jäämistöoikeudellisten toimeksiantojen hoitamista ja näihin liittyvää neuvontaa, yhtiöoikeudellisten (kuten yhtiöiden perustamiset) ja eräiden hakemusasioiden hoitamista toimeksiantona sekä varallisuussuunnitteluun kytkeytyvää veroneuvontaa. Luottolaitoslaissa tulisi lisäksi ottaa huomioon oikeudenkäyntiasiamiehiä koskevan sääntelyn muutokset. Talletuspankkilaki alun perin sisälsi nimenomaisen toimivallan pankkitarkastusvirastolle (nyk. Finanssivalvonta) määritellä tarkemmin notariaattitoiminnan sallittuus,⁴⁷ mutta voimassa oleva lainsäädäntö ei sisällä vastaavaa nimenomaista toimivaltaa Finanssivalvonnalle.

Luottotietotoimintaa koskevaa edellytystä tulisi arvioida tarkemmin EU:n yleisen tietosuojasetuksen (GDPR), luottotietolain (527/2007) ja positiivisesta luottotietorekisteristä annetun lain (739/2022) pohjalta. Lisäksi tulisi tarkemmin arvioida luottotietotoiminnan mielekkyyttä ylipäänsä osana luottolaitostoimintaa.

47 HE 242/1989 vp, s. 31.

Luottolaitoslain 5 luvun 1 §:n 2 momenttiin liittyen on huomioitava, että mainitussa momentissa tarkoitettuja postitoimilupia ei enää ole, vaan postitoiminnan harjoittajien on ennen toiminnan aloittamista tehtävä ilmoitus Liikenne- ja viestintävirastolle (postilaki 415/2011, 4 §).

Mahdollisuutta myöntää luottolaitoksen toimilupa rajoitettuna tulisi harkita.

Voimassa olevan lainsäädännön mukaan luottolaitoksen toimilupa oikeuttaa sellaisenaan harjoittamaan kaikkea luottolaitokselle sallittua liiketoimintaa. Luottolaitoksen toimilupaa hakevan on siten esitettävä toimilupaa haettaessa selvitys siitä, millä tavalla luottolaitos kykenee harjoittamaan kaikkea luottolaitokselle sallittua liiketoimintaa. Mahdollisuus myös rajoitetumpaan toimilupaan voisi olla perusteltua selvittää, jotta luottolaitoksen liiketoiminnan laajentaminen voisi tapahtua toimiluvan näkökulmasta kontrolloidusti ja toimiluvan hakemisen yhteydessä toiminnan arviointi keskittyisi sellaiseen liiketoimintaan, jota luottolaitos tosiasiallisesti aikoo harjoittaa.

5.2 Takaisinmaksettavien varojen määritelmä

Nykytila

Luottolaitoslain mukaan luottolaitostoimintana pidetään liiketoimintaa, jossa yleisöltä hankitaan talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja yleisöltä ja samanaikaisesti harjoitetaan luotonantoa tai muuta rahoitusta omaan lukuun (LLL 1:5.1). Takaisinmaksettavilla varoilla tarkoitetaan luottolaitoslain mukaan liiketoiminnassa velaksi otettuja varoja (LLL 1:6.1 §). Kansalliset säännökset ovat varsin yhtäpitäviä EU-lainsäädännön kanssa sillä poikkeuksella, että EU:n vakavaraisuusasetuksessa ei ole erikseen säädetty takaisinmaksettavien varojen luonteesta velkana (CRR 4(1)(1)(a)).

Jos liiketoiminta täyttää luottolaitostoiminnan kriteeristön, yrityksen on haettava luottolaitoksen toimilupa. Takaisinmaksettavien varojen määritelmä on siten keskeinen arvioitaessa, onko kyse luottolaitostoiminnasta ja edellyttääkö liiketoiminta luottolaitoksen toimilupaa.

Voimassa oleva luottolaitoslain säännös luottolaitostoiminnan määritelmästä pohjautuu vuoden 1992 luottolaitoslain esitöihin. Tällöin on katsottu, että luottolaitostoiminnan arvioinnin näkökulmasta takaisinmaksettavina varoina voidaan pitää

lähinnä velkainstrumentteja, mutta ei oman pääoman ehtoisia instrumentteja. Toisaalta lain esitöissä on katsottu, että velkasuhteen todentavalla instrumentilla ja maksunsaantijärjestyksellä ei sinänsä ole merkitystä määritelmän kannalta.⁴⁸

Euroopan unionin tuomioistuin on asiassa C-366/97 katsonut, että takaisinmaksettavien varojen määritelmään piiriin voi kuulua myös muita kuin vieraan pääoman ehtoisia instrumentteja. Tuomioistuimen ratkaisun mukaan takaisinmaksettavilla varoilla on tarkoitettava *"niiden rahoitusvälineiden, joiden luonteeseen kuuluu erottamattomasti se ominaisuus, että ne ovat takaisinmaksettavia, lisäksi myös niitä rahoitusvälineitä, joiden luonteeseen ei kuulu erottamattomasti se, että ne maksetaan takaisin, mutta joiden osalta sovitaan maksettujen varojen takaisinmaksusta."* Ratkaisun mukaan pääpaino tulisikin antaa sille, että varat ovat niihin sovellettavien ehtojen mukaan tosiasiallisesti takaisinmaksettavia, eikä sille, onko ne laskettavissa kuuluvaksi omaan vai vieraaseen pääomaan. Finanssivalvonnan tulkinta takaisinmaksettavien varojen määritelmästä vuodelta 2019 niin ikään noudattelee unionin tuomioistuimen omaksumaa linjaa.⁴⁹

Arvio muutostarpeesta

Luottolaitoslain mukaista takaisinmaksettavien varojen määritelmää olisi tarpeen täsmentää siten, että määritelmässä tunnistetaan tarpeellisessa laajuudessa myös oman pääoman ehtoiset, ehtojensa mukaan takaisinmaksettavaksi määritellyt instrumentit. Nykyinen luottolaitoslain 1 luvun 6 §:ssä säädetty takaisinmaksettavan varan määritelmä pohjautuu sille lähtökohdalle, että kyseessä tulisi olla velkainstrumentti.

5.3 Kiinteän toimipaikan vaatimus

Nykytila

Luottolaitoslain 5 luvun 9 §:ssä säädetään, että luottolaitoksella on oltava Suomessa pääkonttori ja vähintään yksi kiinteä toimipaikka. Pääkonttoria koskevalla vaatimuksella on saatettu kansallisesti voimaan luottolaitosdirektiivin 13 artiklan 1 kohdan a alakohta. Kiinteää toimipaikkaa koskeva vaatimus on puolestaan kansallinen

48 HE 295/1992 vp, s. 23.

49 Finanssivalvonta: [Osake takaisinmaksettavana varana](#). Tulkinta 29.3.2019–1/2019.

edellytys. Kiinteällä toimipaikalla tarkoitetaan lain esitöiden mukaan sellaista toimipaikkaa, jossa on yleisön tavoitettavissa olevaa henkilökuntaa.⁵⁰ Kiinteän toimipaikan ja pääkonttorin ei kuitenkaan edellytetä olevan erillisiä.⁵¹

Arvio muutostarpeesta

Luottolaitostoiminnalle asetettuja kaikkia edellytyksiä ei ole EU-lainsäädännössä harmonisoitu täysin.⁵² Kiinteää toimipaikkaa koskeva vaatimus arvioidaan sinänsä mahdolliseksi jättää voimaan.

Kiinteää toimipaikkaa koskeva vaatimus kuitenkin asettaa kotimaiset luottolaitokset erilaiseen kilpailuasetelmaan, sillä ulkomaisen ETA-luottolaitoksen on mahdollista tarjota rahoituspalveluita Suomessa rajat ylittävästi ilman kiinteän toimipaikan vaatimusta. Siten kiinteän toimipaikan vaatimus olisi perusteltua kumota.

Nykyisen kaltaisessa toimintaympäristössä on tärkeää, että luottolaitoksen asiakaspalvelu on tosiasiallisesti tavoitettavissa. Kiinteää toimipaikkaa koskeva vaatimus ei välttämättä riittävällä tavalla edistä tätä tarkoitusta. Asiakaspalvelun tavoitettavuudesta olisikin tarkoituksenmukaisempaa säätää osana asiakassuhdetta ja menettelytapoja koskevia säännöksiä luottolaitoslain 15 luvussa, jolloin säännökset tulisivat sovellettavaksi sekä Suomessa toimiluvan saaneisiin luottolaitoksiin että muihin Suomessa toimiviin luottolaitoksiin.

5.4 Kiinteistöomistuksia koskevat erillisrajoitukset

Nykytila

Luottolaitoslain 5 luvun 3 §:ssä säädetään luottolaitosten kiinteistöomistuksia koskevasta rajoituksesta ja mainitun luvun 4 §:ssä konsolidoitua kiinteistöomistusta koskevista rajoituksista. Kiinteistöihin sekä kiinteistöyhteisöjen osakkeisiin ja osuuksiin luottolaitos saa sijoittaa enintään määrän, joka vastaa 13 prosenttia luottolaitoksen taseen loppusummasta (LLL 5:3.1). Vastaava rajoitus koskee myös konsolidoitua tasoa (LLL 5:4.1). Finanssivalvonta voi erityisestä syystä myöntää määräaikaisen luvan poiketa rajoituksesta (LLL 5:3.3 ja 5:4.4).

50 HE 21/2006 vp, s. 24–25.

51 Ibid.

52 Esimerkiksi luottolaitoksille sallittua liiketoimintaa ei ole harmonisoitu.

Rajoituksen piiriin ei lueta kiinteistöjä, jotka ovat päätyneet luottolaitoksen haltuun vakuuden realisoinnin yhteydessä tai jos kiinteistö on vuokrattu rahoitustoiminnan yhteydessä ja joiden arvon alenemisesta johtuva riski on olennaisilta osiltaan siirretty sopimuksin vuokralleottajalle (LLL 5:3.2). Konsolidoitua kiinteistöomistusrajoitusta koskevan suhdeluvun laskennassa ei huomioida luotonantoa kiinteistöyhtiölle tai annettuja takauksia kiinteistöyhtiöiden hyväksi, jos kiinteistöyhtiö yhdistellään konsolidoituun taseeseen (LLL 5:4.2).

Säännökset sisältävät lisäksi veloitteen kiinteistöomistusrajoituksen valvonnan kannalta tarpeellisesta viranomaisraportoinnista, mukaan lukien raportointia koskevan määräyksenantovaltuuden Finanssivalvonnalle (LLL 5:3.4 ja 5:4.5).

Kiinteistöjen omistusta koskeva tasearvoperusteinen 13 prosentin suuruinen enimmäisrajoitus on jo vanhastaan sisältynyt Suomen luottolaitoslainsäädäntöön.⁵³ Säännöksiä sisältyi jo nykyisen kaltaista talletuspankki- ja luottolaitoslainsäädäntöä edeltävään sektorikohtaiseen pankkilainsäädäntöön.⁵⁴ Kiinteistöjen omistusta koskeva rajoitus on ollut keskeinen osa talletuspankkien ja luottolaitosten toiminnan sääntelyä sallitun liiketoiminnan näkökulmasta. Säännökset on luottolaitoslainsäädännön kokonaisuudistuksissa siirretty uuteen lainsäädäntöön pitkälti saman sisältöisenä, kuitenkin eräin täsmennyksin. Säännöksiä on tarkistettu etenkin sallimalla kiinteistöomistuksia laajemmin tilanteissa, joissa kiinteistö päättyy pankin omistukseen maksamatta jääneiden luottojen vakuuksien realisointitoimien tuloksena sekä ennalta estämällä rajoitusten kiertämistä ulottamalla rajoitusten soveltuminen myös eräisiin välillisiin kiinteistöomistuksiin.

Kiinteistöomistuksia koskevien rajoitusten alkuperäisenä tarkoituksena on ollut paitsi liiallisen kiinteistöriskin ottamisen ennalta estäminen, mutta toisaalta myös elinkeinopoliittisesta näkökulmasta välttää kiinteistöomistuksien epätarkoituksenmukaista keskittymistä pankkisektorille.⁵⁵ Rajoite on ollut mitoitettu siten, että se ei ole estänyt pankkien oikeutta omistaa pankkien toimintaa palvelevia kiinteistöjä. Talletuspankkilakia edeltävissä säännöksissä rajoite oli kaksiosainen siten, että

53 Kumotun luottolaitostoiminnasta annetun lain (121/2007) 33 ja 81 §:t, kumotun luottolaitostoiminnasta annetun lain (1607/1993) 22–23 §, kumotun talletuspankkien toiminnasta annetun lain (1268/1990) 16–17 §.

54 Tämä ilmenee mm. kumotun talletuspankkien toiminnasta annetun lain (1268/1990) esitöistä (HE 242/1989 vp, s. 16 ja 39–40).

55 Ks. esim. HE 242/1989 vp, s. 16: ”Pankkien oikeutta omistaa kiinteistöjä ja kiinteistöyhteisöjen osakkeita on edelleen syytä rajoittaa, jottei talletuspankkien varoja liiallisesti käytettäisi muuhun kuin rahoitustoimintaan ja jotta kiinteistöjen omistaminen ei epätarkoituksenmukaisesti keskittyisi.”

tasearvoon suhteutettuna pankkitoimintaa palvelevien kiinteistöjen enimmäismäärä oli kymmenen prosenttia ja muiden kiinteistöjen osalta rajoite oli kolme prosenttia.⁵⁶ Rajoituksen mitoittamisessa keskeinen painoarvo on siten ollut pankin toimipaikkaverkoston palvelevilla kiinteistöillä.

Luottolaitosdirektiivi ei edellytä jäsenvaltioiden säätävän mainitusta seikasta. Kyse on siten kansallisesta, EU-lainsäädäntöä täydentävästä sääntelystä. Koska EU-tasossa luottolaitoslainsäädännössä ei ole harmonisoitu luottolaitokselle sallitun liiketoiminnan osa-alueita, kansallisen sääntelyn ylläpitäminen on tältä osin arvioitu edelleen mahdolliseksi.

Arvio muutostarpeesta

Luottolaitoslainsäädännön tarkastelun yhteydessä olisi syytä harkita, ovatko kiinteistöomistuksia koskevat säännökset ajan tasalla sekä ylipäänsä sitä, onko erillisrajoitus tarpeen osana luottolaitosten sallitun liiketoiminnan sääntelyä niin riskienhallinnallisista kuin yleisistä elinkeinopoliittisista syistä.

Mikäli tarve säännöksille edelleen on, tulisi tarkemmin arvioida raja-arvojen ajan-tasaisuutta pankkitoiminnan muutoksen myötä, sillä pankkitoiminta on nyttemmin vähemmän sidonnaista toimipaikkaverkoston. Rajoitusten soveltuvuutta kiinteistörahasto-omistuksiin tulisi myös arvioida. Tarkemmassa arviossa on otettava lisäksi huomioon, millä tavalla voimassa oleva vakavaraisuus- ja riskienhallinta-sääntely toimisi tarkoituksenmukaisessa laajuudessa myös muiden kuin luotonantotoimintaan liittyvien kiinteistöriskien hallinnassa.

56 HE 242/1989 vp, s. 39.

5.5 Hallituksen kokoonpanoa koskevat riippumattomuusvaatimukset

Nykytila

Voimassa oleva luottolaitoslainsäädäntö ei sisällä nimenomaisia säännöksiä luottolaitoksen hallituksen kokoonpanoa koskevista riippumattomuuskriteereistä.⁵⁷

Riippumattomien jäsenten vähimmäismäärää koskeva edellytys johdetaan epäsuorasti hallituksen valiokuntia koskevista säännöksistä. Merkittäville luottolaitoksilla tulee olla hallituksen tarkastus- (LLL 9:5)⁵⁸, riski- (LLL 9:4), palkitsemis- (LLL 8:5) ja nimitysvaliokunnat (LLL 7:3). Velvollisuus erillisten valiokuntien asettamiseen on vain konsolidointiryhmän emoyrityksellä ja talletuspankkien yhteenliittymän keskusyhteisöllä. Valiokunnan jäsen ei saa osallistua sellaisen luottolaitoksen päivittäiseen johtamiseen, jonka asiat kuuluvat valiokunnan tehtäviin. Tarkastusvaliokunnan jäsenistä vähintään yhden on oltava luottolaitoksesta ja sen merkittävistä osakkeenomistajista riippumaton. Muulla kuin merkittävällä luottolaitoksella valiokuntien tehtävistä vastaa hallitus. Edellä todetut kriteerit perustuvat luottolaitosdirektiivin kansalliseen voimaansaattamiseen. Luottolaitosdirektiivissä ei aseteta vähimmäisedellytyksiä riippumattomien jäsenen lukumäärälle tai määritellä riippumattomuuden arviointikriteerejä, vaan tarkemmat säännökset jäävät kansallisen lainsäädännön varaan.

Luottolaitoslainsäädännön asettamana yleisenä kriteerinä on, että hallituksen yksittäisen jäsenen on toimittava tehtävässään siten, että hallitus voi täyttää tehtävänsä ja riippumattomasti valvoa toimivan johdon toimintaa (LLL 7:2.3). Luottolaitoslain mukaan hallituksen puheenjohtaja ei kuitenkaan saa olla saman luottolaitoksen toimitusjohtajana ilman Finanssivalvonnan erillistä lupaa, ellei luottolaitoksella ole hallintoneuvostoa, jolle on annettu hallitukselle kuuluvat tehtävät (LLL 7:1.3). Nämä kriteerit pääasiassa perustuvat luottolaitosdirektiivin 88 ja 91 artikloihin.

57 Vrt. luotettavuus- ja pätevyysvaatimukset sekä ajankäyttö, joista säädetty LLL 7 luvun 4 ja 5 §:ssä. Tässä alaluvussa keskitytään ainoastaan hallituksen jäsenten muodollisiin riippumattomuusvaatimuksiin (*formal independence*). Luottolaitoksen hallituksen jäsenen on lisäksi tosiasiallisesti toimittava tehtävässään riippumattomalla tavalla (*independence of mind*).

58 Tarkastusvaliokunnan asettaminen on pakollista myös niissä tilanteissa, kun luottolaitoksen julkisen kaupankäynnin kohteena olevien liikkeeseen laskettujen velka-instrumenttien määrä ylittää LLL 9:5:ssä asetetun kynnyksarvon.

Hallitukseen sovellettavia säännöksiä sovelletaan myös hallintoneuvostoon, jos hallintoneuvostolle on annettu hallitukselle kuuluvia tehtäviä (LLL 7:1.5). Lain esitöissä on täsmennetty, että hallitukselle kuuluvilla tehtävillä tarkoitetaan luottolaitoslain mukaan hallitukselle kuuluvia tehtäviä.⁵⁹ Luottolaitoslain mukaan hallituksen tehtäviin kuuluu muun muassa luottolaitoksen johtamisen valvonta (LLL 7:1.1), sisäisten valvontajärjestelmien luotettavuudesta huolehtiminen (LLL 7:1.2), hallinto- ja ohjausjärjestelmien tehokkuuden arviointi (LLL 7:1.4), riskistrategioiden ja riskeihin liittyvien menettelytapojen hyväksyminen ja arviointi sekä yleisesti ottaen riskienhallinnallisten asioiden käsittely (LLL 9:3), palkitsemisjärjestelmien yleisistä periaatteista päättäminen (LLL 8:4), valvontatoiminnoissa työskentelevien henkilöiden palkistamisen valvonta (LLL 8:6.1) ja elvytysuunnitelman hyväksyminen (LLL 8 a:5.1).

Säännös kuitenkin jättää epäselväksi sen, miten hallintoneuvoston rooliin tulisi suhtautua, kun hallintoneuvostolle on annettu yhteisöainsäädännön mukaan hallitukselle lähtökohtaisesti kuuluvia tehtäviä. Esimerkiksi luottolaitoksen toimitusjohtajan valinta ja vapauttaminen on tyypillinen osuuskuntalain mukaan lähtökohtaisesti hallitukselle tehtävä, joka useissa tapauksissa on sääntömääräyksen siirretty hallintoneuvoston tehtäväksi.

Yleisellä tasolla luottolaitoksella on myös oltava sen toiminnan laatuun, laajuuteen ja monimuotoisuuteen nähden kattavat ja oikeasuhteiset hallinto- ja ohjausjärjestelmät, joilla varmistetaan luottolaitoksen johtaminen tehokkaasti ja varovaisten liikeperiaatteiden mukaisesti sekä se, että luottolaitoksen hallitus voi tehokkaasti valvoa luottolaitoksen johtamista (LLL 7:1.1). Tässä suhteessa kansallinen lainsäädäntö noudattelee melko tarkasti luottolaitosdirektiivin 74 artiklan sanamuotoa. Hallituksen riippumattomuutta koskevia vaatimuksia voidaan epäsuorasti johtaa näistä periaatteista.

Hallituksen jäsenen riippumattomuus on ollut jo pitkään keskeinen osa pörssi-yhtiöiden itsesääntelyä. Listayhtiöiden hallinnointikoodin⁶⁰ suosituksen nro 10 mukaan hallituksen jäsenten enemmistön tulisi olla riippumattomia yhtiöistä ja vähintään kahden yhtiöstä riippumattoman hallituksen jäsenen on oltava riippumattomia myös yhtiön merkittävistä osakkeenomistajista. Riippumattomuutta arvioidaan suosituksen mukaisten riippumattomuuskriteerien pohjalta. Riippumattomuuden arvioinnin kannalta keskeisiä kriteerejä ovat työ- tai toimisuhte yhtiöön viimeisen kolmen vuoden ajalta taikka yhtiölle suoritettut konsultointi- ja

59 HE 39/2014 vp, s. 51.

60 Arvopaperimarkkinayhdistys ry: [Hallinnointikoodi 2020](#).

tilintarkastustehtävät viimeisen kolmen vuoden ajalta, ristikkäiset valvontasuhteet sekä omistus- ja määräysvaltasuhteet. Riippumattomuuden arvioinnissa on listayhtiöiden hallinnointikoodin mukaan otettava huomioon myös kokonaisarvio. Kokonaisarviossa otetaan huomioon soveltuvien osin muun muassa osakepohjaiset johdon palkitsemisjärjestelmät, hallituksen jäsenenä toimiminen yhtäjaksoisesti yli 10 vuotta, hallituksen jäsenen lähipiiriin kuuluvien henkilöiden asema suhteessa yhtiöön tai sen merkittäviin osakkeenomistajiin sekä muut riippumattomuuden kannalta merkittävät seikat.⁶¹

Listayhtiöiden hallinnointikoodiin sisältyvät suositukset ovat luonteeltaan noudata tai selitä (comply or explain) -pohjaisia. Tämän mukaan lähtökohtana on, että listayhtiö noudattaa hallinnointikoodin mukaisia suosituksia. Mikäli yhtiö kuitenkin poikkeaa yksittäisistä suosituksista, tulee yhtiön selostaa poikkeamiseen liittyvät syyt sekä tapa, jolla poikkeamisesta on päätetty.⁶²

Euroopan pankkiviranomainen ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen ovat antaneet yhteiset soveltamisohjeet⁶³ siitä, millä tavalla mm. luottolaitosdirektiiviin pohjautuvia luottolaitosten johdon kelpoisuusvaatimuksia tulisi tulkita ja millä tavalla direktiiviin sisältyvien joustavien ja periaatetasoisten normien yhdenmukaista soveltamista tulisi edistää valvontakäytännössä. Ohjeet eivät ota tarkasti kantaa riippumattomien hallituksen jäsenten osuuteen koko hallituksesta. Merkittävillä luottolaitoksilla ja listatuilla luottolaitoksilla tulee olla hallituksessa ”riittävä määrä” riippumattomia jäseniä. Puolestaan muissa luottolaitoksissa tulee olla vähintään yksi riippumaton hallituksen jäsen. Riippumattomien jäsenten lukumäärästä voitaisiin poiketa muun muassa kokonaan omistetuissa tytärluottolaitoksissa ja eräissä sijoituspalveluyrityksissä.⁶⁴

Euroopan pankkiviranomaisen ja Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaisen ohjeiden mukainen riippumattomuuden arviointi on melko samansuuntaista kuin listayhtiöiden hallinnointikoodin mukaan.⁶⁵ Tiettyjä eroja kuitenkin on. Keskeisimpinä eroavaisuuksina on, että 12 vuoden yhtäjaksoinen toiminen hallituksen jäsenenä aiheuttaa, että henkilön ei voida lähtökohtaisesti katsoa olevan luottolaitoksesta riippumaton (vrt. listayhtiöiden hallinnointikoodi, jossa vastaava aikaraja

61 Ks. tarkemmat kriteerit listayhtiöiden hallinnointikoodin suosituksesta 10.

62 Hallinnointikoodi 2020, s. 8–9.

63 Ohjeet ylimmän hallintoelimen jäsenten ja keskeisistä toiminnoista vastaavien henkilöiden sopivuuden arviointia varten (2.7.2021). EBA/GL/2021/06.

64 EBA/GL/2021/06, alaluku 9.3, kappale 88.

65 EBA/GL/2021/06, alaluku 9.3.

on kymmenen vuotta), ja että riippumattomuuden arvioinnin kannalta keskeistä on saman luottolaitoksen toimitusjohtajan tai johtoryhmätasoisien tehtävien hoitaminen viiden edeltävän vuoden aikana, kun listayhtiöiden hallinnointikoodissa vastaava aikaraja on kolme vuotta.

Kansainvälinen valuuttarahasto (IMF) on Suomen rahoitusjärjestelmän vakautta koskevassa maa-arviossaan nostanut esille luottolaitosten johdon riippumattomuuskriteerit yhdeksi sääntelyn kehittämisosajalueeksi.⁶⁶ IMF katsoo raportissaan, että lainsäädännön tulisi edellyttää luottolaitosten hallituskokoonpanoilta riittävää lukumäärää riippumattomia hallituksen jäseniä sekä yleisesti ottaen että erityisesti talletuspankkien yhteenliittymien keskusyhteisöiltä.⁶⁷ IMF ei kuitenkaan ole ottanut tarkemmin kantaa siihen, mikä osuus tai lukumäärä riippumattomia jäseniä olisi riittävä. Lisäksi IMF on raportissaan kehottanut määrittelemään riippumattomuuden lainsäädännössä tarkemmin, mutta ei ole toisaalta ottanut kantaa siihen, millaiset kriteerit riippumattomuudelle tulisi asettaa.⁶⁸

Muutostarpeiden arviointia

Luottolaitosdirektiivi asettaa ainoastaan periaatetasoiset puitteet siitä, minkä tyyppisiä säännöksiä kansalliselta lainsäädännöltä edellytetään hallituksen riippumattomuutta koskien. Voimassa olevat kansalliset säännökset vastaavat direktiivin sanamuotoja, mutta luottolaitoslain säännökset eivät kuitenkaan anna selkeitä oikeusohjeita siitä, minkä tasoista riippumattomuutta luottolaitosten hallituskokoonpanoilta täsmälleen ottaen odotetaan. Kun kyse on merkittävästä luottolaitoksesta ja sitä kautta luottolaitoksella on velvollisuus luottolaitoslain perusteella tiettyjen valiokuntien asettamiseen, laissa nimenomaisesti säädetty riippumattomuuskriteerit ovat tässäkin tapauksessa huomattavasti suppeammat kuin mitä listayhtiöiden hallinnointikoodi edellyttää tai miten riippumattomuuden arvioinnista on Euroopan pankkiviranomaisen antamissa ohjeissa ohjeistettu. Kansallista lainsäädäntöä olisi luottolaitosdirektiivin näkökulmasta mahdollista selkeyttää tavalla, joka on yhteensopiva luottolaitosdirektiivin kanssa, koska direktiivi asettaa kansalliselle lainsäädännölle periaatetasoisia edellytyksiä.

66 [International Monetary Fund. Finland: Financial System Stability Assessment. IMF Country Report No. 23/39. January 2023.](#) (IMF 2023)

67 IMF 2023, s. 28. IMF:n huomio talletuspankkien yhteenliittymien keskusyhteisöistä koski niin sanottuja LSI-pankkiryhmittymiä (less significant institutions). Yhteenliittymien hallintoon ja ohjaukseen liittyviä seikkoja on käsitelty tarkemmin jäljempänä kohdassa 6.11.

68 IMF 2023, s. 9.

Riippumattomuusvaatimuksista säättäminen lain tasolla voi olla kansallisesti perusteltua. Merkittävä osa kotimaisen pankkisektorin markkinaosuudesta kuuluu luottolaitoksille, jotka eivät ole listayhtiöitä ja siten listayhtiöiden hallinnointikoodissa asetettujen suositusten piirissä. Muut kuin listayhtiönä olevat luottolaitokset noudattavat hallinnointikoodin mukaisia suosituksia ja julkistavat hallinnointiaan koskevia tietoja tällä hetkellä vaihtelevasti.

Mahdollisia vaihtoehtoja sääntelyn kehittämiseksi:

Lainsäädännössä määritellään riippumattomien hallituksen jäsenten osuus koko hallituksesta. Hallintotapaan liittyvien suositusten pohjalta olisi perusteltua asettaa vähimmäisvaatimukseksi, että vähintään puolet hallituksen jäsenistä on riippumattomia luottolaitoksesta. Lainsäädännössä olisi tarpeen määritellä myös se, mikä osuus hallituksen jäsenistä tulisi olla riippumattomia myös merkittävistä omistajista. Riippumattomuuskriteerien soveltaminen hallituksen asettamiin valiokuntiin sekä hallituksen puheenjohtajaan (tai puheenjohtajistoon) tulisi niin ikään täsmentää. Riippumattomuuden tärkeys korostuu erityisesti riski-, tarkastus- ja palkitsemisvaliokunnissa.

Riippumattomuuskriteerien määrittely lainsäädännössä. Riippumattomuuden arvioinnille olisi perusteltua harkita säädettäväksi lainsäädännössä ne vähimmäiseikat, joita riippumattomuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon.⁶⁹ Täysin tyhjentävästi riippumattomuuden arviointikriteerejä ei kuitenkaan ole mahdollista määritellä lain tasolle, vaan määritelmän tulisi olla riittävän joustava. Näin voitaisiin paremmin huomioida hyvän hallintotavan myöhempi kehittyminen. Esimerkiksi tavanomaista pankkiasiakkuutta tai asiakasetujen saamiseksi edellytettäviä arvoltaan vähäisiä jäsenosuuksia ei tulisi katsoa riippumattomuutta vaarantavaksi seikoiksi. Lisäksi olisi perusteltua harkita nimenomaisia säännöksiä siitä, voiko luottolaitoksen palveluksessa oleva henkilö (mukaan lukien toimitusjohtaja) toimia hallituksen jäsenenä.

Hallituksen riippumattomuutta koskevien tietojen julkistaminen. Keskeinen osa riippumattomuuskriteerien toteutumista on, että hallituksen riippumattomuutta koskevat tiedot julkistetaan.

69 Vrt. edellytys luotettavuudesta ja hyvämaineisyydestä, jonka arviointikriteereistä on säädetty luottolaitoslain 7 luvun 4 §:n 2 momentissa.

Riippumattomuuskriteerien pakottavuus. Riippumattomuuskriteerit voivat olla suoraan lain perusteella pakottavia, jolloin luottolaitoksen hallituksen olisi sellaisenaan täytettävä lainsäädännön asettamat vähimmäisvaatimukset. Vaihtoehtoinen ratkaisu voisi pohjautua noudata tai selitä -periaatteelle, jolloin laissa asetetuista lähtökohdista olisi mahdollista poiketa, mutta tällöin poikkeamisen peruste olisi julkistettava. Noudata tai selitä -periaatetta on sovellettu myös esimerkiksi arvopaperimarkkinalain mukaisissa ostotarjousäännöksissä.⁷⁰ Noudata tai selitä -periaatteelle pohjautuva ratkaisu voisi olla joustavampi toteuttamistapa, mutta kuitenkin erityisesti edellyttäisi sääntelyn vaikutusten tiivistä seurantaa. Riippumattomuuskriteerien pakottavuudesta olisi mahdollista säätää myös näiden yhdistelmänä.

Hallintoneuvostojen rinnastaminen hallitukseen sääntelyn näkökulmasta voi olla tarpeen selkeyttää. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan luottolaitoslainsäädännön perusteella hallitukselle kuuluvien tehtävien antaminen hallintoneuvostolle johtaa hallintoneuvoston rinnastamiseen hallitukseksi. Myös tiettyjen osuuskuntalain mukaisesti ensisijaisesti hallitukselle kuuluvien tehtävien antaminen hallintoneuvostolle tai hallintoneuvostolla oleva aktiivinen muu valvontarooli voi muodostaa hallintoneuvostolle sikäli vahvan roolin luottolaitoksen hallintojärjestelmässä, että hallintoneuvosto olisi perusteltua katsoa sellaiseksi luottolaitoksen toimielimeksi, johon sovelletaan luottolaitoslainsäädännössä hallitusta koskevia säännöksiä. Hallitusta koskevia vaatimuksia ei kuitenkaan ole perusteltua sellaisenaan ulottaa sellaisiin hallintoneuvostoihin, jotka luonteeltaan ovat lähinnä omistajaohjausta ja strategisia päätöksiä tukevia toimielimiä. Ottaen huomioon luottolaitosten keskeinen toiminta rahoitusmarkkinoilla, olisi rahoitusmarkkinoita kohtaan koettavan luotettavuuden varmistamiseksi kuitenkin perusteltua harkita hyvämaineisuutta koskevien vaatimusten laajentamista hallintoneuvostoihin riippumatta niiden tehtävistä ja luonteesta.

Talletuspankkien yhteenliittymien rakenne tulisi huomioida hallituksen jäsenten riippumattomuutta koskevassa sääntelyssä. Näitä seikkoja on arvioitu tarkemmin jäljempänä kohdassa 6.11.

70 Arvopaperimarkkinalain 11 luvun 9 §:ssä säädetään, että ostotarjouksen julkistamisesta on käytävä ilmi, onko ostotarjouksen tekijä sitoutunut noudattamaan ostotarjousmenettelyä koskevaa suositusta ja jollei ole, perustelut sille, miksei ole sitoutunut.

5.6 Poikkeukset luottolaitoksen omien osakkeiden ja osuuksien rahoituskiellosta

Nykytila

Yleisen yhteisöoikeudellisen lainsäädännön mukaan omien tai emoyhteisön osakkeiden tai osuuksien rahoitus on kiellettyä lukuun ottamatta kyseisen yhteisön tai sen lähipiiriyhteisön työntekijöille myönnettävä rahoitus osakkeiden tai osuuksien hankintaan, kun tämä toteutetaan jakokelpoisten varojen puitteissa (OYL 13:10, OKL 16:11). Rahoituskiellon piiriin kuuluvina toimenpiteinä pidetään rahalainan, varojen ja vakuuden antamista (OYL 13:10.1, OKL 16:11.1).

Omien osakkeiden ja osuuksien rahoituskielto perustuu osaltaan EU:n yhteisöoikeudelliseen lainsäädäntöön. Yhtiödirektiivin⁷¹ 64 artiklassa säädetään niistä edellytyksistä, joiden puitteissa jäsenvaltiot voivat sallia omien osakkeiden rahoittamisen. Omien osakkeiden rahoituksen salliminen kyseisen artiklan puitteissa siten on jäsenvaltio-optio. Artiklassa mainittuna rahoittamisena pidetään varojen antamista suoraan tai välillisesti, myöntämällä lainaa tai antamalla vakuus (64 artiklan 1 kohta). Jäsenvaltiot voivat artiklan mukaan sallia omien osakkeiden rahoittamisen edellyttäen muun muassa markkinaehtoisuutta, vastapuolen luottokelpoisuuden arviointia, yhtiökokouksen tekemää päätöstä sekä yhtiökokoukselle annettavaa kirjallista ja julkaistavaa selvitystä järjestelyn syistä, yhtiön intressistä, ehdoista, riskeistä ja osakkeiden hankintahinnasta (64 artiklan 2 ja 3 kohdat). Lisäksi rahoituksen on tapahduttava jakokelpoisten varojen puitteissa (64 artiklan 4 kohta). Artiklassa tarkemmin säädettyjä edellytyksiä ei kuitenkaan sovelleta pankkien tai muiden rahoituslaitosten tavanomaiseen liiketoimintaan kuuluviin toimiin eikä sellaisiin toimiin, joiden tarkoituksena on osakkeiden hankkiminen yhtiön tai sitä lähellä olevan yhtiön työntekijöille (64 artiklan 6 kohta).

Luottolaitoslain 5 luvun 5 § sisältää poikkeuksen siitä, että osuuskuntalain 16 luvun 11 §:ään sisältyvää omien osuuksien ja osakkeiden rahoituskieltoa ei sovelleta luottolaitokseen eikä sen konsolidointiryhmään kuuluvaan rahoituslaitokseen.⁷² Säännös käytännössä soveltuu ainoastaan osuuspankkeihin. Tämän säännöksen

71 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/1132 tietyistä yhtiöoikeuden osa-alueista.

72 Mainitun osuuskuntalain säännöksen 1 momentin mukaan *”Osuuskunta ei saa antaa rahalainaa, varoja tai vakuutta käytettäväksi siihen tarkoitukseen, että ulkopuolinen voi hankkia osuuskunnan tai sen emoyhteisön osuuksia tai osakkeita”*. Pykälän 2 momentin mukaan kieltoa ei kuitenkaan sovelleta jakokelpoisten varojen rajoissa toteutettaviin toimiin, joiden tarkoituksena on osuuksien tai osakkeiden hankkiminen osuuskunnan tai sen lähipiiriin kuuluvan yhteisön työntekijöille.

hyödyntämistä kuitenkin rajoittavat merkittävästi luottolaitoslain 5 luvun 6 §:ssä säädetty edellytykset oman pääoman ehtoisten instrumenttien rahoittamiseen ja pantiksi ottamiseen liittyen.

Luottolaitoslain 5 luvun 6 §:ssä säädetään tarkemmin niistä edellytyksistä, joiden perusteella luottolaitos voi osallistua omien osuuksien, osakkeiden tai muiden vastaavien pääomainstrumenttien rahoittamiseen. Samoja edellytyksiä sovelletaan pykälän 1 momentin mukaan omien osakkeiden ja osuuksien pantiksi ottamiseen. Säännöksellä saatetaan osaltaan kansallisesti voimaan yhtiödirektiivin 64 artiklan 6 kohdan sallima jäsenvaltio-optio pankkien ja muiden rahoituslaitosten oman pääoman ehtoihin instrumentteihin liittyen.

Luottolaitoslain 5 luvun 6 §:n 2 momentin mukaan omien osakkeiden ja osuuksien rahoittaminen on sallittua ainoastaan, jos i) instrumentit ovat kaupankäynnin kohteena säännellyllä markkinalla⁷³, ii) luoton antaminen tai osakkeiden tai osuuksien pantiksi ottaminen kuuluu tavanomaiseen liiketoimintaan ja iii) luotto on myönnetty tai pantti otettu luottolaitoksen toiminnassa noudatetuilla tavanomaisilla ehdoilla. Pykälän 3 momentissa puolestaan säädetään omien osakkeiden ja osuuksien rahoittamisen ja pantiksi ottamisen enimmäismäärästä: pantiksi otettujen ja merkinnän rahoittamiseksi myönnettyjen luottojen määrä saa olla nimellisarvoltaan enintään 10 prosenttia sidotusta pääomasta. Pykälän 4 momentissa kielletään luoton myöntäminen konsolidointiryhmään kuulumattomalle konserniyritykselle konsolidointiryhmään kuuluvan yrityksen osakkeiden tai osuuksien hankkimiseksi.

Luottolaitoslainsäädäntö sisältää erityissäännökset siitä, milloin eri oman ja vieraan pääoman instrumentteja voidaan lukea luottolaitoksen vakavaraisuuslaskennassa *omiin varoihin*. Luottolaitosten osakkeiden ja osuuksien näkökulmasta käytännössä keskeisin omien varojen kategoria on ydinpääoma (*common equity tier 1, CET1*). Ydinpääoma on luottolaitoksen omien varojen kategorioista luonteeltaan pysyvintä ja tappionkattamiskyvyltään laadukkainta.

Ydinpääoman kriteereistä säädetään EU:n vakavaraisuusasetuksen (CRR) 28 artiklassa. Yksi ydinpääomainstrumentin keskeisistä kriteereistä on, että luottolaitos ei ole suoraan tai välillisesti rahoittanut instrumentin hankintaa (CRR 28 artiklan 1 kohdan b alakohta). Vastaava kriteeri on myös ensisijaiseen lisäpääomaan (AT1) ja toissijaiseen pääomaan (T2) luettavilla omien varojen instrumenteilla (CRR 52

73 Luottolaitoslain asianomaisessa kohdassa viitataan kaupankäynnistä rahoitusvälineillä annetun lain (1070/2017) 1 luvun 2 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaiseen säännelyyn markkinaan, jolla tarkoitetaan kotimaista arvopaperipörssiä tai muuta vastaavaa ETA-valtiossa sijaitsevaa monenkeskistä kaupankäyntijärjestelmää.

artiklan 1 kohdan c alakohta ja 63 artiklan ensimmäisen kohdan c alakohta). EU:n vakavaraisuusasetusta täydentävät komission delegoidulla asetuksella vahvistetut Euroopan pankkiviranomaisen laatimat sääntelystandardit, joissa omien varojen kriteerejä on tarkennettu.⁷⁴ Omiin varoihin lukeutuvien instrumenttien rahoittaminen ei sinänsä tee kyseisestä instrumenttiluokasta kokonaan kelpaamatonta omiin varoihin, mutta suoran tai välillisen rahoituksen hankitut yksittäiset instrumentit on vähennettävä luottolaitoksen omista varoista. Vähennys tehdään aina jälkikäteen.

Muutostarpeiden arviointia

Luottolaitoslain 5 luvun 5 ja 6 §:ien välistä suhdetta tulisi täsmentää. Erityisesti 5 §:ssä säädetty täydellinen poikkeus osuuskuntalain mukaisesta omien osuuksien ja osakkeiden rahoituskiellosta suhteessa 6 §:ssä säädettyyn yleiseen oman pääoman ehtoisten instrumenttien rahoittamisen sallittavuuteen osana tavanomaista liiketoimintaa jättää jokseenkin epäselväksi, missä puitteissa omien osuuksien ja osakkeiden rahoittaminen on sallittua osuuskuntamuotoisille luottolaitoksille erityisesti, kun säännöstä vastaavasta osakeyhtiölain mukaisesta omien osakkeiden rahoituskiellosta poikkeamiseksi ei ole.

Luottolaitoslain 5 luvun 5 §:ään sisältyvä osuuskuntamuotoisia luottolaitoksia koskeva poikkeus omien osuuksien ja osakkeiden rahoituskiellosta olisikin perusteltua kumota. Omien osakkeiden, osuuksien ja muiden oman pääoman ehtoihin instrumentteihin liittyvään rahoitukseen ja pantiksi ottamiseen siten sovellettaisiin kaikkien luottolaitosyhteisömuotojen osalta luottolaitoslain 5 luvun 6 §:ää, jolloin oman pääoman instrumenttien rahoittaminen ja pantiksi ottaminen olisi sallittua ainoastaan säännöksessä tarkemmin määritellyn liikkumavaran puitteissa ja yhteisömuotoneutraalilla tavalla.

Puolestaan luottolaitoslain 5 luvun 6 §:n soveltamisalaa olisi perusteltua harkita **laajennettavaksi siten, että se koskisi oman pääoman ehtoisten instrumenttien ohella kaikkia EU:n vakavaraisuusasetuksen mukaisia omien varojen instrumentteja.** Yhteisöainsäädännön mukaan velaksi luokiteltavien instrumenttien rahoittamista tai pantiksi ottamista ei ole kielletty, mutta tietyin edellytyksin velkainstrumentit voivat kuulua luottolaitoksen vakavaraisuuteen laskettaviksi

⁷⁴ Euroopan komission delegoitu asetus (EU) N:o 241/2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 575/2013 täydentämisestä laitoksiin sovellettavilla omien varojen ja hyväksyttävien velkojen instrumentteja koskevia vaatimuksia koskevilla teknisillä sääntelystandardeilla.

instrumenteiksi. Luottolaitoslainsäädännön mukaisiin omien varojen instrumentteihin, riippumatta niiden kohtelusta omana tai vieraana pääomana, liittyy saman tyyppisiä kysymyksiä kuin pelkästään oman pääoman ehtoihin instrumentteihin.

Oman pääoman instrumenttien sallitun rahoittamisen ja pantiksi ottamisen kriteeriä instrumenttien julkisesta noteerauksesta tulisi tarvittaessa tarkastella uudelleen. Luottolaitoslain 5 luvun 6 §:n 2 momentissa säädetään, että osakkeiden tai osuuksien rahoittaminen tai pantiksi ottaminen on sallittua vain, jos instrumentit ovat julkisen kaupankäynnin kohteena. Yhtiödirektiivi ei näyttäisi tällaista edellytystä kuitenkaan asettavan. Merkittävä osa suomalaisista luottolaitoksista on laskenut liikkeelle rahoitusinstrumentteja, jotka eivät ole kaupankäynnin kohteena julkisella markkinapaikalla (etenkin osuuspankkien eri osuuslajit ja säästöpankkien kantarahasto-osuudet). Julkisen kaupankäynnin edellytystä olisikin perusteltua tarkastella uudelleen. Julkisen noteerauksen edellytyksen puolesta kuitenkin puhuu se, että kaupankäyntipaikka parantaa rahoitusvälineiden rahaksimuutettavuutta ja käyvän arvon hinnanmuodostus on läpinäkyvä.

Luottolaitoslain 5 luvun 6 §:n 3 momentin mukaista **rajoitusta oman pääoman instrumenttien pantiksi ottamisesta (enintään 10 prosenttia sidotusta pääomasta) olisi tarpeen arvioida tarkemmin.** Huomionarvoista on, että säännös koskee ainoastaan pantiksi ottamisen rajoitusta, mutta ei rajoita muuta oman pääoman ehtoisten instrumenttien rahoitusta. Rajoituksen laajentamista tulisikin harkita soveltuvaksi myös instrumenttien rahoittamiseen. EU:n vakavaraisuusasetus ei sisällä säännöksiä omien varojen instrumenttien rahoittamisen tai pantiksi ottamisen etukäteisluvasta, toisin kuin on omiin varoihin luettavien instrumenttien hankinnan ja lunastuksen suhteen. Tällöin mahdolliset erillisrajoitukset ovat kokonaan kansallisen lainsäädännön varassa. Yhteisöoikeudellisen sidotun pääoman sijasta rajoitukset olisi perustellumpaa sijoittaa luottolaitoslainsäädännön mukaisiin omiin varoihin tai luottolaitoslain perusteella jakokelpoisiin omiin varoihin.

Mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja ovat myös **oman pääoman instrumenttien rahoituskieltoa koskevan poikkeuksen kaventaminen osakeyhtiö- ja osuuskuntalakiin mukaiselle perustasolle tai rahoituskieltoa koskevien poikkeusten purkaminen kokonaan.** Oman pääoman instrumenttien rahoituskieltoa koskeva poikkeus saattaa olla kokonaisuudessaan merkitykseltään vähäinen, koska rahoitetut omien varojen instrumentit on EU:n vakavaraisuusasetuksen perusteella vähennettävä omista varoista. Rahoituskieltoa koskevat poikkeukset voitaisiin siten rajata osakeyhtiö- ja osuuskuntalakiin mukaiselle perustasolle, jolloin oman pääoman ehtoisten instrumenttien rahoittaminen tai pantiksi ottaminen olisi sallittua olisi ainoastaan rahoitettaessa luottolaitoksen tai sen lähipiiriin kuuluvien yhteisöjen hankkimia instrumentteja. Myös oman pääoman ehtoisten instrumenttien

rahoittamista ja pantiksi ottamista koskeva täyskielto voisi olla mahdollinen sääntelyratkaisu. Vaikka nämä vaihtoehdot sinänsä merkitsisivät kavennuksia luottolaitosten oman pääoman ehtoihin järjestelyihin, voisivat ne myös selkeyttää suhteellisen monimutkaista rahoituskiellon ja sen poikkeusten tulkintaa.

5.7 Kaupankäynti luottolaitoksen omilla osakkeilla

Nykytila

Omien osakkeiden hankinta on yksi tyypillinen varojenjakokeino. Omia osakkeita hyödynnetään muun muassa palkitsemisjärjestelmissä ja yritysjärjestelyissä. Kansainvälisessä käytännössä on tyypillistä, että julkisesti noteeratut liikepankit toimivat jossakin määrin myös oman osakkeensa markkinatakaajana (*market making*) ja käyvät kauppaa myös omilla osakkeillaan muun muassa johdannaistransaktioihin liittyen.

Voimassa oleva osakeyhtiölaki tai luottolaitostoimintaa koskeva lainsäädäntö eivät sisällä erityissäännöksiä kaupankäynnistä omilla osakkeilla. Omilla osakkeilla tapahtuvaan kaupankäyntiin sovelletaan soveltuvin osin osakeyhtiölain yleisiä säännöksiä omien osakkeiden hankkimisesta ja luovuttamisesta.

Julkisessa osakeyhtiössä omia osakkeita ei saa hankkia, lunastaa tai ottaa pantiksi yli yhtä kymmenesosaa kaikista osakkeista (OYL 15:11.1). Julkisessa osakeyhtiössä omien osakkeiden pantiksi ottamisesta päätetään kuten omien osakkeiden hankkimisesta (OYL 15:13.1). Omien osakkeiden hankkimisesta päätetään sellaisenaan yhtiökokouksessa (OYL 15:5.1) tai päättämällä yhtiökokouksessa antaa valtuutus hallitukselle (OYL 15:5.2). Koska kaupankäyntitarkoituksiin hankittavissa osakkeissa tyypillisesti poiketaan osakkeiden hankkimisesta osakkeenomistajien omistamien osakkeiden mukaisessa suhteessa, sovellettavaksi tulevat myös suunnattuun hankkimiseen liittyvät lisäedellytykset, joita ovat painava taloudellinen syy ja päätöksen tekeminen kahden kolmasosan määränemmistö päätöksellä (OYL 15:6.1).⁷⁵

⁷⁵ Vastaavaa sääntelyä sovelletaan tyypillisesti myös omien osakkeiden lunastamiseen. Merkittävänä poikkeuksena suunnattu lunastaminen, joka edellyttää osakeyhtiölain mukaan kaikkien osakkeenomistajien suostumusta (OYL 15:6.2).

Osakeyhtiölain näkökulmasta omien osakkeiden hankkiminen on luonteeltaan varojenjako (OYL 13:1.1). Omien osakkeiden hankkiminen edellyttää, että yhtiöllä on tilinpäätöksen mukaan jakokelpoisia varoja (tasetesti, OYL 13:3), eikä yhtiön tiedetä tai pitäisi tietää olevan maksukyvytön tai toimenpiteen johtavan maksukyvyttömyyteen (OYL 13:2).

Yhtiödirektiivin 60 artiklassa on säädetty niistä edellytyksistä, jotka jäsenvaltioiden lainsäädännön on täytettävä omien osakkeiden hankkimiseen liittyen. Direktiivi edellyttää muun muassa yhtiökokouksen antamaa valtuutusta ja että osakkeiden hankkiminen toteutetaan jakokelpoisten varojen puitteissa. Jäsenvaltiot voivat asettaa mainitussa artiklassa tarkemmin mainittuja edellytyksiä omien osakkeiden hankinnalle, kuten asettaa määrällisiä rajoituksia.⁷⁶ Yhtiödirektiivi ei sisällä luottolaitoksiin tai muihin rahoitussektorin yrityksiin sovellettavia poikkeussäännöksiä omien osakkeiden hankinnasta.

Kirjanpidon näkökulmasta omien osakkeiden hankintaa pidetään varojenjakona, joista maksettu hankintameno vähentää yhtiön vapaata omaa pääomaa.⁷⁷ Puolestaan omien osakkeiden myynti kirjataan vastaavasti vapaaseen pääomaan. Mahdollinen myyntitappio jää oman pääoman vähennykseksi. Myyntivoitto puolestaan tyypillisesti kirjataan sijoitetun vapaan oman pääoman rahastoon (SVOP). Yhtiön hallussa olevat omat osakkeet, hankintojen peruste ja muut olennaiset seikat on eriteltävä tilinpäätöksen liitetiedoissa.

Luottolaitosten vakavaraisuussäätelyn näkökulmasta omien osakkeiden ja osuuk-sien hankintaa ja lunastusta pidetään varojenjakokeinona. Yhtiölainsäädäntöön nähden luottolaitoslainsäädännön tarkastelunäkökulma on laajempi ja se kattaa kaikki *omiin varoihin* luettaviin instrumentteihin⁷⁸ kohdistettavat hankinnat. Nämä toimenpiteet edellyttävät CRR 78 artiklan perusteella pankkivalvontaviranomaisen antamaa lupaa ja annetun luvan mukainen enimmäismäärä vähennetään suoraan

76 Direktiivin 60 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan a alakohdan mukaan rajaa ei saa asettaa kuitenkaan alemmaksi kuin kymmenen prosenttia direktiivin tarkoittamasta merkitystä pääomasta.

77 Hankinta voidaan tehdä myös käyttämällä sidottua omaa pääomaa, mutta tällöin hankinta on toteutettava osakeyhtiölain 14 luvun mukaisella menettelyllä (ml. velkojien-suojamenettely) osakepääoman alentamiseksi.

78 Luottolaitoksen omiin varoihin luettavat instrumentit voivat niiden kategoriasta riip-puen olla kirjanpitol teknisesti joko omaa tai vierasta pääomaa.

luottolaitoksen omista varoista.⁷⁹ Mainitussa artiklassa on myös säädetty luvan antamisen edellytyksistä. Lisäksi MREL-vaatimuksen kattamiseksi käytettävien hyväksyttävien velkojen vähentämiseen liittyvistä toimenpiteistä ja niiden edellytyksistä säädetään CRR 78a artiklassa.

Osakeyhtiölain mukaisia säännöksiä osakeanneista sovelletaan paitsi uusien osakkeiden antamiseen, myös yhtiön hallussa olevien omien osakkeiden luovuttamiseen (OYL 9:1.1). Kaupankäyntitarkoituksia varten luovutettavat osakkeet eivät muodosta tästä poikkeusta. Panttina omien olevien osakkeiden luovuttamiseen sovelletaan niin ikään samoja säännöksiä kuin muiden yhtiön omassa hallussa olevien omien osakkeiden luovuttamiseen (OYL 15:13.2). Luottolaitosten vakavaraisuussäätelyn näkökulmasta luottolaitoksen luovuttamaa omaa osaketta vastaavat omat varat voidaan uudelleen sisällyttää luottolaitoksen omiin varoihin.

Kun yhtiön liikkeeseen laskemat osakkeet ovat kaupankäynnin kohteena säännellyllä markkinalla, sovelletaan omien osakkeiden hankkimiseen arvopaperimarkkinalain (746/2012) 8 luvun 2 §:ää omilla osakkeilla tehtyjen kauppajen ilmoittamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan liikkeeseenlaskijan on ilmoitettava omilla osakkeillaan tekemänsä kaupat sen säännellyn markkinan, jolla sen osakkeet ovat kaupankäynnin kohteena, ylläpitäjälle. Ilmoitus on tehtävä ennen seuraavan kaupankäyntipäivän alkua. Pykälän 2 momentin mukaan liikkeeseenlaskijan on lisäksi noudatettava omilla osakkeilla tekemissään kaupoissa säännöksiä huomattavan omistus- ja ääniosuuden julkistamisesta. Pykälän 1 momentin säännös on kansallinen, kun taas 2 momentin säännöksen taustalla on direktiivi 2004/109/EY (nk. *avoimuusdirektiivi*). Edelleen arvopaperimarkkinalain 8 luvun 3 §:n mukaan pörssin on julkistettava luvun 2 §:n nojalla pörssille ilmoitetut tiedot.

Muutostarpeiden arviointia

Yleistä. Omilla osakkeilla tapahtuva kaupankäynti rajallisessa laajuudessa vaikuttaisi olevan tyypillistä toimintaa joillekin julkisesti noteeratuille liikepankeille. Vaikka osakeyhtiölain säännökset eivät sellaisenaan sovellu aktiiviseen kaupankäyntiin omilla osakkeilla, osakeyhtiölain ei katsota muodostavan tällaiselle toiminnalle sinänsä estettä. Havaintojen mukaan luottolaitokset ovat pystyneet

79 Artiklassa säädetään edellytyksistä, joiden perusteella luottolaitos voi vähentää omien varojen määrää esimerkiksi hankkimalla tai lunastamalla omia osakkeita. Osingon- ja koronmaksuun rinnastettavan varojenjaon luvanvaraisuudesta on puolestaan säädetty CRR 73 artiklassa.

harjoittamaan kaupankäyntiä omilla osakkeillaan yhtiökokouksen siihen antamien valtuutusten pohjalta soveltaen omien osakkeiden hankintaa ja osakeanteja koskevaa sääntelyä.

Luottolaitosten omilla osakkeilla tapahtuvan kaupankäynnin tavanomaisuutta on kuitenkin hankala erottaa omien osakkeiden hankinnasta muita tarkoituksia varten, koska luottolaitosten liiketoimintamallit eroavat toisistaan. Tämän arviomuistion puitteissa ei ole saavutettu riittävän selkeää kuvaa siitä, minkä tyyppinen kaupankäynti omilla osakkeilla on tavanomaista osana tyyppillistä arvopaperitoimintaa, jossa on kyse muusta kuin varojenjaosta tai palkitsemisesta.

Kaupankäyntiä varten hankittavat osakkeet on etukäteen vähennettävä luottolaitosten omista varoista luottolaitosten vakavaraisuussääntelyn perusteella ja toimenpide edellyttää pankkivalvontaviranomaisen antamaa lupaa. Etukäteen tehtävä vähennys omista varoista ja pankkivalvontaviranomaisen lupa vähentävät järjestelyiden riskejä omien varojen riittävyyden näkökulmasta. Lisäksi on sovellettava vakavaraisuussääntelyyn perustuvia rajoituksia siitä, missä laajuudessa luottolaitos voi hankkia omia osakkeitaan. Siten vakavaraisuussääntely vähentää luottolaitosten omien varojen riittävyyteen liittyviä riskejä, koska tätä sääntelyä sovelletaan yhtiöoikeudellisesta sääntelystä riippumatta. Osakkeenomistajien päätösvallan käyttäminen kuitenkin edistää markkinakuria ja siten osaltaan myös rahoitusmarkkinoiden vakautta. Vaikka sääntelyn yksinkertaistamisella ja joidenkin edellytysten purkamisella voidaan saavuttaa jossain määrin säästöjä hallinnollisissa ja operatiivisissa kustannuksissa omilla osakkeilla kaupankäynnissä aktiivisilla liikepankeilla, tulisi sääntelyratkaisuisissa kiinnittää keskeisesti huomiota markkinoiden vakauteen liittyviin näkökohtiin sekä vaikutuksiin osakkeenomistajien asemaan. Lisäksi on huomioitava yhtiödirektiivin sallima liikkumavara.

Vaihtoehto: Nykytilan ylläpitäminen. Omien osakkeiden hankinta ja luovutus kaupankäyntitarkoituksia varten edellyttäisi edelleen yhtiökokouksen päätöstä, eikä omilla osakkeilla tapahtuvaan kaupankäyntiin säädettäisi luottolaitosten tai sijoituspalveluyritysten osalta erityissäännöksiä. Tässä vaihtoehdossa ylläpidettäisiin nykyinen oikeustila siitä, että omien osakkeiden hankkiminen ja luovuttaminen edellyttäisivät aina yhtiökokouksen päätöstä tai valtuutusta. Yhtiökokouksen päätöksessä kuitenkin voidaan edelleen ottaa huomioon tarpeellisia lisäriteerejä, mitä tulee omien osakkeiden hankintaan ja käyttämiseen eri kaupankäyntitarkoituksiin.

Vaihtoehto: Omien osakkeiden hankkiminen ja luovuttaminen myös kaupankäyntitarkoituksiin edellyttäisi jatkossakin yhtiökokouksen päätöstä, mutta omilla osakkeilla tapahtuvan kaupankäynnin sääntelyä tätä tarkoitusta varten selkeytetään.

Tämän vaihtoehdon hyödyntäminen kuitenkin edellyttäisi, että kaupankäyntitarkoitus tulisi lainsäädännössä määritellä selkeästi ja mahdollisimman yksiselitteisesti sekä tavalla, joka ei vaaranna varojenjako koskevan sääntelyn tai osakeanteja koskevan sääntelyn tavoitteiden toteutumista.

Yhtiödirektiivin 60 artikla sisältää liikkumavaran, että yhtiökokouksen antama valtuutus omien osakkeiden hankkimiselle voi olla voimassa enintään viisi vuotta. EU:n vakavaraisuusasetuksen perusteella haettava pankkivalvontaviranomaisen myöntämä lupa omien osakkeiden hankkimiseksi voi kuitenkin olla voimassa ainoastaan vuoden kerrallaan.⁸⁰ Lupa on myös peruttavissa kesken luvan voimassaolon ajan. Yhtiödirektiivin sallimaa viiden vuoden määräaika voidaankin pitää sekä muuhun luottolaitossääntelyyn nähden varsin pitkänä. Yhtiödirektiivin 60 artiklan asianmukaiseksi täytäntöönpanoksi kansalliselta lainsäädännöltä edellytetään lisäksi muun muassa, että yhtiökokouksen antamassa valtuutuksessa määritellään osakkeiden hankinnassa noudatettavan vastikkeen enimmäis- ja vähimmäismäärät ja että omien osakkeiden hankinnat toteutetaan valtuutuksen voimassa ollessa jakokelpoisten varojen puitteissa.

Tämän sääntelyvaihtoehdon negatiivisena puolena on kuitenkin sääntelyn fragmentoituminen, monimutkaistuminen ja ylipäänsä normien määrän kasvaminen. Vaikutukset osakkeenomistajien asemaan ja markkinakuriin puolestaan riippuvat tämän sääntelyvaihtoehdon tarkemmista yksityiskohdista.

Omien osakkeiden hankkimista ilman yhtiökokouksen päätöstä tai yhtiökokouksen antamaa valtuutusta ei katsota mahdolliseksi. Tämä vaihtoehto siirtäisi osakkeenomistajien päätösvaltaa yhtiön hallitukselle ja toimivalle johdolle tavalla, joka poikkeaa muusta osakeyhtiölainsäädännöstä, sekä vähentäisi omien osakkeiden käyttöön liittyvää läpinäkyvyyttä. Päätösvallan siirtäminen pois osakkeenomistajilta myös heikentäisi luottolaitosten markkinakuria. Ratkaisu ei näyttäisi olevan myöskään yhtiödirektiivin 60 artiklan mukainen. Yhtiökokouksen, hallituksen ja toimivan johdon väliset toimivaltakysymykset olisi perusteltua luottolaitostenkin osalta määräytyä lähtökohtaisesti yleisen yhteisölainsäädännön periaatteiden mukaisella tavalla. Jos yleistä yhteisölainsäädäntöä kuitenkin muokataan tavalla, jossa

80 CRR 78 artiklan 1 kohdan toinen ja kolmas alakohta.

annetaan esimerkiksi yhtiön hallitukselle laajempia toimivaltuuksia esimerkiksi omiin osakkeisiin liittyen, nyt puheena olevaa kysymystä on tarkoituksenmukaista tarkastella samassa yhteydessä uudelleen.

Omien osakkeiden hankintaan liittyvien kauppojen ilmoittaminen.

Arvopaperimarkkinalain 8 luvun 2 §:n 1 momenttiin perustuva tietojen ilmoittamisvelvollisuus säännellyn markkinan ylläpitäjälle omien osakkeiden hankinnoista perustuu kansalliseen harkintaan. Arvopaperimarkkinalain mukaisesta ilmoittamisvelvollisuudesta olisi sinänsä mahdollista säätää luottolaitoksia koskevasta poikkeuksesta, mikäli se katsotaan kansallisesti tarkoituksenmukaiseksi. Nimenomainen poikkeussäännös luottolaitoksia koskien voisi olla perusteltu, ottaen huomioon luottolaitosten rooli eri sijoituspalveluiden tarjoajana ja johdannaisten osapuolena. Ilmoitusvelvollisuutta koskevan poikkeuksen tulisi olla sallittua ainoastaan, kun kyse on mainitun kaltaisesta toiminnasta. Poikkeuksen piiriin ei vaikuttaisi olevan perusteltua lukea omien osakkeiden hankintaa varojenjako- ja rinnastettavien osto-ohjelmien puitteissa tai johdon ja henkilöstön palkitsemiseen liittyen.

5.8 Palkitseminen

Muuttuvaa palkkionosaa koskevien vaatimusten soveltamisala

Luottolaitoslain 8 luvun 9 §:ssä säädetään muuttuvia palkkioita koskevista vaatimuksista. Lain 8 luvun 2 §:ään sisältyvien määritelmien mukaan muuttuvalla palkkiolla tarkoitetaan palkkionsaajan suoritukseen taikka taloudellisiin tai muihin tekijöihin sidottua palkkaa ja muuta palkkiota. Luottolaitoslain 8 luvun 9 §:llä on saatettu kansallisesti voimaan luottolaitosdirektiivin 94 artiklan 1 kohta.⁸¹

Luottolaitosdirektiivin 94 artiklassa säädettyjä muuttuvia palkkioita koskevia erityisvaatimuksia sovelletaan direktiivin perusteella ainoastaan direktiivin 92 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin henkilöihin, joilla on keskeinen merkitys luottolaitoksen riskinotossa. Näitä ovat esimerkiksi hallituksen jäsenet ja toimivaan johtoon kuuluvat henkilöt, merkittävistä liike- tai ohjaustoiminnoista vastaavat henkilöt, muut riskinoton kannalta keskeiset henkilöt sekä tietyn vuosiansiorajan ylittävät henkilöt. Kansallisesti luottolaitosdirektiivi on saatettu voimaan siten, että muuttuvia palkkioita sovelletaan luottolaitoslain sanamuodon mukaisesti koko henkilöstöön.

81 HE 39/2014 vp, s. 61. Lain esitöistä ei ilmene, että tarkoituksena olisi ollut täytäntöönpanna direktiivi tältä osin direktiivin edellyttämää vähimmäistasoa laajempaan.

Luottolaitosdirektiivin seuraavien muutosten täytäntöönpanon yhteydessä olisikin tarpeen arvioida tarkemmin, **onko muuttuvaa palkkionosaa koskevien erillisvaatimusten soveltamista perusteltua ulottaa luottolaitoksen koko henkilöstöön**. Ilman muuttuvaa palkkionosaa koskevia erityissäännöksiä koko henkilöstöä koskeviin palkitsemisjärjestelmiin sovellettaisiin kuitenkin luottolaitoslainsäädännöstä ilmeneviä yleisempiä periaatteita, kuten luottolaitoslain 8 luvun 3 §:ää.⁸² Lisäksi kuluttajaluottojen myöntämiseen ja sijoituspalveluiden tarjoamiseen osallistuvaan henkilöstöön joka tapauksessa sovellettaisiin asianomaisessa erityislainsäädännössä säädettyjä näitä toimintoja koskevia erillisvaatimuksia.⁸³

Palkitsemisjärjestelmien valvonta

Luottolaitosdirektiivi edellyttää, että palkitsemisjärjestelmien ja -käytäntöjen tulee olla tasa-arvoisia.⁸⁴ Mainitusta seikasta ei ole nimenomaista säännöstä kotimaisessa luottolaitoslainsäädännössä, koska myös palkitsemiseen ja muihin työsuhte-eh-toihin soveltuu naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettu laki (609/1986, tasa-arvolaki). Tasa-arvolaki sisältää säännökset muun muassa sukupuoleen perustuvan syrjinnän kiellosta (7 §) sekä palkkakartoituksesta ja velvollisuudesta ryhtyä korjaaviin toimenpiteisiin, jos sukupuolten välillä havaitaan palkkaeroja, joille ei ole hyväksyttävää syytä (6 b §).

82 Säännöksellä on saatettu kansallisesti voimaan luottolaitosdirektiivin 92 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdat. Nämä vaatimukset soveltuvat direktiivin mukaisesti vain henkilöihin, joiden toiminnalla on keskeinen merkitys luottolaitoksen riskinoton kannalta. Luottolaitosdirektiivin 74 artiklan 1 kohta kuitenkin edellyttää jäsenvaltioiden lainsäädännöltä, että luottolaitosten palkitsemisjärjestelmät ovat linjassa terveen ja tehokkaan riskienhallinnan kanssa ja tukevat tätä tavoitetta. Siten luottolaitoslain 8 luvun 3 §:ään sisältyvien yleisten periaatteiden voidaan katsoa kuuluvan direktiivin 74 artiklan voimaansaattamista koskevaksi toimenpiteeksi, koska se asettaa jäsenvaltioille velvoitteen säätää kaikkia palkitsemisjärjestelmiä koskevista yleisistä periaatteista.

83 Kuluttajansuojalain 7 luvun 13 §:ään sisältyvä säännös hyvästä luotonantotavasta edellyttää, että luotonantajan palkitsemisjärjestelmät eivät saa olla sellaisia, että ne estävät menettelemästä luotonannossa, luotonvälityksessä ja neuvontapalveluiden tarjonnassa hyvän luotonantotavan mukaisella tavalla. Asunto-omaisuuteen liittyviä kuluttajaluottoja koskeva kuluttajansuojalain 7 a luvun 10 § edellyttää, että palkitsemista koskevien linjausten tulee ehkäistä eturistiriitojen syntymistä, kun kyse on luottokelpoisuuden arvioinnista vastaavasta henkilöstöstä. Lisäksi edellytetään erityisesti, että henkilöstön palkkion määrä ei saa olla riippuvainen hyväksytyjen luottohakemusten määrästä tai osuudesta. Sijoituspalveluita koskevien palkitsemisperiaatteiden noudattaminen johdetaan sijoituspalvelulain 1 luvun 4 §:n 1 momentista, jonka mukaan luottolaitoksen on sijoituspalveluiden tarjoamisessa noudatettava sijoituspalvelulain 6 b luvun 2 §:stä ilmeneviä vaatimuksia hallituksen velvollisuudesta varmistua mainitussa säännöksessä tarkemmin määriteltyjen palkitsemisperiaatteiden noudattamisesta.

84 CRD 74 artiklan 1 kohdan toinen alakohta ja 92 artiklan 2 kohdan aa alakohta.

Palkitsemisjärjestelmien tasa-arvoisuuden valvonta kuuluu voimassa olevan lainsäädännön mukaan tasa-arvovaltuutetun ja yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan toimivaltaan (tasa-arvolain 16 §). Tasa-arvolaisissa säädetään lisäksi tasa-arvolain vastaisesta menettelystä johtuvista seuraamuksista, kuten kielto ja uhkasakko (tasa-arvolain 21 ja 21 a §:t).

Finanssivalvonnalle ei ole säädetty tasa-arvoisten palkitsemisjärjestelmien valvonta-tehtävää, koska mainitusta kriteeristä ei ole säädetty luottolaitoslainsäädännössä. Finanssivalvonnan on kuitenkin luottolaitoslain 8 luvun 16 §:n perusteella seurattava luottolaitosten palkitsemisjärjestelmien kehitystä ja niiden noudattamia käytäntöjä sekä annettava palkitsemista koskevia tietoja Euroopan pankkiviranomaiselle. Mainittu lainkohta lisäksi edellyttää luottolaitosten raportoivan Finanssivalvonnalle tiettyjä palkitsemista koskevia tietoja, mukaan lukien sukupuolten väliset palkkaerot. Säännöksellä on saatettu voimaan luottolaitosdirektiivin 75 artiklan 1 kohta. Finanssivalvonnan oikeus luovuttaa palkitsemista koskevia tietoja Euroopan pankkiviranomaiselle perustuu myös Finanssivalvonnasta annetun lain 3 a §:n 5 momenttiin. Palkitsemisjärjestelmiä koskevan sääntelyn laiminlyönnin hallinnollisten seuraamusten määräämistä koskevaa nimenomaista toimivaltaa ei ole annettu Finanssivalvonnalle.

Finanssivalvonnan toimivaltuuksia palkitsemisjärjestelmien valvonnassa olisi perusteltua laajentaa luottolaitosdirektiivin tehokkaan täytäntöönpanon edistämiseksi. Luottolaitosdirektiivin 74 artiklan 1 kohdan asianmukaiseksi täytäntöönpanoksi olisi perusteltua säätää luottolaitoslaissa, että palkitsemisjärjestelmän tasa-arvoisuus on yksi nimenomainen palkitsemisjärjestelmälle asetettu kriteeri. Vaikka nykyiset tasa-arvolain säännökset huomioiden kyseessä ei voida katsoa olevan asiasisällöllinen muutos palkitsemisjärjestelmiin liittyen, nimenomaisesta luottolaitoslain säännöksestä seuraisi, että Finanssivalvonnalla on valvonnallinen toimivaltuus valvoa myös palkitsemisjärjestelmien tasa-arvoisuutta, kuten luottolaitosdirektiivi edellyttää.

Palkitsemisjärjestelmiä koskevien vaatimusten rikkomisen ja laiminlyönnin seuraamuksia koskevat säännökset tulisi ottaa kokonaisuudessaan uudelleen-tarkasteluun. Voimassa olevassa luottolaitoslainsäädännössä Finanssivalvonnalla ei ole toimivaltuutta asettaa hallinnollisia seuraamuksia palkitsemisjärjestelmille asetettujen edellytysten laiminlyönnistä. Luottolaitosdirektiivin 67 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan hallinnointi- ja ohjausjärjestelmistä, mukaan luettuna eräät palkitsemisjärjestelmiä koskevat vaatimukset, annettujen kansallisten säännösten rikkomisesta jäsenvaltioiden on varmistettava asianmukaiset hallinnolliset seuraamukset ja muut hallinnolliset toimenpiteet. Direktiivin perusteella ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, miltä osin se velvoittaa jäsenvaltioita säätämään luottolaitoksen

palkitsemisjärjestelmään liittyvien muiden edellytysten rikkomista koskevista seuraamuksista. Esimerkiksi sijoituspalveluyritysten henkilöstön palkitsemisjärjestelmien rikkomisesta ja laiminlyönnistä on sijoituspalvelulaissa säädetty hallinnollisia seuraamuksia (Sipal 15:2.2:n 1 kohta). Lainsäädännön johdonmukaisuuden vuoksi olisi perusteltua harkita, että myös luottolaitosdirektiivin 92–94 artikloihin perustuvien vaatimusten, joista säädetty luottolaitoslain 8 luvussa, rikkominen säädettäisiin hallinnollisten seuraamusten alaiseksi toiminnaksi. Lisäksi olisi tarpeen harkita tasa-arvovaltuutetun ja Finanssivalvonnan välisen tietojenvaihdon mahdollistamista, kun kyse on tasa-arvoiseen palkitsemiseen liittyvistä seikoista.

5.9 Muita yksittäisiä muutostarpeita

Toimilupamenettelyiden sujuvoittaminen. Luottolaitoslain 4 lukuun sisältyvät säännökset edellyttävät, että luottolaitoksen on haettava aina toimilupaa, kun muodostetaan uusi yhteisöoikeudellinen oikeushenkilö harjoittamaan luottolaitostoimintaa. Luottolaitosten valvontakäytännössä on kuitenkin ilmennyt, että tiettyjen yritysjärjestelyiden (esimerkiksi muutettaessa säästöpankki säästöpankkilain mukaisesti säätiöksi ja säästöpankkiosakeyhtiöksi) yhteydessä uuden toimiluvan hakuprosessi on tarpeettoman raskas toimenpide suhteessa järjestelyn tosiasialiseen luonteeseen ja tarkoitukseen. Euroopan pankkiviranomainen on toimilupia koskevassa ohjeessaan ohjeistanut, että muutettaessa luottolaitoksen oikeudellista muotoa kansallisen oikeuden mukaisesti valvontaviranomaisen ei tulisi asettaa muutoksen ehdoksi uuden tai muutetun toimiluvan myöntämistä, jos toimenpiteeseen ei sisälly olennaisia valvontaan liittyviä muutoksia.⁸⁵ Luottolaitoslain 4 luvun säännöksiä olisikin perusteltua tietyin osin joustavoittaa, jotta sekä valvontaviranomaisen että luottolaitosten resursseja ei sidota tarpeettomasti prosesseihin, joilla ei ole valvonnallista lisäarvoa. Säännösmuutoksissa on huomioitava myös tulevan luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin asettamat vaatimukset yritysjärjestelyjen valvonnasta.

Sivuliikkeen perustamista koskeva ilmoitusvelvollisuus. Luottolaitoslain 6 luvun 2 §:ssä säädetään lupamenettelystä perustettaessa sivuliike ETA-valtioiden ulkopuoliseen valtioon. Pykälään olisi perusteltua lisätä säännös sivuliikkeen perustamiseen luvan saaneen luottolaitoksen velvollisuudesta ilmoittaa Finanssivalvonnalle

85 Ohjeet yhteisestä arviointimenettelystä luottolaitosta koskevan toimiluvan myöntämiseksi direktiivin 2013/36/EU 8 artiklan 5 kohdan mukaisesti, 11.11.2021 (EBA/GL/2021/12).

ja toimivaltaiselle sivuliikkeen sijoittautumisvaltion viranomaiselle luvan hakemisen jälkeen tapahtuneista muutoksista. Vastaava säännös sisältyy luottolaitoslain 6 luvun 1 §:n 4 momenttiin, joka koskee toiseen ETA-valtioon perustettua sivuliikettä.

Vahingonkorvausvastuusäännösten selkeyttäminen. Luottolaitoslain 21 luvun 1 §:ään sisältyvää vahingonkorvausvelvollisuutta koskevaa säännöstä olisi tarpeen selkeyttää suhteessa yleiseen yhteisöainsäädäntöön (osakeyhtiö- ja osuuskuntalait) sekä luottolaitosten yhteisömuotoja koskeviin lakeihin sisältyviin vahingonkorvaussäännöksiin. Säännöksissä on tällä hetkellä päällekkäisyyttä ja toistoa erityisesti luottolaitosten yhteisömuotoja koskevien säännösten kanssa. Pykälän 7 momentissa luottolaitoslakiin perustuvaa vahingonkorvausvelvollisuutta on laajennettu myös samaan konsolidointiryhmään kuuluvaan yritykseen. Vahingonkorvausvelvollisuutta koskevaa säännöstä on tarpeen arvioida tarkemmin myös siitä näkökulmasta, että luottolaitokset saattavat järjestää toimintoja ryhmittymän sisällä myös muihin kuin luottolaitoksen toimilupaa edellyttäviin yrityksiin.⁸⁶

Sisäinen pääomavaade. Vuonna 2019 annetun muutosdirektiivin⁸⁷ myötä luottolaitosdirektiiviin sisällytettiin säännökset pääomaohjauksesta (ts. ohjeellinen lisäpääoma) uudella 104b artiklalla. Kyseinen säännös on osin liitännäinen luottolaitoksen sisäisen pääoman riittävyyden arviointia koskevaan 73 artiklaan. Luottolaitoslain 9 luvun 1 §:ää, jolla on saatettu kansallisesti voimaan direktiivin 73 artikla, olisi perusteltua täydentää uusi 104b artikla paremmin huomioivaksi. Mainitun 104b artiklan 1 kohta edellyttää, että luottolaitosten tulisi arvioida sisäisen pääoman riittävyyttä ja asettaa sisäinen pääomavaade siten, että siinä on huomioitu kaikki sen toimintaan kohdistuvat riskit, mukaan lukien tappioiden kattaminen eri stressiskenaarioissa, joita on käytetty luottolaitosten riskinkantokykyä mittaavissa kuormituskokeissa (ns. stressitestit).

Pankkivalvontaviranomaisen toimivalta luottolaitoksen toiminnan rajoittamiseksi. Finanssivalvonnan keskeisistä pankkivalvonnallisista toimivaltuuksista on säädetty luottolaitoslain 10 luvun 11 §:ssä, jolla on kansallisesti saatettu voimaan luottolaitosdirektiivin 104 artikla. Mainitun artiklan 1 kohdan e alakohdassa edellytetään, että toimivaltaisella pankkivalvontaviranomaisella tulee olla toimivalta rajoittaa tai supistaa luottolaitoksen liiketoimintaa tai muita toimintoja tai kehoittaa luottolaitosta lopettamaan sellainen toiminta, josta aiheutuu liian suuria riskejä luottolaitoksen vakaudelle. Säännöksen kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä on

86 Vrt. sijoituspalvelulain 16 luvun 1 §:n 4 momentti, jossa säädetään sen tahon vahingonkorvausvastuusta, jolle sijoituspalveluyritys on ulkoistanut toiminnon.

87 Direktiivi (EU) 2019/878.

alun perin arvioitu, että Finanssivalvonnasta annetun lain 27 §:ään sisältyvä säännös toimiluvan peruuttamisesta ja toiminnan rajoittamisesta riittää mainitun direktiivin alakohdan kansalliseksi täytäntöönpanoksi. Mainittu Finanssivalvonnasta annetun lain säännös kuitenkin edellyttää toiminnan rajoittamista koskevan toimivaltuuden soveltamiseksi sitä, että toimiluvan peruuttamisedellytykset täyttyvät tai että valvottavan hoidossa on muutoin todettu taitamattomuutta tai varomattomuutta ja on ilmeistä, että toiminnan jatkaminen vaarantaisi vakavasti finanssimekanismin valvonnalle säädettyjen tavoitteiden toteutumisen. Lisäksi Finanssivalvonnasta annetun lain 27 §:n mukaan Finanssivalvontaa ei voi tehdä itsenäisesti toiminnan rajoittamista koskevaa päätöstä, vaan sen tulee tehdä esitys asiasta EKP:lle, mitä luottolaitosdirektiivin 104 artikla ei edellytä. Säännöksen soveltamiskriteerit eivät ole luottolaitosdirektiivin 104 artiklan mukaisia, mistä johtuen luottolaitoslain 11 luvun 10 §:ää olisi tarpeen täydentää siten, että säännöksessä mainittaisiin Finanssivalvonnan nimenomaisena toimivaltuutena direktiivissä tarkoitettu toiminnan rajoittaminen. Vastaava toimivalta on jo EKP:llä sen suorassa valvonnassa oleviin luottolaitoksiin nähden YVM-asetuksen 16 artiklan 2 kohdan e alakohtaan perustuen. Yleisesti ottaen ei ole tavoiteltavaa, että kansallisen pankkivalvontaviranomaisen käytössä olevat toimivaltuudet olisivat suppeammat kuin EKP:llä.

Luottolaitoksen asettaminen erityishallintoon. Luottolaitoslain 11 luvun 10 a §:ssä säädetään luottolaitoksen erityishallintoon asettamisen edellytyksistä. Säännöksen mukaan erityishallintoon asettaminen edellyttää, että Finanssivalvonta on ensin rajoittanut luottolaitoksen johdon toimintaa Finanssivalvonnasta annetun lain perusteella.⁸⁸ Erityishallintoon asettaminen merkitsee pykälän perusteella sitä, että luottolaitokseen asetetaan Finanssivalvonnasta annetun lain 29 §:ssä tarkoitettu asiamies käyttämään johdolle kuuluvaa toimivaltaa. Pykälän 2 momentin mukaan Finanssivalvonnan on yksilöitävä asiamiehellä olevat toimivaltuudet. Pykälällä on saatettu kansallisesti voimaan kriisinratkaisudirektiivin 29 artikla.

Erytyishallintoon asettamiseen liittyviä edellytyksiä olisi tarpeen tarkentaa direktiivin asianmukaisen täytäntöönpanon näkökulmasta. Direktiivin mainittu artikla edellyttää, että toimivaltaisella viranomaisella on oltava toimivaltuus erityishallintoon asettamiseksi, jos luottolaitoksen johdon toiminnan rajoittaminen katsotaan riittämättömäksi toimenpiteeksi. Johdon toiminnan rajoittamista koskevaa toimenpidettä ei kuitenkaan direktiivin perusteella ole asetettu erityishallintoon asettamisen edellytykseksi. Kansallista säännöstä olisi tarpeen tarkastella myös siitä

88 Säännöksessä viitataan Finanssivalvonnasta annetun lain 29 §:ään, mutta säännöksessä on ilmeisesti kirjoitusvirhe, koska johdon toiminnan rajoittamisesta säädetään lain 28 §:ssä.

näkökulmasta, onko Finanssivalvonnasta annetun lain 29 §:ssä tarkoitettuun asiamieheen viittaaminen riittävän tehokas keino erityishallintoon asettamisessa, koska Finanssivalvonnan asettamalla asiamiehellä on toimivaltuus lähtökohtaisesti valvoa valvottavan toimintaa, eikä käyttää johdolle kuuluvaa toimivaltaa. Luottolaitoslain 11 luvun 10 a §:ää olisikin perusteltua tarkentaa vähintään siten, että asiamiehellä on Finanssivalvonnasta annetun lain 29 §:ssä tarkoitettujen toimivaltuuksien lisäksi oikeus käyttää johdolle kuuluvaa toimivaltaa siten kuin asiamiehen asettamista koskevassa päätöksessä on eritelty ja erityishallintoon asettaminen edellyttää.

Konsolidoitua pankkivalvontaa koskevia seikkoja on tarpeen tarkentaa eräisiin luottolaitoslain säännöksiin. Luottolaitoslain 11 luvun 3 §:n 3 momentista olisi selkeämmin ilmettävä luottolaitosdirektiivin 113 artiklaa vastaavasti, että Finanssivalvonta ei välttämättä tee yksin valvojan arviota konsolidointiryhmän suomalaisesta tytäryhtiöstä. Lisäksi olisi arvioitava, miltä osin mainitussa pykälässä säädettyt seikat koskevat laajemminkin 11 luvun säännöksiä. Luottolaitoslain 1 luvun 4 §:n mukaiseen konsolidointiryhmän määritelmään olisi tarpeen tehdä tarkennuksia luottolaitosdirektiivin 111 artiklan 4 kohtaa paremmin vastaavaksi.

Luottolaitoslain 15 luvun (asiakkaansuoja ja menettelytavat) soveltaminen sivuliikerakenteissa. Luvun tavoitteena on, että se soveltuu ainakin kaikkiin Suomessa toimiviin luottolaitoksiin riippumatta sen toimintamuodosta. Mainitun luvun soveltamisessa on kuitenkin ilmennyt tulkinnanvaraisuuksia sen suhteen, milloin säännöksiä on tosiasiallisesti sovellettava suomalaisen luottolaitoksen toimintoihin muissa valtioissa. Erityiskysymyksinä ovat nousseet esiin ainakin sopimusehtojen toimittaminen (15 luvun 3 §:n 2 momentti) ja pankkisalaisuuden ulottuvuus (15 luvun 14–15 §:t). Lukuun sisältyvien säännösten tarkentaminen olisi tässä suhteessa perusteltua tarkemman teknisen valmistelun pohjalta.

6 Talletuspankkien yhteenliittymät

6.1 Yleistä

Voimassa olevassa talletuspankkien yhteenliittymästä annetussa laissa (599/2010) on säädetty taloudellisesta yhteenliittymästä, jonka voivat muodostaa luottolaitokset, joilla ei ole omistukseen, sopimukseen tai määräysvaltaan perustuvaa konsernisuhdetta. Yhteenliittymälaisissa säädetään yhteenliittymän muodostamisesta, riskienhallinnasta, yhteenliittymän sisäisestä valvonnasta ja ohjauksesta sekä yhteenliittymään jäsenluottolaitosten keskinäisestä vastuusta.

Yhteenliittymä muodostuu keskusyhteisöstä, sen jäsenluottolaitoksista sekä näiden konsolidointiryhmistä. Jäsenluottolaitokset ovat pääosin osuus- ja säästöpankkeja (tai säästöpankkiosakeyhtiöitä). Lisäksi yhteenliittymiin kuuluu osakeyhtiömuotoisia liikepankkeja ja muita osakeyhtiömuotoisia luottolaitoksia. Kaikkien jäsenluottolaitosten ei tarvitse olla talletuspankkeja, vaan ne voivat olla myös luottoyhteisöitä.

Yhteenliittymälainsäädäntö tuli voimaan 1.8.1996 aluksi osuuspankkien yhteenliittymää koskevinä säännöksinä, jotka sisältyivät silloiseen osuuspankkilakiin.⁸⁹ Sittemmin yhteenliittymälainsäädäntö muutettiin yhteisömuotoneutraaliksi antamalla uusi laki talletuspankkien yhteenliittymästä (599/2010).

Yhteenliittymämallilla toimivat luottolaitokset muodostavat Suomessa 46 prosentin markkinaosuuden kotitalouksien asuntoluotoista, 42 prosentin markkinaosuuden yritysluotoista ja 44 prosentin markkinaosuuden talletuksista.⁹⁰

89 Osuuspankkilain (1271/1990) 2 a luku, L 575/1996, HE 47/1996 vp.

90 Yhteenliittymiä ovat OP Ryhmä, Säästöpankkiryhmä ja POP Pankki -ryhmä. Tiedot pohjautuvat Suomen Pankin markkinaosuustilastoon per 13.4.2023.

6.2 Yhteenliittymät EU:n luottolaitoslainsäädännön näkökulmasta

Luottolaitostoimintaa koskeva yleinen sääntely

EU:n luottolaitoslainsäädäntö tunnistaa yhteisvastuuseen ja keskitettyyn ryhmäohjaukseen perustuvat ryhmittymät. EU:n vakavaraisuusasetuksen (N:o 575/2013) 10 artiklan ja luottolaitosdirektiivin 21 artiklan mukaan tällaiseen ryhmittymään kuuluvien yksittäisten luottolaitosten osalta voidaan poiketa tietyistä taloudellisista, riskienhallinnallisista ja toiminnan järjestämisistä vaatimuksista edellyttäen, että nämä vaatimukset täytetään konsolidoidusti – eli koko ryhmittymän tasolla.

Mainittujen artiklojen mukaisia poikkeuksia on mahdollista soveltaa, jos ryhmittymä täyttää seuraavat EU:n vakavaraisuusasetuksen 10 artiklassa säädetyt edellytykset:

- a) keskuslaitoksen ja siihen liittyneiden laitosten sitoumukset ovat yhteisvastuullisia tai keskuslaitos takaa siihen liittyneiden laitosten sitoumukset kokonaan;
- b) keskuslaitoksen ja kaikkien siihen liittyneiden laitosten vakavaraisuutta ja maksuvalmiutta valvotaan kokonaisuutena näiden laitosten konsolidoitujen tilinpäätösten perusteella; ja
- c) keskuslaitoksen johdolla on valtuudet antaa ohjeistusta siihen liittyneiden laitosten johdolle.

Luottolaitosten kriisinratkaisua koskeva sääntely

EU-sääntelyssä luottolaitoksilta edellytetään myös ns. MREL-vaatimuksen (Minimum Requirement for Own Funds and Eligible Liabilities) täyttymistä. Pääsääntöisesti MREL-vaatimus tulee yhteenliittymässä täyttää konsolidoidulla tasolla. Kriisinratkaisuviranomainen päättää, mille yhteenliittymään kuuluville laitoksille se asettaa vaatimuksen, jotta yhteenliittymä täyttää MREL-vaatimuksen koko ryhmän tasolla. Sellaisten jäsenluottolaitosten, jotka eivät ole kriisinratkaisun kohteena olevia yhteisöjä, tulee täyttää vähimmäisvaatimus itsenäisesti, ellei niihin sovelleta EU:n kriisinratkaisuasetuksen 12 i artiklassa tai luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta annetun lain 8 luvun 7 e §:n mukaista poikkeusta. Valvojan myöntämä poikkeus vakavaraisuusvaatimuksesta ei automaattisesti johda jäsenluottolaitokselle tai keskusyhteisölle myönnettävään poikkeukseen itsenäisestä/sisäisestä MREL-vaatimuksesta. MREL-vaatimukset asetetaan siten, että ne tukevat yhteenliittymälle laadittua kriisinratkaisustrategiaa ja siinä valittuja kriisinratkaisuvälineitä.

Koko yhteenliittymä voidaan asettaa kriisihallintoon, jos se kokonaisuutena täyttää kriisihallintoon asettamisen edellytykset. Yhteenliittymien kriisiratkaisu-strategioissa tällä hetkellä sovelletaan ns. Single Point of Entry -strategiaa, jolloin koko yhteenliittymä asetettaisiin kriisihallintoon. Kriisiratkaisusuunnitelmissa huomioidaan yhteenliittymiä koskevat tappionjakosäännökset ja että yhteenliittymä kokonaisuudessaan on purkamiskelpoinen.

6.3 Yhteenliittymän rakenne

Nykytila

Talletuspankkien yhteenliittymän muodostavat keskusyhteisönä toimiva osuuskunta, keskusyhteisö-osuuskunnan jäseniksi liittyneet jäsenluottolaitokset, näiden konsolidointiryhmiin kuuluvat yritykset sekä sellaiset yritykset, joiden äänivallasta edellä mainitut yhteisöt omistavat yli puolet (TYL 2.1 §).

Voimassa olevissa yhteenliittymärakenteissa yhteenliittymiin kuuluu osuuspankki-, säästöpankki-, säästöpankkiosakeyhtiö- ja liikepankkimuotoisia talletuspankkeja, osakeyhtiömuotoisia luottolaitoksia sekä kiinnitysluottopankkeja.

Yhteenliittymä muodostaa laajemman kokonaisuuden kuin yhteenliittymälain mukainen keskinäinen vastuu. Keskinäisen vastuun piiriin kuuluvat yhteenliittymässä ainoastaan keskusyhteisö ja sen jäsenluottolaitokset (TYL 24 ja 25 §:t).

Muutostarpeiden arviointia

Yhteenliittymän keskeisen ytimen muodostavat osuuskuntamuotoinen keskusyhteisö ja sen jäsenluottolaitokset. Voimassa olevassa laissa ei edellytetä, että jäsenluottolaitosten tulisi olla talletuspankkeja, vaan ne voivat olla myös luottoyhteisöjä ja kiinnitysluottopankkeja. Nykyisten yhteenliittymien rakenne huomioiden on perusteltua, että jatkossakin yhteenliittymissä voi olla useamman tyyppisiä luottolaitoksia (talletuspankit, luottoyhteisöt, kiinnitysluottopankit).

Talletuspankkien lukumäärä. Voimassa olevassa laissa säädetään, että enemmistö yhteenliittymän jäsenluottolaitoksista tulee olla talletuspankkeja (TYL 3.1 § 4 kohta). Tätä arviomuistiota laadittaessa on tunnistettu seuraavat sääntelyvaihtoehdot:

- 1) Nykytilan ylläpitäminen;
- 2) Nykytilan ylläpitäminen kuitenkin siten, että talletuspankkien vähimmäisosuus laskettaisiin muista kuin keskusyhteisön kanssa samaan konserniin kuuluvista luottolaitoksista;
- 3) Talletuspankkeja koskevan vähimmäismäärävaatimuksen asettaminen muulla tavoin, esimerkiksi säätämällä talletuspankkien vähimmäislukumäärästä;
- 4) Talletuspankkitoimintaa koskevan vaatimuksen poistaminen kokonaan.

Sääntelyn nykytila ei ole osoittautunut ongelmalliseksi. Luottolaitosryhmittymissä sekä Suomessa että muualla Euroopassa on jo vuosia tapahtunut rakennekehitystä fuusioiden myötä, jolloin jäsenluottolaitosten lukumäärä on vähentynyt. Suomessa talletuspankkien yhteenliittymien jäsenluottolaitosten määrässä on merkittäviä eroja. Näistä lähtökohdista laissa asetettu vähimmäislukumäärää koskevaa sääntelyä (vaihtoehto 3) ei katsota tarkoituksenmukaiseksi.

Yhteenliittymälain tarkoituksena on muodostaa toimiva luottolaitosten keskinäinen verkosto itsenäisten talletuspankkien välille. Tämän verkoston tarkoituksena on mahdollistaa skaalaetuja yksittäisille talletuspankeille sekä parantaa riskienhallintaa. Omistukseen perustuvan konserniohjauksen puuttuessa tämä edellyttää yhteenliittymän keskusyhteisöllä olevaa ohjaus- ja valvontaroolia. Vastaavalle järjestelylle ei ole tarvetta omistukseen perustuvissa konserneissa. Siten yhteenliittymämallin hyödyntäminen tulisi mahdollistaa jatkossakin ainoastaan itsenäisten talletuspankkien muodostamalle verkostolle, jolloin talletuspankkien vähimmäislukumäärää koskevaa vaatimusta ei ole tarkoituksenmukaista poistaa kokonaan (vaihtoehto 4). Näin ollen ehdotetaan, että voimassa oleva periaate talletuspankkien enemmistöstä säilytetään. Säännöstä kuitenkin ehdotetaan muutettavaksi siten, että tämä enemmistö lasketaan niistä talletuspankeista, jotka eivät kuulu keskusyhteisön kanssa samaan konserniin (vaihtoehto 2).

Poikkeuslupa yhteenliittymän muodostamisen ja ylläpitämisen edellytyksenä. Yhteenliittymän muodostamisen keskeisenä motivaattorina on soveltaa tiettyjä luottolaitostoimintaa koskevia vaatimuksia koko yhteenliittymän tasolla ilman, että kaikkia vaatimuksia sovellettaisiin luottolaitoksen yksittäisellä tasolla. Voimassa oleva yhteenliittymälaki mahdollistaa EU:n vakavaraisuusasetuksen 10 artiklaan ja luottolaitosdirektiivin 21 artiklaan perustuvien poikkeuslupien hakemisen, mutta ei aseta tällaisen luvan hakemista tai voimassaoloa yhteenliittymän muodostamisen

tai voimassapitämisen edellytykseksi. Poikkeuslupamenettelyt liittyvät keskeisesti myös yhteenliittymän sisäiseen ohjaukseen ja valvontaan. Siten olisikin perusteltua harkita, olisiko poikkeusluvan hakeminen tai voimassa pitäminen tarpeellista asettaa yhteenliittymän rakenteelliseksi edellytykseksi.

Lain nimike olisi perusteltua muuttaa muotoon *laki luottolaitosten yhteenliittymistä*. Nimikkeessä olevan maininnan talletuspankeista korvaaminen luottolaitoksella huomioitaisiin, että yhteenliittymien keskeisen osan muodostavat talletuspankkien ohella muunkin tyyppiset luottolaitokset. Talletuspankki-sanan käytöstä luopuminen lain nimikkeessä on perusteltua, koska pankki-sanan käyttö on rajoitettua ainoastaan talletuspankkitoimintaa harjoittaville luottolaitoksille ja kiinnitysluottopankeille. Nimikkeen muutoksella huomioitaisiin myös, että yhteenliittymämalli on käytössä useammalla kuin yhdellä pankkiryhmittymällä.

6.4 Keskusyhteisön tarkoitus ja tehtävät

Nykytila

Voimassa olevassa yhteenliittymälaiissa on säädetty keskusyhteisön ohjaus- ja valvontatehtävistä. Lisäksi keskusyhteisön on toiminnassaan noudatettava yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta, jonka mukaisesti keskusyhteisö ei saa asettaa yhteenliittymään kuuluvia yrityksiä keskenään eriarvoiseen asemaan ilman perusteltua syytä (TYL 36 §). Lisäksi keskusyhteisöön sovelletaan osuuskuntalain yleistä yhdenvertaisuusperiaatetta (OKL 1:7).⁹¹ Osuuskuntalain yleisten säännösten perusteella osuuskunnan (keskusyhteisön) johdon tehtävänä on huolellisesti toimien edistettävä osuuskunnan etua (OKL 1:8).

91 Osuuskuntalakiin sisältyvän yhdenvertaisuusperiaatteen (OKL 1:7) mukaan osuuskunnan jäsenyys sekä osakkeet ja osuudet tuottavat yhtäläiset oikeudet, ellei osuuskunnan säännöissä tai osuuskuntalaissa säädetä toisin. Osuuskunnan tekemiin päätöksiin sovellettavasta yhdenvertaisuudesta on säännöksessä säädetty seuraavasti: *”Osuuskunnan kokous, edustajisto, hallitus, toimitusjohtaja taikka hallintoneuvosto ei saa tehdä päätöstä tai ryhtyä muuhun toimenpiteeseen, joka on omiaan tuottamaan jäsenelle tai muulle epäoikeutettua etua osuuskunnan taikka toisen jäsenen tai osuuden tai osakkeen omistajan kustannuksella.”*

Muutostarpeiden arviointia

Talletuspankkien yhteenliittymien perustaminen pohjautuu keskeisesti sille, että valvonnallisesti ja monessa suhteessa myös toiminnallisesti keskusyhteisö ja jäsenluottolaitokset muodostavat yhden toiminnallisen kokonaisuuden. Tätä periaatetta vahventaa yhteenliittymälain mukainen yhteisvastuujärjestelmä sekä mahdollisuus poiketa yksittäisten jäsenluottolaitosten tasolla tietyistä luottolaitostoimintaa koskevista vaatimuksista edellyttäen, että vaatimukset täytetään yhteenliittymätasolla konsolidoitusti. Voimassa oleva sääntely kuitenkin jättää osin avoimeksi sen, missä suhteessa yhteenliittymän keskusyhteisön ja sen johdon on painotettava jäsenluottolaitosten ja missä suhteessa keskusyhteisön ja yhteenliittymän kokonaisetua.

Edellä todetun taustan pohjalta olisi perusteltua säätää keskusyhteisön tehtävistä ja toiminnan tarkoituksesta siten, että keskusyhteisön tarkoituksena ja keskusyhteisön johdon velvollisuutena olisi edistää sekä jäsenluottolaitosten etua että yhteenliittymän kokonaisetua:

- Keskusyhteisön toiminnan tarkoituksena on turvata ja edistää yhteenliittymän ja sen jäsenluottolaitosten toimintaedellytyksiä.
- Keskusyhteisön johdon on huolellisesti toimien edistettävä jäsenluottolaitostensa ja yhteenliittymän kokonaisetua ja toimittava tasapuolisesti yhteenliittymän jäsenluottolaitoksia kohtaan.
- Sekä jäsenluottolaitosten että keskusyhteisön edussa tulisi huomioida erityisesti yhteenliittymään liittyvä yhteisvastuumeکانismi.

6.5 Keskinäinen vastuu ja tukitoimet

Nykytila

Yhteenliittymän keskusyhteisö ja sen jäsenluottolaitokset ovat keskinäisessä vastuussa toistensa velvoitteista kolmella eri tavalla. 1) Pääomatukitoimilla on tarkoitus selvittää ja ratkaista ryhmittymän sisäisiä taloudellisia ongelmia, mikäli yksittäinen tai yksittäiset jäsenluottolaitokset ajautuvat taloudellisiin ongelmiin. Pääomatuessa tuen antajana on keskusyhteisö, joka tarvittaessa velvoittaa muut jäsenluottolaitokset osallistumaan tukitoimeen. 2) Keskusyhteisön yhteisvastuun perusteella velkoja voi vaatia jäsenluottolaitoksen velkaa maksettavaksi keskusyhteisöltä, kun velkavelvoite on erääntynyt. Keskusyhteisön on edelleen perittävä maksamansa velan määrä muilta jäsenluottolaitoksilta. 3) Luonteeltaan vakavimmissa ongelmissa kyseeseen voi tulla keskusyhteisön konkurssi, jolloin jäsenluottolaitokset ovat osuuskuntalain 14 luvun mukaisessa rajattomassa lisämaksuvelvollisuudessa

keskusyhteisön velasta. Tämä tyypillisesti johtaisi koko yhteenliittymän kaatumiseen. Yhteenliittymälaisissa on lisäksi säännökset maksuvalmiustuesta ja maksuvelvoitteen täytäntöönpanosta.

Tukitoimet jäsenluottolaitoksen pääomittamiseksi

Keskusyhteisö on velvollinen suorittamaan jäsenluottolaitokselle tukitoimena määrän, joka on tarpeen jäsenluottolaitoksen selvitystilän estämiseksi (TYL 24 §). Pääomatuen tarkoituksena on jäsenluottolaitoksen selvitystilaan ajautumisen estäminen ja tuen myöntämisen edellytyksenä on, että jäsenluottolaitoksen varat tai konsolidoidut varat vähenevät alle vähimmäismäärän (TYL 26.1 §). Tukitoimena kyseeseen tulevat oman pääoman ehtoiset instrumentit (TYL 26.2 §).

Muiden jäsenluottolaitosten on tarvittaessa osallistuttava tukitointen rahoittamiseen: keskusyhteisöllä on oikeus edelleen saada maksuina luottoa muilta jäsenluottolaitoksilta (TYL 26.1 §). Keskusyhteisö voi kerätä tukea muilta jäsenluottolaitoksilta luottoina ja maksuina enintään 0,5 prosenttia taseen loppusummasta tilikausittain (TYL 26.1 §). Jäsenluottolaitos ei kuitenkaan ole velvollinen osallistumaan tukitoimeen, mikäli tukitoimeen osallistuminen johtaisi taloudellista asemaa koskevien vaatimusten alittumiseen (TYL 30 §).

Muilta jäsenluottolaitoksilta keskusyhteisön keräämät suoritukset tukitointen rahoittamista varten ovat aina takaisinmaksettavia. Keskusyhteisön on palautettava tukitointen kohteena olevalta jäsenluottolaitokselta takaisin saatu pääoma ja tuotto niille jäsenluottolaitoksille, jotka ovat keskusyhteisön vaatimuksesta osallistuneet tukitointen rahoittamiseen (TYL 26.3 §).

Keskusyhteisön yhteisvastuu jäsenluottolaitoksen velasta

Yhteenliittymälain mukaan keskusyhteisö on omavelkaiseen velkavastuuseen hyvin läheisesti rinnastettavassa yhteisvastuussa jäsenluottolaitoksen velasta. Keskusyhteisö on velkojan vaatimuksesta velvollinen maksamaan jäsenluottolaitoksen eräännyneen velan (TYL 27.1 §). Tähän velkaan sovelletaan samaa maksunsaantijärjestystä kuin alkuperäisellä jäsenluottolaitoksen velalla (TYL 27.1 §).

Jos jäsenluottolaitos on selvitystilassa ja jäsenluottolaitoksen varat eivät riitä velkojen maksuun, selvitysmiesten on tehtävä vajauksesta laskelma ja vaadittava keskusyhteisöä suorittamaan vajauksen määrä jäsenluottolaitokselle (TYL 27.2 §).

Jos keskusyhteisölle on tehty jäsenluottolaitoksen erääntyneeseen velkaan tai selvitystilassa varojen ja velkojen erotuksesta johtuvaan vajaukseen perustuva vaatimus, keskusyhteisön on tehtävä velan suorittamisesta osittelulaskelma ja jyvitetävä maksettava määrä muiden jäsenluottolaitosten kesken viimeksi vahvistettujen tilinpäätösten osoittamien taseiden mukaisessa suhteessa (TYL 27.3 §). Jäsenluottolaitos ei kuitenkaan ole velvollinen tekemään tätä suoritusta, mikäli se johtaisi taloudellista asemaa koskevien vaatimusten alittumiseen (TYL 30 §).

Keskusyhteisöllä on takautumisoikeus jäsenluottolaitoksen puolesta maksamaansa määrään (TYL 27.4 §). Keskusyhteisön on palautettava takautumisoikeutensa perusteella saamansa määrä takaisin niille jäsenluottolaitoksille, jotka ovat osallistuneet yhteisvastuun perusteella katettavan velan suorittamiseen.

Jäsenluottolaitoksen rajaton lisämaksuvelvollisuus keskusyhteisön konkurssissa

Yhteenliittymälaki edellyttää keskusyhteisön sääntöihin sisällytettäväksi määräystä osuuskuntalain 14 luvun mukaisesta rajattomasta lisämaksuvelvollisuudesta keskusyhteisön konkurssitilanteissa (TYL 5.1 §:n 5 kohta ja 25.1 §). Lisämaksuvelvollisuus tässä tapauksessa on jaettava jäsenluottolaitosten kesken niiden taseiden loppusumman mukaisessa suhteessa (TYL 5.1 §:n 5 kohta).

Maksuvalmiustuki

Maksuvalmiusvaatimuksia koskevan poikkeusluvan myöntäminen edellyttää, että maksuvalmiusvaatimuksen kattamiseksi käytettävissä olevat varat, toisin sanoen yhteenliittymän likviditeettireservi, ovat riittävässä laajuudessa välittömästi siirrettävissä jäsenluottolaitokselle, joka ei kykene suoriutumaan velvoitteistaan (TYL 21 a.2 §).

Jäsenluottolaitoksen maksuvelvoitteen täytäntöönpano

Yhteenliittymälain mukaan jäsenluottolaitoksen tukitoimeen, yhteisvastuuseen tai OKL 14 luvun mukaiseen rajattomaan lisämaksuvelvollisuuteen perustuva maksuvelvoite on pantavissa täytäntöön ulosottoteitse ilman maksutuomiota (TYL 31 §).

Muutostarpeiden arviointia

Yhteisvastuujärjestelmän jäsentely

Mikäli yhteenliittymälakia muutetaan kokonaisuudessaan, tulisi harkita nykyisen yhteisvastuujärjestelmän selkeämpää jaottelua lain tasolla. Yhteisvastuujärjestelmä jäsentyy edellä todetun mukaisesti ennakollisiin tukitoimiin, keskusyhteisön yhteisvastuuseen jäsenluottolaitoksen velasta sekä tähän liittyvästä vastuun jyvityksestä yhteenliittymän sisällä, sekä osuuskuntalain mukaisesta rajattomasta lisämaksuvelvollisuudesta keskusyhteisön konkurssissa. Koska näiden toimintamekaniikka poikkeaa toisistaan, olisi perusteltua erottaa nämä kolme kategoriaa lakiin selkeämiksi kokonaisuuksiksi.

Rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta annetun lain 24 §:n 3 momentti edellyttää ryhmittymän sisäisten liiketoimien markkinaehtoisuutta, pois lukien samaan konsernin emoyhtiön tytäryritykselleen myöntämät pääomalaina- ja debentuurijärjestelyt pääoma-aseman vahvistamiseksi. Yhteenliittymään kuuluvien yritysten välisiin järjestelyihin konsernin emo- ja tytäryhtiötä koskeva poikkeus ei kuitenkaan sanamuotonsa mukaisesti sovellu. Lainsäädännössä olisi siten perusteltua selkeyttää rahoitus- ja vakuutusryhmittymistä annetun lain suhdetta yhteenliittymälakiin.

Pääomatuki

Vieraan pääoman ehtoisen ennakollisen pääomatuen mahdollistaminen.

Yhteenliittymälaki (TYL 24 §) velvoittaa keskusyhteisöä toimenpiteisiin jäsenluottolaitoksen selvitystilän estämiseksi. Voimassa olevan lainsäädännön perusteella on epäselvää, tuleeko tällaiset tukitoimet toteuttaa yksinomaan TYL 25.2 §:ssä tarkoitettuina oman pääoman ehtoisina tukitoimina (pääomalaina tai osake-, osuustaiikka kantarahastopääomasijoitus), vai tulisivatko kyseeseen myös vieraan pääoman ehtoiset järjestelyt esimerkiksi maksuvalmiuden tukemiseen liittyvissä tilanteissa. Jotta yhteenliittymillä olisi käytössään mahdollisimman monipuoliset keinot ryhmittymän sisällä havaittujen ongelmien ennaltaestämiseen ja selvitteilyyn, olisi perusteltua säätää myös vieraan pääoman ehtoiset järjestelyt mahdolliseksi. Tukitoimiin osallistuvien jäsenluottolaitosten näkökulmasta vieraan pääoman ehtoisten toimien käyttäminen voi olla joissakin tapauksissa tarkoituksenmukaisempaa tukitoimien nopeamman purkamisen näkökulmasta.

Pääomatuen antamisen ajankohta. Voimassa olevan yhteenliittymälain mukaan velvollisuus pääomatuen antamiseen tulee kyseeseen vasta, kun jäsenluottolaitoksen omat varat alenevat alle vähimmäistason. Laki ei ota huomioon muita tilanteita, joissa jäsenluottolaitoksen toimintaedellytykset voivat olla vaarassa.

Useissa viimeaikaisissa pankkisektorin ongelmissa on nähty tilanteita, joissa luottolaitoksen vakavaraisuus sinänsä täyttää sääntelyn mukaiset vaatimukset, mutta luottolaitoksen toimintaedellytykset muutoin vaarantuvat esimerkiksi markkinoiden epäluottamuksen vuoksi. Tämän vuoksi olisi perusteltua laajentaa keskusyhteisön velvollisuutta jäsenluottolaitoksen pääomittamiseen siten, että pääomitarvetta ja -velvollisuutta koskevassa arvioissa huomioitaisiin jäsenluottolaitoksen toimintaedellytykset laajemmin. Ennakollista pääomittamista voidaan myös usein pitää muiden jäsenluottolaitosten kannalta tarkoituksenmukaisempana ratkaisuna, koska taloudellisten ongelmien ratkaiseminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa pienentää yleisesti ottaen myös ongelmista aiheutuvia kustannuksia ja vahvistaa yhteenliittymän yleisiä toimintaedellytyksiä verrattuna siihen, että ongelmat pitkittyvät ja yhteenliittymä joutuisi turvautumaan esimerkiksi keskusyhteisön velvollisuuteen maksaa jäsenluottolaitoksen erääntyneitä velkoja tai jopa ajautua kriisinratkaisumenettelyyn.

Pääomatukitoimiin osallistuminen. Muiden jäsenluottolaitosten osallistuminen pääomatukeen on voimassa olevan lain mukaan rajattu 0,5 prosenttiin luottolaitoksen taseen loppusummasta tilikauden aikana. Rajoituksen pysyttämistä voimassa on perusteltua arvioida uudelleen huomioiden erityisesti, että jäsenluottolaitokset jo tällä hetkellä ovat rajoituksettomassa yhteisvastuussa toistensa velvoitteista sekä keskusyhteisön rinnakkaisen yhteisvastuun että osuuskuntalain 14 luvun mukaisen rajattoman lisämaksuvelvollisuuden kautta. Siten mahdollinen rajoituksen poistaminen ei vaikuttaisi viimekätiseen vastuuseen keskusyhteisön ja jäsenluottolaitosten veloista.

Rajoituksen tarkoituksenmukaisuutta harkittaessa on otettava huomioon myös yhteenliittymien sisällä tapahtunut konsolidoitumiskehitys. Kehitys on johtanut aiempaa suurempien luottolaitosten muodostumiseen ja osin myös liiketoimintojen keskittymiseen yhteenliittymien sisälle. Tällöin yksittäisten jäsenluottolaitosten pääomatukeen ja tervehdyttämiseen liittyvät järjestelyt voivat olla mittakaavaltaan hyvin merkittäviä. Omien varojen sääntely pohjautuu keskeisiltä osin taseperusteisten vaatimusten sijasta riskipainotettujen erien perusteella määräytyviin vaatimuksiin. Taseperusteiset rajoitukset voivat siten epätarkoituksenmukaisiin lopputuloksiin sekä jäsenluottolaitosten että yhteenliittymän kokonaisuuden kannalta. Mainitun 0,5 prosentin taseperusteisen rajoituksen poistaminen vahvistaisi yhteenliittymien edellytyksiä hoitaa ongelmatilanteita ryhmittymien sisäisesti ilman esimerkiksi kriisinratkaisumenettelyyn ajautumista. Rajoituksen poistaminen helpottaisi myös kriisinratkaisusuunnitelmien laatimista ja mahdollisen kriisinratkaisumenettelyn toteuttamista yhteisvastuusäännösten selkeytyessä.

Pääomatukeen osallistumisen jakoperusteen määrittäminen jäsenluottolaitosten kesken. Pääomatukeen osallistumisen jyvittämisperusteena jäsenluottolaitosten välillä on voimassa olevan lain mukaan taseen loppusumma. Koska omien varojen määrän sääntely on keskeisiltä osin riskipainotettuihin eriin pohjautuvaa, taseen loppusumman mukainen jaottelu ei välttämättä ole enää nykytilanteessa tarkoituksenmukainen. Siksi olisi perusteltua sallia esimerkiksi, että keskusyhteisön säännöissä voitaisiin määrätä myös muusta määräytymisperusteesta, esimerkiksi riskipainotetut erät.

Omiin varoihin liittyvien poikkeuslupamenettelyiden laajentaminen tukitoimia koskevaksi. Voimassa olevan yhteenliittymälain mukaan jäsenluottolaitoksiin sovellettavia poikkeuslupia on rajoitettu muun muassa omien varojen vaatimusten suhteen: poikkeuslupastakin huolimatta jäsenluottolaitoksella on oltava omia varoja vähintään 80 prosenttia siitä määrästä, joka sen olisi yksittäisenä luottolaitoksena täytettävä (TYL 21.4 §). Finanssivalvonta voi erityisestä syystä poiketa tästä edellytyksestä keskusyhteisön hakemuksesta (TYL 21.6 §). Pääomatuen vaihtoehtona tai sen lisäksi olisi perusteltua säätää siitä, että keskusyhteisö voi hakea omien varojen vaatimukseen liittyvää täyttä poikkeuslupaa tukitoimien kohteena olevan jäsenluottolaitoksen osalta. Järjestelyn tulisi olla korostetun määräaikainen. Täyden poikkeusluvan myöntäminen tulisi edellyttää lisätoimenpiteitä luottolaitoksen tervehdyttämiseksi, esimerkiksi omien varojen kartuttamissuunnitelman laatiminen. Toimenpiteellä mahdollistettaisiin muualla yhteenliittymässä olevan vakavaraisuuden käyttäminen yksittäisen jäsenluottolaitoksen tukemiseen ilman nimenomaisia pääomatukeen liittyviä toimenpiteitä.

Maksuvalmiuden turvaaminen ja varainhankinnan järjestelyt

Jäsenluottolaitoksen maksuvalmiutta turvaa erityisesti keskusyhteisön oma-velkaisen tyyppinen vastuu jäsenluottolaitoksen sitoumuksista, jos jäsenluottolaitos ei täyttäisi maksuvelvoitteitaan. Voimassa olevan yhteenliittymälain sanamuodon mukaan keskusyhteisön maksaessa jäsenluottolaitoksen eräänntyneen velan, keskusyhteisön on edelleen jyvittävä maksettu summa muilta jäsenluottolaitoksilta ja perittävä kunkin jäsenluottolaitoksen suhteellinen osuus. Pakollisesta jyvitys- ja maksatusvelvollisuudesta olisi perusteltua luopua ja muuttaa tämä harkinnanvaraiseksi, koska keskusyhteisöllä voi olla taloudelliset mahdollisuudet velan suorittamiseen ilman sen edelleen jyvittämistä. Tällöin keskusyhteisö perisi takautumissaatavaansa maksulaiminlyönnin tehneeltä jäsenluottolaitokselta ja samalla arvioitavaksi tulisivat muiden ryhmäohjauksellisten keinojen käyttäminen. Takautumissaatavalle perittävästä korosta ja viivästyskorosta sekä muista liitännäiskustannuksista olisi selkeyssyistä lisättävä säännökset.

Keskusyhteisön eräänlaista yhteisvastuullisesta velkavastuusta erillistä maksuvalmiuden turvaamiseen liittyvää tukimekanismia yhteenliittymälaki ei sisällä, vaan keskinäinen vastuu on järjestetty ensisijaisesti vakavaraisuuden – ts. omien varojen vaatimusten – täyttämisen turvaamisen lähtökohdasta. Maksuvalmiusvaatimuksia koskevan poikkeusluvan ylläpitäminen kuitenkin edellyttää, että yhteenliittymän likviditeettireservi on käytössä jäsenluottolaitokselle, jos tämä ei kykene suoriutumaan velvoitteistaan.

Kaikki nykyiset yhteenliittymät ovat järjestäneet maksuvalmiuden hallinnan ja keskeisiltä osin myös varainhankinnan keskitetysti ryhmittymän sisäisellä luottolaitoksella, joka jokaisessa näistä on oikeudelliselta muodoltaan liikepankki.⁹² Pitkäaikaista varainhankintaa tukevat myös ryhmittymien omat kiinnitysluottopankit. Ainoastaan OP Ryhmää koskevana säännöksenä sovelletaan ryhmittymään kuuluvien osuuspankkien ja osuuspankkiosakeyhtiöiden keskinäisen luotonannon ja talletusten vastaanottamisen kieltä (TYL 39 a §), joka käytännössä ohjaa keskitettyyn maksuvalmiuden hallintaan ja varainhankinnan järjestämiseen. Säännös on alun perin sisältynyt yhteenliittymälain siirtymäsäännökseksi.⁹³ Ryhmittymän yksittäisillä jäsenluottolaitoksilla ei tyypillisesti ole riittäviä resursseja pääomamarkkinoilta tapahtuvaan varainhankintaan tai itsenäiseen likviditeetin hallintaan, mistä syystä näissä kategorioissa tapahtuva ryhmittymän keskitetyt toiminnot ovat perusteltuja.

Yhteenliittymälakiin olisi siten perusteltua lisätä säännökset keskitetyn maksuvalmiuden hallinnan ja pääomamarkkinoilta tapahtuvan keskitetyn varainhankinnan järjestämiseksi sekä maksuvalmiusaseman turvaamiseksi. Säännösten tavoitteena olisi edesauttaa ongelmien mahdollisimman varhaista selvittämistä ja siten pienentää riskiä yhteenliittymän vakavampiin ongelmiin ajautumisesta. Tähän kokonaisuuteen liittyvät säännökset voisivat olla sisällöltään esimerkiksi seuraavan tyyppisiä:

- Keskusyhteisön olisi nimettävä ne jäsenluottolaitokset, joiden tehtäväksi asetetaan yhteenliittymän maksuvalmiuden hallinta. Edellytyksenä keskitetylle maksuvalmiuden hallinnalle on, että toimivaltainen pankkivalvontaviranomainen on EU:n vakavaraisuusasetuksen 10 artiklan perusteella antanut maksuvalmiusvaatimuksia koskevan poikkeusluvan.

92 Ryhmittymän sisäisenä keskuspankkina toimii OP Ryhmässä OP Yrityspankki Oyj, Säästöpankkiryhmässä Säästöpankkien Keskuspankki Oyj ja POP Pankki -ryhmässä Bonum Pankki Oyj,

93 Säännös siirrettiin siirtymäsäännöksistä tavalliseksi pykäläksi lailla 240/2021 (HE 171/2020 vp).

- Keskusyhteisö voisi nimetä yhden tai useamman jäsenluottolaitoksen, joiden tehtävänä on markkinavarainhankinta jäsenluottolaitosten käyttöön. Ainoastaan tällaiset luottolaitokset voisivat laskea liikkeeseen julkisen kaupankäynnin kohteena olevia arvopapereita. Lisäksi tulisi säätää niistä yleisistä periaatteista, joiden mukaisesti varainhankinnan kautta saadut varat kanavoidaan jäsenluottolaitoksille.
- Kiinnitysluottopankeista ja katetuista joukkolainoista annetun lain 7 luvun mukaista väliluottotoimintamallia olisi perusteltua harkita tarkennettavaksi säännöstasolla, miten ryhmittymän luottolaitosten osallistuminen katepoolin täydentämiseen tulisi järjestää, jos yksittäinen luottolaitos on kykenemätön siirtämään katepooliin lain ja joukkolainaehtojen mukaiset edellytykset täyttäviä luottoja tai täytevakuuksia.
- Yhteenliittymän maksuvalmiuden tukeminen voi edellyttää, että yhteenliittymässä on käytössä riittävästi vakuusmateriaalia keskuspankkirahoituksen tai muun markkinavarainhankinnan mahdollistamiseksi. Koska maksuvalmiuden hallinta ja markkinavarainhankinta on tyypillisesti järjestetty keskitetysti, vakuuskelpoisten luottojen ja muiden vastaavien vakuuksien luovuttamiseen liittyvää velvollisuutta yhteenliittymän maksuvalmiuden tukemisessa olisi niin ikään perusteltua harkita myös muissa tilanteissa kuin katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskussa tai katepoolien täydentämisessä.

6.6 Yhteenliittymän ohjaus

Yhteenliittymän ohjaukseen liittyvät elementit

Yhteenliittymälain mukaan keskusyhteisön yleisenä tehtävänä on ohjata yhteenliittymään kuuluvia jäsenluottolaitoksia (TYL 3, 4.1 ja 17.1 §:t). Ohjaustehtävässään yhteenliittymän keskusyhteisön on noudatettava yhdenvertaisuusperiaatetta: yhteenliittymään kuuluvia yrityksiä ei saa asettaa keskenään eriarvoiseen asemaan ilman perusteltua syytä (TYL 36 §).

Keskusyhteisöllä on yhteenliittymälain mukaan oltava ohjeet yhteenliittymään kuuluville yrityksille niiden maksuvalmiuden ja vakavaraisuuden turvaamiseksi tarvittavista laadullisista vaatimuksista ja niiden riskien hallinnasta, luotettavasta hallinnosta ja sisäisestä valvonnasta sekä yhtenäisten tilinpäätösperiaatteiden noudattamisesta yhteenliittymän yhdistellyn tilinpäätöksen laatimisessa (TYL 17.1 §). Finanssivalvonnalle on annettu määräyksenantovaltuus näiden ohjeiden

tarkemmasta sisällöstä (TYL 17.3 §).⁹⁴ Keskusyhteisöllä on nimenomainen toimivalta määritellä yhteenliittymään sovellettavat tilinpäätösperiaatteet, jos kansainvälisiä tilinpäätösstandardeja ei voida soveltaa yhteenliittymän erityisen rakenteen vuoksi (TYL 9.2 §).

Keskusyhteisön taholta tapahtuva yhteenliittymän ohjausmekanismi on yhteenliittymälain mukaan sisällytettävä sekä keskusyhteisön sääntöihin että jäsenluottolaitosten sääntöihin tai yhtiöjärjestyksiin. Näiden mukaisesti keskusyhteisön ohjaus kattaa maksuvalmiuden ja vakavaraisuuden turvaamistarkoitukseen liittyvät ohjeet riskienhallinnasta, luotettavasta hallinnosta ja sisäisestä valvonnasta sekä ohjeet yhdistellyn tilinpäätöksen laatimiseksi (TYL 5.1 §:n 4 kohta ja 6.2 §:n 2 kohta).⁹⁵

Keskusyhteisön ja jäsenluottolaitoksen sääntöjen sisältöä koskevat yhteenliittymälain säännökset lisäksi edellyttävät, että keskusyhteisöllä on sääntöjen ja yhtiöjärjestyksen mukaan oltava lisäksi oikeus vahvistaa jäsenluottolaitoksille yleisiä toimintaperiaatteita noudatettaviksi yhteenliittymän kannalta merkittävässä toiminnassa (TYL 5.1 §:n 6 kohta ja 6.2 §:n 2 kohta).

Poikkeuslupamenettelyihin liittyvä ohjaus

Keskeinen osa yhteenliittymän ohjausta ovat poikkeuslupamenettelyt, joilla yhteenliittymään kuuluvat yksittäiset jäsenluottolaitokset tai muut yritykset voidaan vapauttaa eräistä luottolaitostoimintaa koskevien vaatimusten noudattamisesta yksilötasolla (ns. solo-taso) ja sen sijaan noudattaa vaatimuksia yhteenliittymän konsolidoidulla tasolla. Poikkeusten käyttäminen edellyttää aina toimivaltaisen pankkivalvontaviranomaisen (Finanssivalvonta tai EKP) suostumusta. Poikkeuslupat ovat mahdollisia luottolaitosryhmittymille, joissa noudatetaan yhteisvastuujärjestelyä, keskitettyä ryhmäohjausta ja joita valvotaan konsolidoidusti. Poikkeuslupajärjestely perustuu EU:n vakavaraisuusasetuksen 10 artiklaan ja luottolaitosdirektiivin 21 artiklaan.

94 Finanssivalvonta ei ole antanut tarkempia määräyksiä mainittujen ohjeiden sisällöstä. Tämä johtune siitä, että Finanssivalvonta (ja EKP, kun kyse EKP:n suorassa valvonnassa olevasta luottolaitoksesta) tarkastelee ohjeiden sisällöllistä riittävyyttä ja ohjeisiin liittyvän valvontamekanismin toimivuutta siinä yhteydessä, kun se käsittelee TYL 21, 21 a, 21 b ja 23 §:ssä säädettyjen poikkeusten myöntämistä, jatkamista tai epäämistä.

95 Keskusyhteisön ja jäsenluottolaitosten säännöiltä ja yhtiöjärjestyksiltä edellytettävää sisältöä koskevat säännökset poikkeavat sanamuodoltaan hienoisesti yhteenliittymälain 17 §:stä, jossa on säädetty keskusyhteisön tehtävästä yhteenliittymän ohjauksessa.

Yhteenliittymälain mukaan Finanssivalvonta tai EKP myöntää yhteenliittymää koskevan poikkeuslupamahdollisuuden keskusyhteisölle, joka puolestaan päättää poikkeuslupien myöntämisestä jäsenluottolaitoksilleen yhteenliittymän sisällä (TYL 21.1, 21 a.1, 21 b.2 ja 23.2 §:t). Poikkeusmahdollisuus koskee omien varojen vaatimuksia (TYL 21 §), maksuvalmiusvaatimuksia (TYL 21 a §), taloudellista asemaa koskevien tietojen julkistamisvelvollisuutta (TYL 21 b §) ja eräitä riskienhallintaa koskevia vaatimuksia (TYL 23 §). Finanssivalvonta tai EKP voivat asettaa poikkeusluvan edellytykseksi ehtoja.

Poikkeuslupamahdollisuuden myöntäminen keskusyhteisölle edellyttää, että keskusyhteisö täyttää yhteenliittymälain 17 §:ssä ja sen perusteella annetuissa Finanssivalvonnan määräyksissä säädetyt velvoitteet ryhmän ohjaamisesta (TYL 21.1, 21 a.2, 21 b.2 ja 23.1 §:t). Mainittu säännös edellyttää sekä yleistä yhteenliittymän toiminnan ohjausta että yhteenliittymän sisäisten ohjeiden vahvistamista pykälässä mainituista eri seikoista (maksuvalmiuden ja vakavaraisuuden hallinnan laadulliset vaatimukset, niihin liittyvien riskien hallinta, luotettava hallinto, sisäinen valvonta, yhtenäiset tilinpäätösperiaatteet). Lisäksi keskusyhteisön on järjestettävä ohjeiden noudattamisen valvonta. Maksuvalmiusvaatimuksia koskevan poikkeusluvan myöntäminen lisäksi edellyttää, että maksuvalmiusvaatimuksen kattamiseksi käytettävissä olevat varat, toisin sanoen yhteenliittymän likvideettireservi, ovat riittävässä laajuudessa välittömästi siirrettävissä jäsenluottolaitokselle, joka ei kykene suoriutumaan velvoitteistaan (TYL 21 a.2 §).

Kun Finanssivalvonta tai EKP on ensin myöntänyt keskusyhteisölle luvan myöntää poikkeuksia yhteenliittymän sisällä, keskusyhteisö voi saamansa luvan perusteella myöntää jäsenluottolaitokselle poikkeuksen enintään kolmeksi vuodeksi kerrallaan (TYL 21.3, 21 a.4, 21 b.4 ja 23.3 §:t). Keskusyhteisölle annettavalle poikkeamislupalta, jonka myöntää Finanssivalvonta tai EKP, ei ole säädetty enimmäiskesto.

Keskusyhteisö ei saa myöntää jäsenluottolaitokselle poikkeuslupaa, jos jäsenluottolaitos on laiminlyönyt noudattaa joko keskusyhteisön TYL 17 §:n perusteella antamia ohjeita tai niitä erillisvaatimuksia, joita riskienhallinnallisten poikkeusten myöntämiseen TYL 23 §:n perusteella liittyy. Niin ikään keskusyhteisön on joko omasta aloitteestaan taikka Finanssivalvonnan tai EKP:n vaatimuksesta peruutettava poikkeuslupa tai rajoitettava sitä, jos jäsenluottolaitos merkittävästi tai toistuvasti laiminlyö noudattaa TYL 17 §:n mukaisesti annettuja ohjeita tai poikkeuslupien myöntämiseen liittyviä niille asetettuja muita edellytyksiä.

Ryhmäohjauksen sitovuus

Keskusyhteisön yhteenliittymälain 17 §:n perusteella antamat ohjeet ovat jäsenluottolaitoksia sellaisenaan sitovia, kun jäsenluottolaitos hyödyntää yhteenliittymälain mukaista poikkeuslupaa.⁹⁶ Poikkeusluvan hyödyntämisen pohjalta keskusyhteisö, Finanssivalvonta tai EKP voi ryhtyä toistuvissa ja merkittävässä laiminlyöntitilanteissa toimenpiteisiin poikkeusluvan peruuttamiseksi tai rajoittamiseksi. Keskusyhteisölle on säädetty näihin toimenpiteisiin ryhtymiseksi oma-aloitteinen velvollisuus.⁹⁷

Keskusyhteisö voi erottaa jäsenluottolaitoksen yhteenliittymästä sekä yhteenliittymälain 17 §:n mukaisten ohjeiden että keskusyhteisön vahvistamien muiden toimintaperiaatteiden rikkomisen vuoksi. Erottamisedellytyksenä on yhteenliittymälain 17 §:n mukaisten ohjeiden rikkominen tavalla, joka merkittävästi vaarantaa maksuvalmiuden tai vakavaraisuuden hallintaa taikka tilinpäätöksen laatimista koskevien yhtenäisten periaatteiden soveltamista tai niiden noudattamisen valvontaa yhteenliittymässä (TYL 8.2 §). Muiden toimintaperiaatteiden rikkomisen perusteella erottamiskynnys ylittyy, kun jäsenluottolaitos toimii olennaisesti toimintaperiaatteiden vastaisesti (TYL 8.2 §).

Yhteenliittymälain säännösten ohella soveltuvat myös osuuskuntalain 3 luvun 3 §:n mukaiset yleiset perusteet osuuskunnan (keskusyhteisön) jäsenyydestä erottamiselle. Jäsenyydestä erottaminen on osuuskuntalain mukaan mahdollista, jos jäsen(-luottolaitos) on laiminlyönyt jäsenyydestä johtuvan velvollisuutensa.

Yhteenliittymän eri toimintojen järjestämisen asianmukaisuutta on arvioitava myös luottolaitostoimintaa koskevien yleisten organisatoristen, hallinnollisten ja riskienhallinnallisten vaatimusten kautta, koska keskusyhteisö, sen jäsenluottolaitokset ja muut yhteenliittymään kuuluvat yritykset järjestävät useita toimintoja ryhmätasoisesti ja sopivat keskinäisistä menettelytavoista. Tähän liittyviä säännöksiä löytyy muun muassa luottolaitoslain 7–9 luvuista.⁹⁸ Yhteenliittymän ohjaukselta

96 Yhteenliittymälain esitöiden mukaan keskusyhteisön antamien ohjeiden noudattamisvelvollisuus johdetaan erityisesti poikkeusten hyödyntämisen edellytysten kautta. Lisäksi ohjeiden noudattamatta jättäminen voi johtaa yhteenliittymästä erottamiseen. HE 243/2009 vp, s. 27.

97 Keskusyhteisön velvollisuus puuttua ohjeiden merkittäviin ja toistuviin laiminlyönteihin seuraa TYL 21.3, 21 a.4, 21 b.4 ja 23.3 §:stä: *"Keskusyhteisön on omasta aloitteestaan tai Finanssivalvonnan vaatimuksesta peruutettava poikkeus tai rajoitettava sitä, jos jäsenluottolaitos merkittävästi tai toistuvasti laiminlyö noudattaa keskusyhteisön 17 §:n nojalla antamia ohjeita."*

98 Keskeinen osa tästä sääntelystä perustuu luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanoon.

edellytettävää sisältöä ja kattavuutta on arvioitava myös näiden säännösten perusteella. Samoin keskusyhteisön antamien ohjeiden ja toimintaperiaatteiden rikkominen voi osaltaan merkitä näiden laissa asetettujen laadullisten vaatimusten rikkomista. Tällöin Finanssivalvonta voi ryhtyä jäsenluottolaitoksen osalta Finanssivalvonnasta annetussa laissa säädettyihin toimenpiteisiin. Yhteenliittymän toimintaa koskevat keskusyhteisön antamat ohjeet ja toimintaperiaatteet voivat siten muodostua jäsenluottolaitoksia sitovaksi tästäkin näkökulmasta.

Muutostarpeiden arviointia

Yhteenliittymän ohjaus on yhteenliittymälain mukaan jäsennetty keskusyhteisön antamin ohjein, toimintaperiaattein, poikkeuslupien erityisehtojen sekä keskusyhteisön ja jäsenluottolaitosten sääntöihin otettujen sääntömääräysten kautta. Nämä erilaiset ohjausmekanismit ovat osaksi päällekkäisiä ja limittäisiä. Myös näiden eri mekanismien kautta annettu ryhmäohjaus poikkeaa sitovuudeltaan toisistaan. Poikkeuslupamenettelyitä koskevia säännöksiä päivitettiin vuonna 2015 voimaan tulleen EU:n luottolaitoslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä, jolloin poikkeuslupia koskevat ehdot saivat aiempaa keskeisemmän merkityksen yhteenliittymien ohjauksessa. Näiden muutosten jälkeen olisi perusteltua selkeyttää ja virtaviivaistaa näitä eri ohjaukseen liittyviä elementtejä.

Keskusyhteisöllä tulisi lainsäädännön mukaan olla vähintäänkin toimivalta yhteenliittymän ohjaukseen niissä tapauksissa, kun on kyse luottolaitoslainsäädännön piiriin kuuluvien toimintojen järjestämisestä ja riskienhallinnasta.

Voimassa olevan yhteenliittymälain mukaan keskusyhteisö voi antaa jäsenluottolaitoksia sitovia ohjeita ja toimintaperiaatteita. Ohjeiden ja toimintaperiaatteiden sijasta olisi perusteltua siirtyä käyttämään molempien osalta samaa terminologiaa. Niin ikään lainsäädännössä olisi perusteltua määritellä tarkemmin, minkä tyyppisiä yhteenliittymän toimintaa koskevia ohjeita keskusyhteisöllä on velvollisuus antaa. Tarkennus olisi perusteltua, koska yhteenliittymälain säätämisen jälkeen voimaan tullut luottolaitoslainsäädäntö määrittelee luottolaitostoimintaa koskevat riskialueet aiempaa tarkemmin. Yhteenliittymälaisissa mainittavat ohjekategoriat, joita keskusyhteisöllä olisi velvollisuus antaa, voisivat olla kokonaisuudessaan esimerkiksi seuraavat:

- luottoriskien hallinta
- operatiivisten riskien hallinta
- keskittymäriskien hallinta
- markkinariskien hallinta

- rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen ja selvittämiseen liittyvät menettelytavat
- jäsenluottolaitosten johdon luotettavuus- ja sopivuusvaatimukset ja vaatimusten arviointimenettelyt
- hallinto- ja ohjausjärjestelmää koskevat seikat
- yhteiset tilinpäätösperiaatteet
- raportointi (sekä sisäinen että ulkoinen raportointi) ja tietojärjestelmät

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvien velvoitteiden jakamista keskusyhteisön ja jäsenluottolaitosten välillä olisi tarpeen harkita lainsäädäntötasolla. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvät toimenpiteet sekä niiden valvonta voivat luontevasti kuulua lähtökohtaisesti yhteenliittymätasolla hoidettaviksi.

Voimassa olevassa yhteenliittymälaisissa ei ole nimenomaisia säännöksiä keskusyhteisön määrittelemien ohjeiden ja toimintaperiaatteiden sitovuudesta suhteessa jäsenluottolaitoksiin. Ohjeiden ja toimintaperiaatteiden sitovuus kuitenkin jäsentyy yhteenliittymän hakemien ja käytössä olevien poikkeuslupien, luottolaitostoimintaa koskevan yleisen sääntelyn sekä jäsenluottolaitosten erottamisperusteiden kautta. Selkeimmin keskusyhteisön antamien ohjeiden sitovuus toteutuu tällä hetkellä, kun yhteenliittymällä on käytössään yksi tai useampi poikkeuslupa. Puolestaan yhteenliittymän yleistä toimintaa ohjaavien toimintaperiaatteiden sitovuus jäsentyy lähinnä yhteenliittymän erottamisperusteiden kautta.

Yhteenliittymälain tulkintaa selkeyttäisi, että säännöksissä otettaisiin nimenomaisesti kantaa keskusyhteisön antamien ohjeiden sitovuuteen. Jo nykyisellään ohjeiden sitovuusaste on korkea edellä kuvatulla tavalla. Ohjeiden sitova luonne olisi perusteltua asettaa luottolaitoslain puitteissa tapahtuvaan toimintojen järjestämiseen sekä yleiseen riskienhallintaan. Ohjeiden nimenomaisesta sitovuudesta säättäminen olisi perusteltua myös yhteisvastuumekanismin näkökulmasta.

Yhteenliittymälain mukaan poikkeuslupien myöntäminen edellyttää, että Finanssivalvonta (tai EKP, kun kyse on EKP:n suorassa valvonnassa olevasta yhteenliittymästä) hyväksyy keskusyhteisön antamien ohjeiden sisällön poikkeuslupaa myönnettäessä (TYL 17.1 §). Yhteenliittymää koskevissa ohjeissa olisi perusteltua huomioida nykyistä selkeämmin kulloinkin tapahtuvat muutokset muun muassa liiketoimintamalleissa, riskiprofilissa, markkinoiden muutoksissa sekä siinä, millaisiin toimenpiteisiin keskusyhteisön omat havainnot ja mahdolliset pankkivalvontaviranomaisen havainnot antavat aihetta. Muualta luottolaitoslainsäädännöstä ei tule velvoitetta hyväksyttävä sisäisiä toimintaohjeita pankkivalvontaviranomaisella. Siten Finanssivalvonnan (tai EKP:n) taholta tapahtuva hyväksyntämenettely olisi

perusteltua korvata säännöksellä siitä, että poikkeuslupaa myönnettäessä näiden ohjeiden riittävyys on arvioitava, sekä ohjeiden riittävyttä valvotaan poikkeusluvan myöntämisen jälkeenkin. Muutoksella korostettaisiin yhteenliittymän toiminnan kannalta keskeisen ohjeistuksen ajantasaisuuden merkitystä sekä ohjeiden riittävyyden jatkuvaa valvottavuutta.

Voimassa olevan yhteenliittymälain mukaan keskusyhteisön tehtävänä on jyvittää poikkeusluvut yhteenliittymän sisällä. Vastaavan periaatteen jatkamista puoltaa se, että poikkeuslupamenettelyt muodostavat yhteenliittymän toiminnassa ja yhteenliittymän sisäisessä valvonnassa keskeisen osan. Yhteenliittymälaisissa olisi jäsenluottolaitosten näkökulmasta perusteltua kuitenkin säätää nykyistä tarkemmalla tasolla poikkeusten myöntämisperusteista samoin kuin poikkeusten peruuttamisperusteista varsinkin niissä tapauksissa, kun poikkeus peruutetaan keskusyhteisön omasta toimesta. Vaihtoehtoisesti poikkeuslupamenettelyihin liittyvää ratkaisuvaltaa voitaisiin siirtää Finanssivalvonnalle (tai EKP:lle, kun luottolaitos on EKP:n suorassa valvonnassa).

Yhteenliittymien sisällä tapahtuva rakennekehitys on johtanut entistä suurempien jäsenluottolaitosten syntymiseen sulautumisten kautta ja liiketoimintojen keskittymiseen keskusyhteisön muodostamaan konserniin. Yhteenliittymälakia kehitettäessä olisi tarpeen kiinnittää nykyistä enemmän huomiota yhteenliittymän sisällä noudatettavien vaatimusten suhteellistamiseen. Yhteenliittymän merkittäviiin luottolaitoksiin voi olla tarpeen soveltaa korkeampia vaatimuksia kuin muille jäsenluottolaitoksille.

Keskusyhteisön toimivalta määritellä yhteenliittymää koskevat tilinpäätösperiaatteet tilanteissa, joissa kansainväliset tilinpäätösstandardit eivät yhteenliittymän erityisen rakenteen vuoksi sovellu, olisi perusteltua purkaa sen vuoksi, että mainitun kaltainen tehtävä rinnastuu norminantovaltaan. Tämä toimivaltuus tulisi korvata joko Finanssivalvonnalle annettavalla määräyksenantovaltuudella tai valtiovarainministeriön asetuksenantovaltuudella.⁹⁹

99 Vrt. luottolaitoslain 12 luvun 2 §, joka sisältää sekä asetuksenantovaltuuden valtiovarainministeriölle että määräyksenantovaltuuden Finanssivalvonnalle eräisiin kirjantpitoon ja tilinpäätökseen liittyvistä seikoista. Mainittu luottolaitoslain säännös voisi sellaisenaan riittää yhteenliittymälain puheena olevan säännöksen korvaamiseksi.

6.7 Yhteenliittymän valvonta

Yhteenliittymän valvontatehtävä

Yhteenliittymälain mukaan yhteenliittymään kuuluvia yrityksiä valvovat sekä Finanssivalvonta että keskusyhteisö (TYL 32.1 §). Keskusyhteisön valvontatehtävät perustuvat yhteenliittymälakiin ja Finanssivalvonnan valvontatehtävät yhteenliittymälain ohella Finanssivalvonnasta annettuun lakiin (TYL 32.1 §).

Yhteenliittymälain mukaan Finanssivalvonta valvoo, että keskusyhteisö ohjaa ja valvoo jäsenluottolaitosten toimintaa yhteenliittymälain mukaisesti ja että yhteenliittymään kuuluvat yritykset täyttävät yhteenliittymälain vaatimukset (TYL 32.2 §). Finanssivalvonnasta annetun lain mukaan Finanssivalvonta kuitenkin valvoo kaikkia sen valvottaviaan myös yksittäisellä tasolla, eikä mainittu laki rajoita Finanssivalvonnan tehtäviä yhteenliittymiä koskien lähtökohtaisesti keskusyhteisön toimintaan.

Keskusyhteisön valvontatehtävän on ilmentävä sekä keskusyhteisön että jäsenluottolaitoksen säännöistä (TYL 5.1 § ja 6.1 §). Keskusyhteisöllä on velvollisuus valvoa jäsenluottolaitoksiaan taloudellista asemaa koskevan sääntelyn, sääntöjensä ja yhtiöjärjestystensä sekä keskusyhteisön antamien sitovien ohjeiden noudattamisessa (TYL 20.1 §). Keskusyhteisön toteuttamassa yhteenliittymän valvonnassa on noudatettava yhdenvertaisuusperiaatetta, jonka mukaan yhteenliittymään kuuluvia yrityksiä ei saa asettaa keskenään eriarvoiseen asemaan ilman perusteltua syytä (TYL 36 §).

Keskusyhteisön tehtävät ja toimivaltuudet yhteenliittymän valvomiseksi

Jäsenluottolaitos ja muu yhteenliittymään kuuluva yritys on velvollinen antamaan keskusyhteisölle kaikki tiedot ja selvitykset, jotka ovat tarpeen keskusyhteisön yhteenliittymälain mukaisen valvontatehtävän suorittamiseksi (TYL 20.3 §). Keskusyhteisöllä on oikeus saada Finanssivalvonnalta vastaavat tiedot salassapitosäännösten estämättä, jos keskusyhteisö ei saa pyytämäänsä tietoja yhteenliittymään kuuluvalta yritykseltä (TYL 20.4 §).

Yhteenliittymälain mukaan keskusyhteisön on säännöllisesti arvioitava jäsenluottolaitosten taloudellista asemaa. Arvio on tehtävä luottolaitoslain 11 luvun 2 §:ssä säädetyn niin sanotun SREP-arvion mukaista menettelyä ja siihen sovellettavia kriteerejä noudattaen (TYL 22.2 §).

Keskusyhteisön valvontatehtäviä toteutetaan myös poikkeuslupamenettelyiden avulla. Yhteenliittymälain mukaan yksittäisiin jäsenluottolaitoksiin sovellettavien vaatimusten sijasta vaatimuksia voidaan soveltaa ainoastaan ryhmätasolla, jos Finanssivalvonta myöntää keskusyhteisölle tällaisen poikkeusluvan (TYL 20, 21, 21

a, 21 b ja 23 §:t). Keskusyhteisö puolestaan päättää poikkeusluvituksista yhteenliittymän sisällä. Poikkeuslupia on voimassa olevan yhteenliittymälain mukaan mahdollisuus myöntää vakavaraisuusvaatimuksista¹⁰⁰, maksuvalmiusvaatimuksista, julkistamisvelvollisuuksista ja tietyistä riskienhallinnallisista velvoitteista. Keskusyhteisö ei saa myöntää tällaista poikkeusta jäsenluottolaitokselle, jos jäsenluottolaitos laiminlyö noudattaa keskusyhteisön yhteenliittymälain 17 §:n perusteella antamia ohjeita. Vastaavissa tilanteissa keskusyhteisön on rajoitettava jäsenluottolaitoksen poikkeuslupaa tai peruutettava poikkeuslupa kokonaan, jos jäsenluottolaitokselle on jo myönnetty poikkeuslupa.

Keskusyhteisöllä tai sen edustajalla on voimassa olevan yhteenliittymälain 37 §:n perusteella seuraavia valvonnallisia toimivaltuuksia, joissa keskusyhteisön rooli on asiasisällöllisesti saman kaltainen kuin Finanssivalvonnalla:

- oikeus kutsua koolle päätös- ja hallintovaltaa käyttäviä toimielimiä ja olla läsnä näissä kokouksissa soveltuvin osin Finanssivalvonnasta annetun lain 32 §:n mukaisesti;
- oikeus asettaa asiamies soveltuvin osin Finanssivalvonnasta annetun lain 29 §:n mukaisesti;
- oikeus saada tietoja ja toteuttaa tarkastuksia soveltuvin osin Finanssivalvonnasta annetun lain 18–19 ja 23–24 §:n mukaisesti.

Keskusyhteisöllä on velvollisuus antaa oma-aloitteisesti Finanssivalvonnalle sellaiset tiedot, jotka liittyvät puutteisiin sääntelyn noudattamisessa ja toiminnan muuttumiseen yhteenliittymässä:

- velvollisuus antaa Finanssivalvonnalle toimiluvan myöntämisen edellytysten arviointiin liittyvät tiedot, jos ne muuttuvat olennaisesti toimiluvan myöntämisen jälkeen (TYL 11.2 §);
- ilmoitusvelvollisuus Finanssivalvonnalle, jos keskusyhteisö havaitsee yhteenliittymään kuuluvan yrityksen toiminnassa puutteita taloudellista asemaa koskevien lakisäätöiden (mukaan lukien viranomais määräykset ja luottolaitosten yhtiöjärjestykset) velvoitteiden noudattamisessa (TYL 20.2 §);
- ilmoitusvelvollisuus Finanssivalvonnalle, jos keskusyhteisö havaitsee yhteenliittymään kuuluvan yrityksen laiminlyöneen keskusyhteisön TYL 17 §:n perusteella antamia ohjeita tavalla, joka merkittävästi

100 Omien varojen vaatimuksia koskeva poikkeus voidaan myöntää lähtökohtaisesti vain osittain.

vaarantaa yhtenäisten maksuvalmiuden tai vakavaraisuuden hallinnan taikka tilinpäätöksen laatimista koskevien periaatteiden soveltamisen tai niiden noudattamisen valvonnan yhteenliittymässä tai joka on omiaan vaarantamaan jäsenluottolaitoksen oman vakavaraisuuden tai maksuvalmiuden (TYL 20.2).

Jos keskusyhteisö havaitsee, että jäsenluottolaitos on rikkonut keskusyhteisön TYL 17 §:n perusteella antamia ohjeita tavalla, joka merkittävästi vaarantaa yhtenäisten maksuvalmiuden tai vakavaraisuuden hallinnan taikka tilinpäätöksen laatimista koskevien periaatteiden soveltamisen tai niiden noudattamisen valvonnan yhteenliittymässä tai joka on omiaan vaarantamaan jäsenluottolaitoksen oman vakavaraisuuden tai maksuvalmiuden, keskusyhteisön on Finanssivalvonnalle tehtävän ilmoituksen ohella esitettävä Finanssivalvonnalle tarpeelliset toimenpiteet ohjeiden noudattamisen varmistamiseksi (TYL 20.2 §).

Keskusyhteisö voi viime kädessä erottaa jäsenluottolaitoksen yhteenliittymästä. Erottamisperusteita (TYL 8.2 §) ovat:

- keskusyhteisön jäsenyydestä johtuvien velvoitteiden laiminlyönti osuuskuntalain 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaisena yleisenä erottamisperusteena;
- keskusyhteisön yhteenliittymälain 17 §:n perusteella antamien ohjeiden rikkominen tavalla, joka merkittävästi vaarantaa maksuvalmiuden tai vakavaraisuuden hallintaa taikka tilinpäätöksen laatimista koskevien yhtenäisten periaatteiden soveltamista tai niiden noudattamisen valvontaa yhteenliittymässä;
- jäsenluottolaitos muuten toimii olennaisesti keskusyhteisön vahvistamien yhteenliittymän yleisten toimintaperiaatteiden vastaisesti;
- keskusyhteisön säännöissä määrätty erottamisperuste.¹⁰¹

Keskusyhteisön on ilmoitettava Finanssivalvonnalle jäsenluottolaitoksen erottamista koskevan asian käsittelystä viimeistään kuukautta ennen toimielimen kokousta, jossa erottamispäätös on määrä tehdä (TYL 8.2 § ja OKL 3:3.2).

101 Osuuskuntalain 3 luvun 3 §:n 1 momentissa säädetään, että osuuskunnan säännöissä voidaan määrätä myös muista erottamisperusteista kuin jäsenyydestä johtuvan velvollisuuden laiminlyönti. Yhteenliittymälain 8 §:n 2 momentti sisältää yleisen viittauksen osuuskuntalain mainittuun säännökseen, jolloin keskusyhteisön säännöissä voidaan laajentaa erottamisperusteita osuuskuntalaissa ja yhteenliittymälaissa säädetystä vähimmäistasosta.

Muutostarpeiden arviointia

Osa yhteenliittymän valvontaa koskevista säännöksistä ulottuu sanamuotonsa mukaan ainoastaan jäsenluottolaitoksiin ja osa yhteenliittymän kaikkiin yrityksiin. Koska yhteenliittymän keskeisiäkin toimintoja voidaan järjestää myös muiden kuin luottolaitosten toimesta (kuten palveluyritykset, jotka eivät ole luottolaitoksia), olisi perusteltua yhdenmukaistaa ja selkeyttää valvontaa koskevat säännökset siten, että keskusyhteisön valvontatehtävä ulottuu nykyistä laajemmin kaikkiin yhteenliittymään kuuluviin yrityksiin.

Finanssivalvonnalla ei ole voimassa olevan lainsäädännön perusteella nimenomaista toimivaltaa yhteenliittymälain mukaisten, ryhmittymän toimintaa koskevien sitovien ohjeiden ja toimintaperiaatteiden valvonnassa. Koska yhteenliittymän sisäiset ohjeet ovat tyypillisesti keskeisiä luottolaitostoiminnan järjestämisessä, tulisi myös Finanssivalvonnan valvonnallista roolia täsmentää lainsäädännössä. Yhteenliittymän toimintojen järjestäminen ja riskienhallinta sisäisen ohjeistuksen kautta liittyvät keskeisesti luottolaitoslaissa säädettyjen luottolaitoksen toiminnan organisointia (LLL 7:1) ja riskienhallintaa (LLL 9:2) koskevien yleisten vaatimusten täyttämiseen, mistä syystä Finanssivalvonnan tehtävät tässä aihepiirissä eivät olisi sinänsä asiasisällöllisiä laajennuksia sen pankkivalvontatehtäviin.

Voimassa olevan yhteenliittymälain perusteluista ilmenee, että yhteenliittymärakenteessa luottolaitoslainsäädännön mukainen viranomaisvalvonta painottuisi yksittäisten jäsenluottolaitosten sijasta keskusyhteisöön ja sen valvonta- ja ohjaustehtävän toteuttamiseen. Yhteenliittymiin sisältyy kuitenkin keskusyhteisön ohella muita keskeisiä yrityksiä, kuten ryhmittymän oma keskuspankki ja mahdolliset palveluyritykset. Lisäksi ryhmittymien sisälle on sulautumisten myötä muodostunut kokoluokaltaan aiempaa suurempia jäsenluottolaitoksia. Rakennekehitys ja luottolaitostoimintojen käytännön järjestäminen huomioiden Finanssivalvonnan pankkivalvonnalliset tehtävät on perusteltua suunnata keskusyhteisön ohella muihin ryhmittymän keskeisiin yhteisöihin, ottaen huomioon ryhmittymän toimintojen organisointi sekä niiden merkittävyys ja muu luonne.

Yhteenliittymälaisissa on säädetty keskusyhteisön velvollisuudesta arvioida, täyttävätkö jäsenluottolaitokset niiden taloudelliselle asemalle säädetyt vaatimukset (TYL 22.2 §). Arvion mittapuuna on yhteenliittymälain mukaan luottolaitoslain 11 luvun 2 §:ssä tarkoitettu valvojan arvio. Yhteenliittymälakiin olisi perusteltua arvioida säädettäväksi joko tämän arvion korvaavaksi tai vaihtoehoiseksi toteuttamistavaksi esimerkiksi koko ajan ylläpidettävän riskiluokitusjärjestelmän ylläpitäminen taloudellisten vaatimusten ja riskienhallinnan osalta. Velvollisuutta arvioida jäsenluottolaitosten asemaa tulisi ulottaa koskevaksi säännöksen sanamuodon myös muita kuin puhtaasti taloudellisia vaatimuksia koskien, koska luottolaitoslainsäädännössä

asetetaan myös muun muassa laadullisia riskienhallinnallisia ja organisatorisia vaatimuksia. Yhteenliittymiä koskeva rakennekehitys huomioiden tulisi erityisesti arvioida tarkemmin, millä tavalla yhteenliittymän sisälle muodostuneita keskeisimpiä luottolaitoksia tulisi valvoa yhteenliittymän sisällä.

Keskusyhteisön antamien ohjeiden laiminlyönti tai rikkominen voi johtaa eräin edellytyksin erillisen toimenpidesuunnitelman laatimiseen. Nykyisten säännösten mukaan toimenpidesuunnitelman laatimisvelvollisuus painottuu taloudelliseen asemaan liittyvien vaatimusten täyttämiseen ja niihin tilanteisiin, kun taloudellisen aseman vaarantuminen uhkaa koko yhteenliittymän maksuvalmiutta tai vakavaraisuutta (TYL 20.2 §). Toimenpidesuunnitelman laatimisvelvollisuus olisi perusteltua ulottaa selkeämmin myös muihin luottolaitostoimintaa koskeviin vaatimuksiin ja riskienhallintaan (kuten organisatoriset vaatimukset, hallinnon järjestäminen ja laadullinen riskienhallinta) kuin ainoastaan taloudellisiin vaatimuksiin. Lisäksi olisi perusteltua harkita toimenpidesuunnitelman laatimisvelvollisuutta koskevan kynnyksen madaltamista siten, että mittapuuna olisi kyseisen jäsenluottolaitoksen asema sen sijasta, että toimenpidesuunnitelman laatiminen tulisi kyseeseen vasta, kun on kyse koko yhteenliittymän kannalta olennaisesta riskitekijästä.

Keskusyhteisön roolin selkeyttämiseksi olisi suositeltavaa luopua viittaamasta keskusyhteisön valvonnallisten tehtävien osalta Finanssivalvonnasta annetun lain mukaiseen menettelyyn. Vastaavan tyyppisistä valvonnallisista tehtävistä voitaisiin säätää suoraan yhteenliittymälaisissa. Etenkin asiamiehen asettamista koskevia säännöksiä olisi tarkennettava tästä lähtökohdasta. Varsinaisen Finanssivalvonnasta annetun lain mukaisen asiamiehen asettaminen tulisi olla yksinomaan Finanssivalvonnan tehtävänä, mutta keskusyhteisö voisi yhteenliittymälain mukaan tehdä asiamiehen asettamista koskevan esityksen. Yhteenliittymälaisissa olisi mahdollista säätää myös muun tyyppisen edustajan asettamista jäsenluottolaitoksen valvontaa vahvistavana menettelynä, mutta tämän tulisi olla varsinaisen virkavastuulla toimivan asiamiehen roolista erillinen tehtävä.

6.8 Yhteenliittymän purkaminen

Nykytila

Voimassa olevassa yhteenliittymälaisissa on säädetty yhteenliittymää koskevien säännösten soveltamisen lakkaamisesta, kun Finanssivalvonta peruu keskusyhteisön toimiluvan (TYL 10 §). Ennen keskusyhteisön toimiluvan perumista Finanssivalvonnan on kuitenkin annettava määräaika, jonka kuluessa vaatimusten on täytyttävä (TYL 10.1 §).

Mainittu säännös toimiluvan peruuttamisesta voi soveltua sekä yhteenliittymän vapaaehtoiseen purkamiseen että toimiluvan ehtojen täyttymättä jättämisestä joutuvaan toimiluvan perumiseen. Voimassa oleva yhteenliittymälaki ei sisällä muita säännöksiä yhteenliittymän purkamisesta tai purkamismenettelystä.

Yhteenliittymän vapaaehtoiseen purkamismenettelyyn sovelletaan osuuskuntalain säännöksiä. Osuuskuntalain mukaan toimivaltainen päätöksentekelin yhteenliittymän purkamista koskevissa asioissa on osuuskunnan kokous, koska yhteenliittymän purkaminen edellyttää osuuskunnan sääntöjen muuttamista, osuuskunnan pääasiallisen tarkoituksen muuttamista tai viime kädessä jopa osuuskunnan purkamista selvitysmenettelyn kautta. Osuuskunnan sääntöjen muuttaminen tai päättäminen selvitystilamenettelyn aloittamisesta osuuskunnan purkamiseksi edellyttää kahden kolmasosan määränemmistöä osuuskunnan kokouksessa annetuista äänistä (OKL 5 luvun 29 § ja 23 luvun 3 §). Puolestaan osuuskunnan pääasiallisen tarkoituksen muuttaminen edellyttää yksimielistä päätöstä osuuskunnan kokouksessa (OKL 5 luvun 31 §:n 2 momentin 1 kohta). Yhteenliittymän purkamismenettely osuuskuntalain näkökulmasta riippuisi siten purkamisen toteuttamistavasta sekä siitä, millaiseksi keskusyhteisön toiminta purkamisen jälkeen muodostuu. Lisäksi sovelletaan keskusyhteisön säännöissä olevia mahdollisia määräyksiä muun muassa äänioikeudesta, määränemmistövaatimuksesta ja ylijäämän jakamisesta.

Yhteenliittymän jäsenluottolaitosten näkökulmasta yhteenliittymä edellyttää tietyn sisältöisten sääntö- tai yhtiöjärjestysmääräysten ylläpitämistä (TYL 6 §). Keskusyhteisön jäseneksi liittymisen edellytyksenä on yhteenliittymälain mukaan, että yhteenliittymään liittymistä edellyttäviä sääntö- tai yhtiöjärjestysmuutoksia on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa kokouksessa annetuista äänistä (TYL 7 §). Säännös soveltuu sekä yhteenliittymän perustamiseen että yksittäisen luottolaitoksen liittyessä yhteenliittymään. Vastaavaa määränemmistövaatimusta sovelletaan, kun jäsenluottolaitos päättää erota keskusyhteisön jäsenyydestä (TYL 8.1 §).

Voimassa olevan lain mukaan yhteenliittymälain soveltaminen lakkaa, kun keskusyhteisön toimilupa perutaan (TYL 10.2 §). Toimiluvan peruuttamisesta huolimatta sovelletaan kuitenkin keskusyhteisön sääntöihin perustuvaa edellytystä osuuskuntalain 14 luvun mukaisesta rajattomasta lisämaksuvelvollisuudesta.

Tunnistettuja muutostarpeita

Yhteenliittymän purkamista koskevia tarkempia säännöksiä ei ole voimassa olevassa yhteenliittymälaisissa. Purkamista koskeva menettely on siten yleisen yhteisölaainsäädännön sekä keskusyhteisön sääntöjen ja jäsenluottolaitosten

sääntöjen tai yhtiöjärjestysten varassa. Yhteenliittymälain ja muun lainsäädännön perusteella on tällä hetkellä epäselvää, kuinka yhteenliittymä voitaisiin keskinäisen vastuun näkökulmasta purkaa hallitulla tavalla. Siten olisi perusteltua harkita purkamismenettelystä säätämistä nykyistä tarkemmin. Yhteenliittymän purettavuudesta säätäminen nimenomaisesti vahvistaisi yleisempää luottamusta yhteenliittymämallia kohtaan oikeustilan selkeyttämisen kautta. Yhteenliittymän purkamiseen liittyvät sääntelyelementit voisivat olla esimerkiksi seuraavat:

- Yhteenliittymän vapaaehtoisen purkamisen edellytyksenä olisi, että purkaminen ei vaaranna taloudellista asemaa koskevien tai muiden toimintaa koskevien vaatimusten täyttämistä taikka tosiasiallisia toimintaedellytyksiä, eikä purkaminen vaaranna tallettajien, muiden asiakkaiden taikka velkojien asemaa.
- Keskusyhteisön olisi laadittava kirjallinen purkamissuunnitelma, jossa määrättäisiin liiketoimintojen järjestelemisestä yhteenliittymän purkamisen toteuttamiseksi. Purkamissuunnitelman suhdetta yksittäisten jäsenluottolaitosten yritysjärjestelyihin olisi vielä perusteltua selvittää tarkemmin. Purkamissuunnitelmasta tulisi käydä ilmi yhteenliittymän keskitettyjen toimintojen – kuten maksuvalmiuden hallinta, varainhankinta, näihin liittyvät keskusyhteisön ja jäsenluottolaitosten keskinäiset velvoitteet, sekä keskitetyt valvontatoiminnot – purkaminen sekä, millä tavalla nämä toiminnot järjestettäisiin uudelleen yhteenliittymän purkamisen myötä.
- Purkamissuunnitelmasta päätettäisiin keskusyhteisön osuuskunnan kokouksessa. Voimassa olevan lainsäädännön perusteella keskusyhteisön purkamiseen tai toiminnan olennaiseen muuttamiseen sovellettaisiin joko kahden kolmasosan määräenemmistöä tai yksimielistä päätöksentekoa. Vaihtoehtoisesti määräenemmistövaatimus voisi olla esimerkiksi yhdeksän kymmenesosaa annetuista äänistä.
- Koska yhteenliittymän purkaminen merkitsisi samalla myös keskusyhteisön jäsenyydestä irtaantumista, tulisi yhteenliittymän purkamisesta päättää myös jäsenluottolaitoksissa. Päätös jäsenluottolaitoksessa tehtäisiin kahden kolmasosan määräenemmistöllä, kuten on säädetty voimassa olevan lain mukaan yhteenliittymään liittymisestä ja siitä eroamisestakin.
- Jäsenluottolaitoksille, jotka eivät kannata yhteenliittymän purkamista, mutta yhteenliittymän purkamiselle on saatu riittävä kannatus keskusyhteisön osuuskunnan kokouksessa ja yksittäisissä jäsenluottolaitoksissa, tulisi varata mahdollisuus järjestellä toimintansa muulla tavoin.

- Yhteenliittymän purkamiseen kokonaisuutena olisi perusteltua soveltaa vähintään jonkin asteista velkojansuojamenettelyä erityisesti yhteenliittymän varainhankintaan liittyvien velkavelvoitteiden näkökulmasta, ellei velkojansuojan katsota toteutuvan riittävällä tavalla yhteenliittymän purkamiseen liittyvien mahdollisten yksittäisten yritysjärjestelyiden kautta.
- Finanssivalvonnan tulisi hyväksyä purkamissuunnitelma ja purkamissuunnitelmaan liittyvät järjestelyt. Vaihtoehtoisesti tulisi säätää purkamissuunnitelmaan ja laajemmin purkamissuunnitteluun liittyvästä tiedonantovelvollisuudesta Finanssivalvonnalle, ja Finanssivalvonnan toimivaltuudesta vastustaa purkautumista tai asettaa tarkempia ehtoja purkautumisen sisällölle. Finanssivalvonnan roolin tulisi olla mahdollisimman yhdenmukainen EU:n luottolaitosdirektiivin mukaisten luottolaitosliitännäisten yritysjärjestelyjen valvontaa koskevien edellytysten ja menettelyjen kanssa. Lisäksi on huomioitava, että yhteenliittymän purkamisen yhteydessä on purettava mahdolliset EU:n vakavaraisuusasetuksen 10 artiklan perusteella myönnetty poikkeusluvut, ellei näitä ole jo purettu.
- Purettaessa yhteenliittymä erityistä purkumenettelyä noudattaen yhteenliittymään liittyvä yhteisvastuumekanismikin purkautuisi.

6.9 Kriisratkaisu ja konkurssi

Luottolaitosten alasajo tapahtuu joko erityisen luottolaitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä koskevan kriisratkaisumenettelyn kautta tai konkurssi- tai selvitystilamenettelyssä. Luottolaitosten kriisratkaisusääntely edellyttää, että kriisratkaisuviranomainen laatii luottolaitokselle kriisratkaisusuunnitelman (Kriisratkaisul 2:1). Luottolaitos voidaan asettaa kriisratkaisulaissa tarkoitettuun kriisihallintoon, jos laitos on kykenemätön tai todennäköisesti kykenemätön jatkamaan toimintaansa, ei ole kohtuudella oletettavissa, että muilla toimenpiteillä voitaisiin turvata luottolaitoksen toiminnan jatkuminen rahoitusmarkkinoiden kannalta kestäväällä tavalla ja kriisihallintoon asettaminen on tarpeen tärkeän yleisen edun turvaamiseksi (Kriisratkaisul 4:1). Nämä kriteerit täyttämättömät luottolaitokset, joilla ei ole toimintaedellytyksiä, ajetaan alas konkurssin tai selvitystilan kautta.

Keskeisenä ongelmakohtana nykyisessä yhteisvastuujärjestelmässä on, että konkurssiin asettamisen yhteydessä yhteenliittymän sisälle voi muodostua monimutkainen keskinäisten velkojen ja saatavien muodostama verkosto, mikä jo sellaisenaan vaikeuttaa konkurssimenettelyn läpivientiä. Luottolaitosten

kriisratkaisuvälineiden käyttämisen pohjaksi on laadittava konkurssivertailu sen varmistamiseksi, että kriisratkaisutoimenpide ei johda osakkeen- ja osuudenomistajien tai velkojien kannalta huonompaan lopputulokseen kuin konkurssi (*no creditor worse off*- eli NCWO-periaate).

Keskusyhteisön konkurssiin liittyvän rajattoman lisämaksuvelvollisuuden ja keskusyhteisön yhteisvastuullisen velkavastuun kautta yhteenliittymä viime kädessä vastaa yhteenliittymän ulkopuolisille velkojille kaikista yhteenliittymän velvoitteista koko yhteenliittymän omaisuudella. Yhteenliittymissä keskeinen osa ulkoisista veloista on joko keskusyhteisöllä ja sellaisilla jäsenluottolaitoksilla, jotka vastaavat yhteenliittymän keskitetystä markkinavarainhankinnasta.

Yhteisvastuumekanismeja konkurssitilanteissa tulisikin selkeyttää ja yksinkertaistaa. Yhteenliittymien konkurssisääntelyä olisi mahdollista kehittää joko kokonaan uuden ryhmäkonkurssisääntelyn pohjalta tai nykyistä, osuuskuntalain 14 luvun mukaiseen lisämaksuvelvollisuuteen perustuvaa, mallia jatkojalostaen.

Yhteenliittymän täysimittaisesta ryhmäkonkurssista säätäminen. Yhteenliittymän konkurssiin asettamisen edellytykset arvioitaisiin kokonaisuutena. Asettaessa keskusyhteisö konkurssiin asetettaisiin samanaikaisesti konkurssiin myös jäsenluottolaitokset. Täsmennettäisiin konkurssiin asettamisen edellytykset siten, että ryhmäkonkurssi ei johda epätarkoituksenmukaisiin lopputuloksiin, mutta samanaikaisesti velkojien edut tulisivat turvatuksi. Keskusyhteisö ja sen jäsenluottolaitokset muodostaisivat kokonaisuudessaan yhteenliittymän konkurssipesän. Sekä keskusyhteisön että jäsenluottolaitosten samassa maksunsaantijärjestyksessä olevilla velkojilla olisi yhtäläinen oikeus saada maksu yhteenliittymän konkurssipesästä. Velkojen suorittamisen jälkeen mahdolliset varat jaettaisiin alkuperäisten jäsenluottolaitosten kesken ja jäsenluottolaitosten sääntöjen määrittämällä tavalla.

Ryhmäkonkurssivaihtoehto kuitenkin edellyttäisi nykyisen konkurssilainsäädännön laajamittaista läpikäyntiä ja poikkeaisi oikeushenkilöiden erillisyyden periaatteesta. Vaikka ryhmäkonkurssisääntely olisi yhteenliittymäkontekstissa sinänsä periaatteen tasolla perusteltukin vaihtoehto, tulee ottaa kuitenkin huomioon yleisestä konkurssisääntelystä poikkeavan sääntelyn suhteellisen suppea käyttöala sekä kokonaan uuden konkurssioikeudellisen konseptin perustamisesta aiheutuva lainvalmistelutyö.

Nykyisen, osuuskuntalain 14 luvun mukaiseen rajattomaan lisämaksuvelvollisuuteen pohjautuvan, yhteisvastuumallin uudistaminen selkeyttämällä velkavastuumallia keskusyhteisön konkurssissa. Mallia olisi mahdollista kehittää esimerkiksi siten, että asetettaessa keskusyhteisö konkurssiin kaikki

jäsenluottolaitokset ja keskusyhteisö vastaisivat koko yhteenliittymän ulkopuolelle olevista velkavastuista yhteisvastuullisesti. Tällä ratkaisulla vältettäisiin yhteenliittymän sisälle syntyvien vastuiden kehä. Koska jokainen jäsenluottolaitos vastaa jo nyt osuuskuntalain 14 luvun mukaisen lisämaksuvelvollisuuden perusteella keskusyhteisön velasta rajattomasti, velan muuttuminen yhteisvastuulliseksi ei arviolta ankaroittaisi yksittäisten jäsenluottolaitosten vastuuta nykyisestä. Ratkaisulla vältettäisiin myös ei-toivottuja sattumanvaraisuuksia yhteenliittymän velkavastuun toteuttamisessa.

6.10 Sanktiojärjestelmä

Voimassa olevassa yhteenliittymälaisissa ei ole säädetty yhteenliittymää koskevien säännösten rikkomiseen liittyvistä sanktioista. Finanssivalvonta voi puuttua yhteenliittymän toimintaan yleisten luottolaitoslain ja Finanssivalvonnasta annetun lain mukaisten säännösten perusteella.

Varsinaisten hallinnollisten seuraamusten määräämiseen liittyvä toimivalta on perusteltua pitää edelleen Finanssivalvonnalla. Yhteenliittymän sisäiseen toimintaan liittyvä valvonta ja ohjaus keskusyhteisön toimesta jäsenyksi poikkeuslupamenettelyiden ja jäsenluottolaitosten erottamisperusteiden näkökulmasta, kuten voimassa olevassakin sääntelyssä.

Finanssivalvonnan toimivaltuuksia sanktioiden asettamiseen tulisi kuitenkin vahvistaa. Sanktioiden asettamistarve liittyy keskusyhteisön veloitteeseen ohjata ja valvoa yhteenliittymää. Lisäksi lainsäädäntöä tulisi selkeyttää sen suhteen, miten jäsenluottolaitosten laiminlyöntiin noudattaa keskusyhteisön vahvistamia, yhteenliittymän toimintaan liittyviä ohjeita olisi mahdollista reagoida hallinnollisin sanktioin. Tässä kokonaisuudessa tulisikin harkita esimerkiksi seuraavia lainsäädännöllisiä toimenpiteitä:

- Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:ää muutetaan siten, että seuraamusmaksun määräämisen perusteena voi olla myös yhteenliittymälain edellyttämän ohjauksen ja valvonnan laiminlyönti. Samalla olisi kuitenkin täsmennettävä myös yhteenliittymälain säännöksiä sen suhteen, minkä tyyppisiä ohjaus- ja valvontatehtäviä keskusyhteisöltä konkreettisemmin edellytetään. Näistä seikkoja on tarkemmin arvioitu edellä kohdissa 6.6 ja 6.7.
- Yhteenliittymälakiin sisällytettäisiin selkeyttävä säännös siitä, että Finanssivalvonta voisi määrätä jäsenluottolaitokselle hallinnollisen seuraamuksen, jos jäsenluottolaitos rikkoessaan keskusyhteisön

vahvistamia ohjeita tulee samalla rikkoneeksi luottolaitostoimintaa koskevia riskienhallinta- tai muita säännöksiä. Sen sijaan yhteenliittymän strategiseen ohjaukseen liittyvät seikat tulee edelleen jättää hallinnollisten seuraamusten ulkopuolelle yhteenliittymän sisäiseksi asiaksi.

- Lisäksi olisi tarkemmin arvioitava, olisiko perusteltua asettaa yhteenliittymälain joidenkin säännösten rikkominen tahallisesti tai tärkeällä huolimattomuudella esimerkiksi osaksi luottolaitosrikoksen tunnusmerkistöä.

6.11 Hallinto- ja ohjausjärjestelmä

Keskusyhteisölle on lainsäädännössä määritelty yhteenliittymän ohjaus- ja valvonta-tehtäviä. Näiden tehtävien tarkemmasta organisoinnista ja niiden huomioimisesta hallinto- ja ohjausjärjestelmässä ei ole nimenomaisia säännöksiä yhteenliittymälaisissa. Yhteenliittymien keskusyhteisöjen johtoon ja hallintoon liittyvistä tarkemmista kriteereistä tulisi säätää lain tasolla, koska luottolaitoslainsäädännön yleisten hallintojärjestelmälle asetettujen vaatimusten soveltaminen yhteenliittymissä on monitulkintaista.

Luottolaitosten toimielimiin liittyvät riippumattomuusvaatimukset on tässä arvioimistiossa nostettu yleisemmäksi lainsäädännön kehittämistarpeeksi edellä aluvussa 5.5 tarkemmin kuvatun mukaisesti. Riippumattomuusvaatimuksia ei ole juurikaan konkretisoitu voimassa olevassa lainsäädännössä esimerkiksi pätevyyteen, ajankäyttöön ja hyvämaineisuuden kriteereihin verrattuna. Selkeämmillä säännöksillä vahvistettaisiin sekä ulkoista että yhteenliittymän sisäistä luottamusta yhteenliittymän toimintaa kohtaan. Lisäksi täsmällisemmät säännökset kuvastaisivat myös yhteenliittymien näkökulmasta niitä edellytyksiä, joita luottolaitoslainsäädäntö hallintojärjestelmille asettaa ja siten olisivat paremmin ennakoitavissa. Ratkaisuehdotuksia on seuraavaksi eritelty tarkemmin.

Yleisiä suuntaviivoja. Keskusyhteisöjen hallitusten ja hallintoneuvostojen riippumattomuusvaatimuksia tulisi arvioida yhteenliittymän muodostaman kokonaisuuden näkökulmasta. Keskusyhteisöllä ja sen muodostamalla konsernilla on yhteenliittymän ohjaukseen ja toimintojen järjestämiseen liittyvä strategia ja liiketoiminnallisia tehtäviä, mutta myös sekä lainsäädännöstä että yhteisvastuumekanismista johtuva velvollisuus valvoa ja ohjata sen jäsenluottolaitosten toimintaa. Siten keskusyhteisön johtamisessa yhdistyvät jäsenluottolaitosten taholta tuleva omistajaohjaus ja keskusyhteisön taholta sen jäsenluottolaitoksiin

osoittama ohjaus ja valvonta. Keskusyhteisön hallintojärjestelmältä onkin edellytettävä toisaalta riittävän riippumatonta päätöksentekoa, mutta toisaalta yhteenliittymän sisäisen vuoropuhelun varmistavia rakenteita.

Hallituksen kokoonpano. Osassa talletuspankkien yhteenliittymistä keskusyhteisön hallituksen enemmistö koostuu sen jäsenluottolaitosten toimitusjohtajista, vähemmistön ollessa riippumattomia jäseniä.¹⁰² Koska keskusyhteisöt tyypillisesti hoitavat merkittävän osan yhteenliittymän sisäisiin valvontatoimintoihin lukeutuvia tehtäviä (riskienvalvonta, compliance ja sisäinen tarkastus) jäsenluottolaitostensa puolesta, hallituksen enemmistön olisi perusteltua muodostua muulla tavoin kuin jäsenluottolaitosten operatiivisesta johtamisesta vastaavista henkilöistä. Yhteenliittymien erityinen rakenne huomioiden olisikin tarpeen monipuolistaa lainsäädäntöteitse yhteenliittymien hallitusten kokoonpanoa esimerkiksi joillakin seuraavilla tavoilla:

- Hallituksen enemmistön tulee olla riippumattomia keskusyhteisöstä, jäsenluottolaitoksista ja muista yhteenliittymään kuuluvista yrityksistä.
- Hallituksessa tulee olla riittävä määrä (esimerkiksi 1/3) keskusyhteisöstä, jäsenluottolaitoksista ja muista yhteenliittymään kuuluvista yrityksistä riippumattomia jäseniä. Enemmistö hallituksen jäsenistä ei saa olla jäsenluottolaitosten palveluksessa tai osallistua muutoin niiden operatiiviseen johtamiseen.

Lisäksi olisi perusteltua harkita nimenomaista säännöstä siitä, että keskusyhteisön tai sen konserniin kuuluvan yhteisön toimitusjohtaja tai muu näiden yhteisöjen palveluksessa oleva henkilö ei saa kuulua keskusyhteisön hallitukseen.

Hallituksen asettamat valiokunnat. Luottolaitoslain mukaiset tarkastus-, riski-, palkitsemis- ja nimitysvaliokunnat ovat pakollisia ainoastaan rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävälle luottolaitoksille. Yhteenliittymien kaksiportaisesta, jäsenluottolaitosten ja keskusyhteisön muodostamasta rakenteesta sekä keskusyhteisön valvontaroolista johtuen olisi perusteltua harkita vähintään tarkastus- ja riskivaliokuntien säätämistä lakisääteiksi pakollisiksi valiokunniksi. Riski- ja tarkastusvaliokuntien perustaminen olisi erityisen perusteltua, jos keskusyhteisön hallituksen

102 Kansainvälinen valuuttarahasto on kiinnittänyt tähän seikkaan huomiota Suomen rahoitusvakautta käsitelleessä maa-arviossaan. Huomio liittyy niin sanottuihin LSI-pankkeihin, joita ovat POP Pankki -ryhmä ja Säästöpankkiryhmä. IMF Financial system stability assessment, Country Report No. 23/29, suositus 10. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/01/20/Finland-Financial-System-Stability-Assessment-528426>

enemmistö ei muodostu keskusyhteisöstä ja yhteenliittymään kuuluvista muista yrityksistä riippumattomista jäsenistä. Näiden valiokuntien asettaminen tulisi kohdistua hallituksen ja hallintoneuvoston välillä siihen toimielimeen, joka keskusyhteisön sääntömääräyksiin otettujen tehtävänjakoa koskevien säännösten lisäksi tehokkaimmin vaikuttaa yhteenliittymän ohjaukseen ja valvontaan.

Hallintoneuvostojen asema. Talletuspankkien yhteenliittymissä on tyypillistä, että keskusyhteisön hallintoneuvostolle on annettu joko hallitukselle luottolaitoslainsäädännön mukaan kuuluvia tehtäviä tai muutoin merkittävä rooli keskusyhteisön hallintojärjestelmässä. Edellä alaluvussa 5.5 arvioitu täsmentämistarve hallitusta koskevien säännösten soveltamisesta hallintoneuvostoihin pätee myös keskusyhteisöihin. Yhteenliittymien keskusyhteisöjen hoitaessa koko yhteenliittymän ohjaus- ja valvontatehtäviä olisi perusteltua arvioida tarkemmin, tulisiko hallintoneuvostoihin soveltaa hallitusta koskevia säännöksiä aina.

Hallintoa ja organisaatiota koskevien säännösten mukauttaminen.

Konsolidoitumiskehityksen myötä yhteenliittymiin kuuluvien jäsenluottolaitosten kokoerot ovat kasvaneet ja sulautumisten myötä yhteenliittymien sisälle on muodostunut kooltaan entistä suurempia luottolaitoksia. Näiden jäsenluottolaitosten merkitys yhteenliittymän toiminnan kannalta voi olla hyvin merkittävä. Hallinto- ja ohjausjärjestelmää koskevissa vaatimuksissa tulisikin arvioida, miltä osin on perusteltua soveltaa jäsenluottolaitoksia koskevia poikkeuksia näihin yhteenliittymän sisällä toimiviin merkittävämpiin luottolaitoksiin.

Keskusyhteisöjen lakisääteisen ohjaus- ja valvontatehtävän muusta organisatorisesta riippumattomuudesta ei ole nimenomaisia säännöksiä. Nämä tehtävät tyypillisesti nivoutuvat sekä liiketoimintoihin että sisäisiin valvontatoimintoihin (riskienvalvonta, compliance, sisäinen tarkastus). Näistä keskeisempien tehtävien, ja erityisesti jäsenluottolaitosten valvontatehtävien, organisatorista riippumattomuutta keskusyhteisön ja jäsenluottolaitosten liiketoiminnoista tulisi harkita. Nämä tehtävät eivät välttämättä jäsenyyden luottolaitoslain mukaisesti organisatorista riippumattomuutta edellyttäviin sisäisiin valvontatoimintoihin pelkästään muun luottolaitoslainsäädännön perusteella. Lisäksi olisi perusteltua säätää nimenomaisesta kiellosta ulkoistaa yhteenliittymälain mukaisia ohjaus- ja valvontatehtäviä keskusyhteisön ulkopuolelle, lukuun ottamatta tehtäviä, jotka selkeästi ovat luonteeltaan avustavia.

7 Luottolaitosten yhteisölait

7.1 Yleistä

Luottolaitoksiin sovelletaan niiden yhteisömuodosta riippuen omia yhteisölakejaan. Osakeyhtiömuotoisiin luottolaitoksiin sovelletaan liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista annettua lakia (1501/2001, *liikepankkilaki* tai *LPL*) ja osuuskuntamuotoisiin luottolaitoksiin sovelletaan osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annettua lakia (423/2013, *osuuspankkilaki* tai *OPL*). Näiden luottolaitosyhteisömuotojen pohjana ovat osakeyhtiölaki ja osuuskuntalaki, joita sovelletaan luottolaitosten yhteisölakeihin sisältyvien viittaussäännösten kautta. Juridisesti liikepankit ja muut osakeyhtiömuotoiset luottolaitokset sekä osuuspankit ja muut osuuskuntamuotoiset luottolaitokset ovat osakeyhtiöistä ja osuuskunnista omia yhteisömuotojaan.

Säästöpankki ja hypoteekkiyhdistys ovat puolestaan omaleimaisia luottolaitosten yhteisömuotoja, joille ei löydy selkeää vertailukohtaa vakiintuneista ja yleisistä yhteisömuodoista. Säästöpankkeihin sovelletaan säästöpankkilakia (1502/2001, *SPL*) ja hypoteekkiyhdistyksiin – joita on Suomessa vain yksi – hypoteekkiyhdistyksistä annettua lakia (936/1978, *HypoL*). Nämä molemmat luottolaitosten yhteisömuodot pohjautuvat tietyllä tapaa asiakasomisteisuuteen ja niissä on osuustoiminnallisia, säätiötoiminnallisia ja taloudellisiin yhdistyksiin liittyviä piirteitä.

Erään tyyppisiä välimuotoja edustavat säästöpankkiosakeyhtiöt ja osuuspankkiosakeyhtiöt. Tarve tällaisille yhtiömuodoille oli etenkin yhtenäistä talletussuojarahastoa edeltävänä aikana, jolloin talletussuojasta huolehtivat pankkien yhteisömuotoon perustuvat liikepankkien, osuuspankkien ja säästöpankkien vakuusrahastot. Lainsäädäntömuutosten myötä säästöpankkiosakeyhtiöt ja osuuspankkiosakeyhtiöt eroavat juridisesti vain hyvin vähäisissä määrin liikepankeista. Oma erityinen osakeyhtiömuoto kuitenkin kertoo näiden luottolaitosyhteisömuotojen puitteissa harjoitettavan luottolaitostoiminnan historiallisesta taustasta ja toiminnan juurista.

Luottolaitostoimintaa koskevaa sääntelyä on jo pidemmän aikaa keskitetty luottolaitoslakiin luottolaitostoimintaa koskevana yleislakina. Tämä on sääntelyekonomisesti perusteltu ratkaisu sekä lainsäätäjän että lainsäädäntöä soveltavien

kannalta. Tätä kehitystä olisi tarpeen jatkaa edelleen. Sääntelyn yksinkertaistamisessa ja johdonmukaistamisessa olisi mahdollista saavuttaa selkeitä ja konkreettisia tuloksia luottolaitosten yhteisömuotoja koskevassa sääntelyssä.

Alaluvussa 7.5 on tuotu esille säännöskokonaisuuksia, joita voitaisiin keskittää luottolaitoslakiin eri yhteisömuotoja koskevista laeista. Samalla olisi perusteltua kaventaa sääntelyllisiä eroja eri luottolaitosten yhteisömuotojen välillä ja siten lisätä sääntelyn johdonmukaisuutta ja yhteismitallisuutta.

Säästöpankkeja ja hypoteekkiyhdistyksiä koskeva erityislainsäädäntö on perusteltua pitää voimassa edelleen, koska kyse on oman tyyppisistä yritysmuodoista. Keskeiset säästöpankkilain kehittämistarpeet liittyvät kantarahasto-osuuksien ja hallintojärjestelmän modernisointiin. Hypoteekkiyhdistyksistä annetun lain osalta olisi keskeistä harkita valinnanvapauden lisäämistä mahdollistamalla hypoteekkiyhdistyksille yhteisömuodon muutokset ja yritysjärjestelyt nykyistä laajemmin. Muita keskeisiä harkittavia kehittämisalueita ovat sallitun liiketoiminnan täsmentäminen sekä hypoteekkiyhdistyksen jäsenkriteerien uudistaminen.

Erillisistä osuuspankki- ja säästöpankkiosakeyhtiöistä omina lainsäädännön tunnistamina yhteisömuotojen erityistyyppinä olisi perusteltua harkita luovuttavaksi, koska juridisesti nämä yhteisömuodot ovat varsin lähellä liikepankkeja, eikä näitä erityisiä osakeyhtiöitä koskevia erityissäännöksiä ole enää juurikaan voimassa.

7.2 Liikepankki- ja osuuspankkilait

Osakeyhtiömuotoisiin luottolaitoksiin sovelletaan liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista annettua lakia (1501/2001, *liikepankkilaki* tai *LPL*). Liikepankkilain mukaan osakeyhtiömuotoisiin luottolaitoksiin sovelletaan lähtökohtaisesti osakeyhtiölakia, ellei liikepankkilaissa tai luottolaitoslaissa toisin säädetä (LPL 1.2 §). Osakeyhtiömuotoista talletuspankkia nimitetään liikepankkilain mukaan liikepankiksi (LPL 1.1 §).

Osuuskuntamuotoisiin luottolaitoksiin sovelletaan osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista annettua lakia (423/2013, *osuuspankkilaki* tai *OPL*). Osuuspankkilain mukaan osuuskuntamuotoisiin luottolaitoksiin sovelletaan lähtökohtaisesti osuuskuntalakia, ellei osuuspankkilaissa tai luottolaitoslaissa toisin säädetä (OPL 1.3 §). Osuuskuntamuotoista talletuspankkia nimitetään osuuspankkilain mukaan osuuspankiksi (OPL 1.1 §). Osuuspankkilakia sovelletaan myös osuuspankkiosakeyhtiöihin (OPL 1.2 §).

Sekä liike- että osuuspankkilain suhdetta muuhun yhteisölainsäädäntöön ja luottolaitoslakiin tulisi selkeyttää erityisesti sen suhteen, ovatko liikepankki ja osuuspankki juridisesti oman tyyppisiä yhteisömuotoja. Osuuspankkiosakeyhtiöitä koskevista erityissäännöksistä olisi perusteltua harkita luovuttavaksi sääntelyn selkeyttämiseksi ja johdonmukaistamiseksi. Tällä hetkellä yksikään luottolaitos ei ole osuuspankkilaisissa tarkoitettu osuuspankkiosakeyhtiö. Mahdollisuus erillisen osuuspankkiosakeyhtiön perustamiseen ei ole enää tarpeellista, koska pankkiyhteisömuotoihin pohjautuva vakuusrahastojärjestelmä on korvattu koko sektorin kattavalla talletussuojajärjestelmällä. Perusteet tälle ratkaisulle olisivat pääosin samat kuin säästöpankkiosakeyhtiöiden kohdalla, mitä selostettu tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

Liiketoiminnan luovutusta koskevissa liike- ja osuuspankkilain säännöksissä viitataan sulautumista ja jakautumista koskeviin säännöksiin. Viittaukset eivät välttämättä ole tarkoituksenmukaisia. Liiketoiminnan luovutusta koskevien liikepankkilain säännösten soveltuminen rajat ylittäviin yritysjärjestelyihin on tulkinnanvaraista. Tulkinnanvaraisuuden aiheuttaa se, että liiketoiminnan luovutuksessa vastaanottavan yrityksen kotivaltion lainsäädäntö ei välttämättä tunne Suomen lainsäädännön kaltaista liiketoiminnan luovutuksen konseptia, joka muistuttaa sulautumiseen ja jakautumiseen liittyviä menettelyitä. Liiketoiminnan luovutusta koskevia säännöksiä olisi perusteltua tarkastella kokonaisuudessaan luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin yhteydessä, jonka pohjalta yritysjärjestelyitä koskevat pankkivalvonnalliset lupamenettelyt joka tapauksessa uudistuvat.

Liikepankkilakiin sisältyvät viittaukset Rahoitustarkastukseen ovat vanhentuneita ja ne tulisi korvata viittauksilla Finanssivalvontaan. Lisäksi liikepankki- ja osuuspankkilakeihin olisi tarpeen tehdä tarvittavat päivitykset EKP:n ja Finanssivalvonnan välisen toimivallan huomioimiseksi.

Liikepankkilain säännös kieltää konkurssiin hakemisen velkojalta, jonka saatava perustuu talletussuojarahastosta täysimääräisesti korvattavaan saatavaan (LPL 22.2 §). Vastaavan säännöksen sisällyttäminen osuuspankkilakiin olisi perusteltua.

7.3 Säästöpankkilaki

Yleisiä kysymyksiä

Säästöpankkia ei yhteisömuotona voi suoraan verrata muihin yhteisömuotoihin, mistä johtuen säästöpankkilaki omana lakinaan puolustaa edelleen paikkaansa. Voimassa oleva säästöpankkilaki on useilta osin vanhentunut niin terminologialtaan kuin asiasisällöltään. Lisäksi lain rakenne poikkeaa olennaisesti osakeyhtiö- ja

osuuskuntalaeista, mikä tekee laista paikoin hankalasti omaksuttavan ja osin myös vaikeaselkoisen. Säästöpankkilaki on myös paikoin huomattavan yksityiskohtainen verrattuna yleisimpiin yhteisölakeihin.

Säästöpankkilakia soveltavien luottolaitosten määrä on koko ajan vähentynyt. Tällä hetkellä noin puolet Säästöpankkiryhmän jäsenpankeista on osakeyhtiömuotoisia säästöpankkiosakeyhtiöitä. Mikäli säästöpankkilain kokonaisuudistus katsotaan mahdolliseksi toteuttaa, sääntelyekonomian näkökulmasta säästöpankkilain lain rakenne ja keskeiset konseptit voitaisiin suunnitella käytetyimpien yhteisömuotojen, eli osakeyhtiö- ja osuuskuntalain rakenteiden pohjalta. Mahdollisimman kattava yhdenmukaisuus niin rakenteen kuin keskeisen sisällön suhteen lisäksi säästöpankkeja koskevan sääntelyn tehokkuutta lakia valmistellessa, säädettäessä ja sovellettaessa. Mahdollinen lähentyminen osakeyhtiö- ja osuuskuntalainsäädännön kanssa ei kuitenkaan merkitsisi sitä, että säästöpankeille tyypilliset elementit, mitä esimerkiksi hallintorakenteeseen ja oman pääoman hallintaan tulee, tulisi hylätä.

Säästöpankkilainsäädäntöön on vanhastaan kuulunut säännös säästöpankin erityistarkoituksesta, joka on säästämisen edistäminen (SPL 1.2 §). Tämän erityistarkoituksen juridinen käytännön merkitys on kuitenkin jäänyt epäselväksi erityisesti sen suhteen, vaikuttaako tämän tyyppinen säädetty toiminnan erityistarkoitus jollakin tapaa esimerkiksi säästöpankille sallitun liiketoiminnan harjoittamiseen.

Säästöpankin oman pääoman hallinta

Säästöpankkien oman pääoman hallintaa koskevan sääntelyn kehittäminen olisi mahdollista rakentua nykyisten kantarahasto-osuuksien pohjalta. Säästöpankkien sääntöihin voidaan sisällyttää tarpeelliset sääntömääräykset kulloinkin tarkoituksenmukaisiksi katsottavista kantarahasto-osuusinstrumenteista. Esimerkiksi osuuspankeissa eri osuuslajien tarkemmat ominaisuudet määräytyvät osuuspankin säännöissä määrättyllä tavalla. Kantarahasto-osuuksia koskevan sääntelyn keskeisiä kehittämiskohteita voivat olla muun muassa seuraavat:

- Fyysisten kantarahasto-osuustodistusten antamiseen liittyvästä velvollisuudesta olisi perusteltua luopua. Vastaavaa velvollisuutta fyysisten osuustodistusten antamiselle ei ole muissa yhteisömuodoissa.
- Sääntelyn painopistettä olisi mahdollista siirtää säästöpankin sääntöihin. Kantarahasto-osuuden antamista koskevat säännökset ovat tällä hetkellä yksityiskohtaisia verrattuna esimerkiksi osuuskunta- ja osakeyhtiölakeihin. Säästöpankkilaki ei sisällä kantarahasto-osuuksien antamisjärjestystä koskevia säännöksiä tallettajien yhdenvertaisuuden

näkökulmasta, mistä syystä tallettajien yhdenvertaisuutta koskevien säännösten lisääminen voisi olla perusteltua.

- Kantarahasto-osuuksien antamisesta ja lunastamisesta koskevia säännöksiä olisi mahdollista karsia ja sen sijaan jättää osa nykyisistäkin säännöksistä tarkemmin säästöpankin säännöissä määrättäväksi.
- Voimassa olevien säännösten mukaan kantarahasto on aina säästöpankin sidottua pääomaa. Säästöpankkien valinnanvapautta olisi perusteltua lisätä sen suhteen, miltä osin kantarahasto-osuuksien antamisesta kerättävä pääoma merkitään muita yhteisömuotoja vastaavasti sidottuun ja miltä osin vapaaseen omaan pääomaan. Luottolaitoslainsäädäntö joka tapauksessa antaa reunaehdot omien varojen määrän vähentämiselle.
- Kantarahasto-osuuksien määrän vähentämiseen tai kantarahasto-osuus pääoman muuhun alentamiseen tulisi lisätä tarpeelliset viittaussäännökset EU:n vakavaraisuusasetukseen.

Vaikka EU:n vakavaraisuusasetus (mm. 28 ja 29 artiklat) rajoittavat erilajisten pääomainstrumenttien sisällyttämistä luottolaitoksen CET1-ydinpääomaan, muita yhteisömuotoja vastaava mahdollisuus eri lajiin pääomainstrumentteihin on perusteltua jättää voimaan. Luottolaitoksella voi olla tarve laskea liikkeelle myös muita omien varojen instrumentteja kuin ydinpääomainstrumentteja.

Hallinto- ja ohjausjärjestelmät

Säästöpankin hallintorakenne muodostuu isäntien kokouksesta, hallituksesta ja toimitusjohtajasta. Lisäksi säästöpankilla voi olla sääntöjen perusteella säästöpankkikokous ja hallintoneuvosto. Yhtiökokousta vastaava toimielin säästöpankissa on isäntien kokous. Säästöpankin isännät ovat tallettajien ja mahdollisten kantarahasto-osuudenomistajien edustajia (SPL 42.1 §).

Säästöpankkilain mukaan isäntien valintamenettelystä on oltava määräykset säästöpankin säännöissä (SPL 4 ja 43.1 §:t). Säästöpankin isännät voidaan säännöissä tarkemmin määritellyllä tavalla valita säästöpankkikokouksessa (johon osallistumiseen oikeutettuja ovat säästöpankin säännöissä tarkemmin määrättyt säästöpankin tallettajat), isäntien kokouksessa (jolloin säästöpankkien isännät itse päättävät isäntien valinnasta – toisin sanoen toimielin täydentää itse itseään), tai postiäänestyksellä (SPL 43.1 §). Enemmistö pankin isännistä on valittaessa oltava pankin äänivaltaisia tallettajia (SPL 43.5 §). Siten lainsäädäntö antaa säästöpankeille itselleen varsin laajan harkintavallan isäntien valintamenettelyn suhteen. Edellisen kerran

säästöpankkilakia merkittävästi uudistettaessa vuonna 1989 katsottiin yleisellä tasolla tarkoituksenmukaiseksi, että tätä vanhastaan voimassa ollut periaate on tarkoituksenmukaista pitää voimassa.¹⁰³

Sanamuotonsa mukaan säästöpankkilaki nykyisellään sallii ainoastaan postiäänestyksen isäntien valintamenettelyksi. Säännöstä olisikin tarpeen modernisoida siten, että myös sähköinen äänestys olisi mahdollinen.¹⁰⁴

Säästöpankkilakia uudistettaessa olisi mahdollista harkita myös laajempia ja luonteeltaan periaatteellisempia muutoksia säästöpankin hallintojärjestelmään. Mahdollisia vaihtoehtoja hallintojärjestelmän kehittämiseksi voisivat olla esimerkiksi seuraavat:

Säästöpankin isäntien yleisenä tehtävänä on valvoa, että pankkia hoidetaan asiantuntevasti ja huolellisesti lain ja sääntöjen mukaisesti (SPL 46.1 §). Isäntien kokouksella on säästöpankkilain mukaan toimivalta vahvistaa pankin toimintaa koskevat yleiset ohjeet asioissa, jotka ovat laajakantoisia ja periaatteellisesti tärkeitä (SPL 46.2 §:n 4 kohta). Lisäksi säästöpankin isäntien kokouksella on toimivalta asioissa, jotka tyypillisesti kuuluvat yhtiökokoukselle. Isäntien kokouksen tehtävänä on valita pankille hallituksen jäsenet sekä mahdolliset hallintoneuvoston jäsenet. Isäntien kokous myös päättää vastuuvapaudesta hallituksen jäsenille, hallintoneuvoston jäsenille ja toimitusjohtajalle. Myös tilinpäätöksen vahvistamista, tilintarkastajan valintaa sekä tilintarkastajan ja toimielinten jäsenten palkkioita koskeva päätöksenteko kuuluvat säästöpankkilain mukaan isäntien kokoukselle. Säästöpankin isännät päättävät lisäksi säästöpankin sääntöjen muuttamisesta (SPL 9.1 §), kantarahasto-osuuksiin liittyvistä aneista ja kantarahaston korottamisesta (SPL 26 §) ja varojenjaosta.

Säästöpankin isäntien kokous on tietyllä tavalla yhdistelmä yhtiökokouksen ja hallintoneuvoston tehtäviä. Säästöpankkilaisissa asetettu säästöpankin isäntien valvontavelvollisuuden toteutuminen ei kuitenkaan tule arvioitavaksi muissa toimielimissä. Valvontavelvollisuuden yhdistäminen tyypillisesti yhtiökokoukselle kuuluviin tehtäviin voi olla omiaan sekoittamaan eri toimielinten välisiä valta- ja vastuusuhteita. Säästöpankkilain uudistuksen yhteydessä olisi myös tarpeen

103 HE 242/1989 vp, s. 79.

104 Vrt. osuuskuntalain 5 luvun 38 §:n 5 momentti: *Säännöissä voi määrätä, että jäsenet osallistuvat edustajiston tai valitsijamiesten valintaa koskevaan äänestykseen postin taikka tietoliikenneyhteyden tai muun teknisen apuvälineen avulla. Säännöissä on tällöin määrättävä äänestysmenettelystä, joka turvaa jäsenten äänioikeuden ja oikeuden asettaa ehdokkaita.*

tarkastella sitä, millä tavoin luottolaitoslaissa hallitukselle säädetyt valvontatehtävät toteutetaan säästöpankeissa, jotta valta- ja vastuusuhteet luottolaitoslainsäädännön näkökulmasta olisivat selkeät.

Tallettajien roolia säästöpankin isäntien valintamenettelyssä voitaisiin harkita yhdenmukaistettavaksi ja vahvistettavaksi. Voimassa olevan säästöpankkilain mukaan isäntien valintamenettely määritellään tarkemmin säännöissä. Säästöpankkilain perusteella isännistö voi myös täydentää kokonaan itse itsensä, jos säästöpankin säännöissä niin määrätään. Vastaavan tyyppistä toimielimen mahdollisuutta valita itse omat jäsenensä ei ole muissa finanssisektorin asiakasomisteisissa yrityksissä. Säästöpankkilain perusteella isäntien tehtävänä on toimia säästöpankin tallettajien edustajina. Lain tasolla olisi mahdollista säätää yhdenmukaisesti siitä, miltä osin tallettajat valitsevat säästöpankin isännät. Tallettajien osallistumisen varmistaminen säästöpankin isäntien valintaan voisi olla pankin toimintaa koettavaa luottamusta vahvistava seikka ja vahvistaisi eri toimielinten jäsenten tilivelvollisuutta säästöpankin tallettajille.¹⁰⁵ Osallistumisaktiivisuus tallettajista muodostuviin säästöpankkikokouksiin on tyypillisesti vähäistä. Osuuskunnissa edustajistojen perustaminen on kuitenkin lisännyt jäsenten aktiivisuutta. Näitä kokemuksia voitaisiin hyödyntää myös säästöpankkien hallintoa kehitettäessä. Tallettajien roolin vahvistaminen päätöksenteossa ja hallintojärjestelmässä kuitenkin vaatii resursseja ja lisäisi hallinnollisia kustannuksia sellaisissa säästöpankeissa, joissa vastaavaa menettelyä ei ole käytössä.

Säästöpankin isäntien nimikkeen modernisointi voisi tulla kyseeseen. Vaihtoehtoisia nimikkeitä isännille voisivat olla esimerkiksi *säästöpankin valtuutetut*, *säästöpankin edustajisto* tai *tallettajien edustajat*.

Säästöpankkiosakeyhtiötä koskevat erityissäännökset

Säästöpankkilaki mahdollistaa oman tyyppisen säästöpankkiosakeyhtiön perustamisen säästöpankin liiketoiminnan luovutuksen yhteydessä. Jos säästöpankki luovuttaa kaikki varat, velat, sitoumukset sekä muut oikeudet ja velvoitteet

¹⁰⁵ Ruotsin säästöpankkilain (sparbankslag 1987:619) mukaan säästöpankilla on isäntiä vastaavat päämiehet (huvudmän). Päämiehistä puolet valitaan säästöpankin toimialueen kunnanvaltuuston tai aluevaltuuston toimesta säästöpankin säännöissä tarkemmin määritellyllä tavalla. Päämiehistä puolet valitaan päämiesten itsensä toimesta. Kunnallisen päätöksenteon kytkeminen kiinteästi säästöpankkien toimintaan vaikuttaa vieraalta ratkaisulta Suomen näkökulmasta. Merkillepantavaa kuitenkin on, että Ruotsin lain mukaan säästöpankin päämiehet eivät voi kuitenkaan kokonaisuudessaan täydentää itse itseään.

säästöpankin toimintaa jatkavalle osakeyhtiölle ja luovuttava säästöpankki muutetaan säätiöksi, voi vastaanottava talletuspankki toimia säästöpankkiosakeyhtiönä (SPL 91.1 §). Säästöpankkiosakeyhtiön on käytettävä toiminimessään sanaa tai yhdysosaa ”säästöpankki” (SPL 91.3 §). Säästöpankkiosakeyhtiön yhtiöjärjestykseen on otettava määräys pankin erityistarkoituksesta säästävyiden edistämiseksi (SPL 91.3 §). Vastaavasta erityistarkoituksesta säädetään myös suoraan säästöpankkilain nojalla sekä säästöpankkimuotoisia että säästöpankkiosakeyhtiömuotoisia talletuspankkeja koskien (1.2 §).

Säästöpankkiosakeyhtiöön sovelletaan soveltuvin osin säästöpankkilain 41 §:n säännöksiä varojenjaosta (SPL 91.5 §). Mainitussa säännöksessä säädetään luottolaitoslainsäädännön asettamista rajoituksista varojenjako. Vastaavat säännökset kuitenkin sisältyvät liikepankkilakiin, jolloin säästöpankkilakiin sisältyvä erityissäännös jää pääosin tarpeettomaksi.¹⁰⁶ Säästöpankkilain mukaan säästöpankkiosakeyhtiöihin alun perin säästöpankkilain 95 §:n 5 momentin perusteella sovelletut säästöpankkitarkastusta sekä luotonantoa ja talletusten vastaanottamista koskevat erityissäännökset on sittemmin kumottu.

Säästöpankkiosakeyhtiön yhtiöjärjestyksessä voidaan säästöpankkilain mukaan määrätä hallintoneuvostosta ja että pankin tallettajat valitsevat hallintoneuvoston jäsenistä yhtiöjärjestyksessä määrättävän osan, joka on vähemmän kuin puolet hallintoneuvoston jäsenistä (SPL 91.6 §). Säästöpankkiosakeyhtiöön soveltuvana yleislakina osakeyhtiölaki sallii vastaavan menettelyn myös ilman erityislainsäädäntöä.¹⁰⁷

Tarve säästöpankkiosakeyhtiöitä koskevalle erityiselle yhteisömuodolle pohjautuu talletussuojajärjestelmää edeltävästä vakuusrahastojärjestelmästä. Tällöin liikepankeilla (mukaan lukien Postipankki Oy), osuuspankeilla ja säästöpankeilla oli kullakin omat vakuusrahastonsa. Talletuspankin yhteisömuodon muuttaminen osakeyhtiöksi olisi merkinnyt myös vakuusrahastojäsenyyden vaihtumista liikepankkien vakuusrahastoon, ellei lainsäädäntö olisi mahdollistanut erillisiä osakeyhtiömuotoon pohjautuvia ratkaisuja osuus- ja säästöpankeille.

106 Mainitussa säästöpankkilain säännöksessä säädetään muun muassa voitonjaosta kantarahasto-osuuden omistajille. Kantarahasto-osuudet eivät kuitenkaan ole mahdollinen instrumentti säästöpankkiosakeyhtiöille.

107 OYL 6 luvun 9 §:ssä ja 24:ssä säädetään, että vähemmän kuin puolet hallintoneuvoston jäsenistä voidaan yhtiöjärjestyksen määräyksen perusteella nimittää muussa järjestyksessä kuin yhtiökokouksen päätöksellä.

Säästöpankkiosakeyhtiötä koskevien erityissäännösten purkamista tulisi harkita sääntelyn yksinkertaistamiseksi ja yhteisömuodon läpinäkyvyyden edistämiseksi. Voimassa olevan säästöpankkilain mukaan säästöpankkiosakeyhtiöihin sovelletaan lähtökohtaisesti liikepankkilakia (SPL 91.4 §). Säästöpankkiosakeyhtiöihin sovellettavat erityissäännökset on sittemmin lähes kokonaan purettu. Tarvetta erilliselle säästöpankkiosakeyhtiölle ei ole myöskään talletussuojan näkökulmasta, sillä luottolaitosten yhteisömuotoihin perustuva vakuusrahastojärjestelmä on purettu ja muutettu koko sektorin kattavaksi talletussuojajärjestelmäksi.

Säästöpankkiosakeyhtiöt eroavat osakeyhtiömuotoisista liikepankeista enää siten, että säästöpankkiosakeyhtiön erityistarkoituksena on säästäväisyyden edistäminen ja että säästöpankkiosakeyhtiöllä on velvollisuus käyttää sanaa säästöpankki osana toiminimeään. Voimassa olevan lainsäädännön ja lainsäädännön esitöiden perusteella on epäselvää, millä tavalla säästäväisyyden edistämistä koskeva erityistarkoitus käytännössä vaikuttaa säästöpankkiosakeyhtiön toimintaan verrattuna liikepankkeihin. Erityistarkoituksen toteuttaminen ei esimerkiksi kavenna luottolaitokselle sallittua liiketoimintaa luottolaitoslain 5 luvun 1 ja 2 §:ssä säädetyn mukaisesti.

Oikeutta käyttää säästöpankki-nimeä osakeyhtiömuotoisten luottolaitosten toiminnassa tulisi harkita uudelleen, mikäli säästöpankkiosakeyhtiötä koskevaa erityislainsäädäntöä päätetään tarkastella.¹⁰⁸ Säästöpankki -nimen käyttäminen saattaa antaa vaikutelman siitä, että kyseessä on hallintorakenteeltaan ja yhteisömuodoltaan säästöpankkimuotoinen luottolaitos. Tällä hetkellä Suomessa toimii säästöpankkisäätiöiden yksin omistamia säästöpankkiosakeyhtiötä ja pörssinotterattu alun perin säästöpankkitaustainen Oma Säästöpankki Oyj. Säästöpankkiosakeyhtiötä erillisenä luottolaitosten yhteisömuotona sekä oikeutta ja velvollisuutta käyttää säästöpankki -sanaa osana osakeyhtiömuotoisen pankin toiminimeä voidaan toisaalta perustella tarpeella viestiä pankin historiallisesta kehityskulusta ja alkuperästä.

Erillinen säästöpankkiosakeyhtiö puolustaisi paikkaansa erillisenä osakeyhtiömuodon erityistyyppinä erityisesti siinä tilanteessa, jos säästöpankkiosakeyhtiön hallintorakenne olisi lähempänä säästöpankin hallintorakennetta, johon keskeisenä piirteenä kuuluu tallettajien osallistuminen säästöpankin toimintaan. Yhtenä mahdollisena ratkaisuna voisi siten olla, että säästöpankkiosakeyhtiöksi identifioituminen edellyttäisi lain mukaan hallintoneuvoston perustamista, jossa tietty osuus

108 Vastaava kysymyksenasettelu koskee osuuspankkiosakeyhtiöitä.

hallintoneuvoston jäsenistä valitaan tallettajien keskuudesta. Voimassa olevan sääntelyn mukaan tällainen ratkaisu on säästöpankkiosakeyhtiöille valinnainen, mutta ei pakollinen.

Rangaistussäännökset

Säästöpankkilain 126 §:ään sisältyvä rangaistussäännös salassapitovelvollisuuden rikkomisesta on asiasisällöllisesti käynyt merkityksettömäksi, koska siinä viitattu säästöpankkilain 98 § on kumottu.

Säästöpankkilain 127 §:ssä säädetään säästöpankkirikoksesta. Tunnusmerkistön mukaan säästöpankkirikokseen voi syyllistyä se, joka rikkoo sulautumiseen tai jakautumiseen liittyvien tilintarkastajan lausuntojen antamista koskevia säännöksiä. Säästöpankkirikoksen tunnusmerkistö on huomattavan suppea verrattuna esimerkiksi osakeyhtiölain 25 luvun 1 §:ssä säädettyyn osakeyhtiörikokseen verrattuna. Säästöpankkirikoksen tunnusmerkistö ei kata esimerkiksi säästöpankin johtoon kuuluvan henkilön rikosoikeudellista vastuuta. Rangaistussäännökset olisikin perusteltua johdonmukaistaa muiden yhteisölakien kanssa.

7.4 Laki hypoteekkiyhdistyksistä

Yleistä hypoteekkiyhdistyksiä koskevasta lainsäädännöstä

Voimassa oleva hypoteekkiyhdistyksistä annettu laki on säädetty vuonna 1979. Lakiin on sen jälkeen tehty joitakin muusta luottolaitoslainsäädännöstä johtuvia tarkistuksia, mutta yleisellä tasolla ja suhteessa muuhun yhteisöläinsäädäntöön laki on monin paikoin vanhentunut niin asiasisällöltään kuin terminologialtaan. Keskeiset tunnistetut hypoteekkiyhdistyksistä annetun lain muutostarpeet liittyvät hypoteekkiyhdistykselle sallittuun liiketoimintaan, jäsenkriteereihin, yritysmuodon muutokseen ja yritysjärjestelyihin sekä hallintojärjestelmään.

Tällä hetkellä hypoteekkiyhdistyksistä annetun lain piiriin kuuluu ainoastaan yksi toimija (Suomen Hypoteekkiyhdistys). Hypoteekkiyhdistyksistä annetun lain säätämisen aikaan 1970-luvulla hypoteekkiyhdistystoimintaa harjoittavilla luottolaitoksilla oli Suomessa 0,2 prosentin markkinaosuus, Ruotsissa 28 prosentin, Tanskassa 68 prosentin ja Norjassa 6 prosentin markkinaosuus

antolainauskannasta.¹⁰⁹ Suomen Hypoteekkiyhdistys -konsernin markkinaosuus Suomessa toimivien luottolaitosten luottokannasta oli vuoden 2023 kesäkuussa noin 1 prosentti. Vastaava luku vuonna 1979 oli 0,2 prosenttia.

Tanskassa hypoteekkiyhdistyksiä koskeva lainsäädäntö on ollut jo pitkään yhdenmukaistettu kiinteistöluottotoimintaa (realkreditinstitut) koskevan sääntelyn kanssa, eikä erillistä nimenomaan hypoteekkiyhdistyksiä koskevaa yhteisömuotolakia ole ollut säädettynä. Ruotsin maa- ja kaupunkihypoteekkiyhdistyksiä koskeva erillislainsäädäntö¹¹⁰ on kumottu vuonna 1995. Ruotsissa alun perin hypoteekkiyhdistyksinä toimivat tahot ovat muuttaneet yhteisömuotonsa liikepankeiksi. Ruotsin maahypoteekkiyhdistykset toimivat nyttemmin liikepankkitoimintaa harjoittavan pankin omistajaosuuskuntana (Landshypotek Ekonomisk Föreningen). Kaupunkihypoteekkiyhdistykset on puolestaan sittemmin siirtynyt Svenska Handelsbankenin tytäryhtiöksi.

Uusia hypoteekkiyhdistyksiä ei ole perustettu vuoden 1979 jälkeen. Kehitys on päinvastoin johtanut Suomessa aiemmin toimineen kahden hypoteekkiyhdistyksen sulautumiseen yhdeksi toimijaksi. Uusien hypoteekkiyhdistysten perustamista todennäköisesti vaikeuttaa etenkin se seikka, että hypoteekkiyhdistyksistä annettuun lakiin ei ole alun perin suunniteltu moderneja yhteisölakeja vastaavia oman pääoman ehtoisia instrumentteja. Siirtymää muiden yhteisölakien hyödyntämiseen voitaisiin edesauttaa lisäämällä hypoteekkiyhdistyksistä annettuun lakiin valinnanvapautta yhteisömuodosta ja yritysjärjestelyistä päättämisen suhteen. Näitä vaihtoehtoja on käsitelty jäljempänä. Tästä huolimatta hypoteekkiyhdistyksiä koskevaan lainsäädäntöön olisi perusteltua harkita ajantasaistamista hypoteekkiyhdistyksille sallittuun liiketoimintaan, hypoteekkiyhdistyksen jäsenkriteerien ja hallintojärjestelmän suhteen, koska nämä seikat ovat merkityksellisiä myös mahdollisen yhteisömuodon muutoksen kannalta.

Hypoteekkiyhdistyksen erityistarkoitus ja sallittu liiketoiminta

Hypoteekkiyhdistyksistä annetun lain 1 §:n mukaan hypoteekkiyhdistyksen erityistarkoituksena on etupäässä pitkäaikaisina lainoina hankituista varoista myöntää pitkäaikaisia lainoja pääasiassa joko kiinnitysvakuutta tai muuta turvaavaa vakuutta vastaan. Mainitun pykälän mukaan hypoteekkiyhdistys on luottolaitos. Lain esitöiden mukaan hypoteekkiyhdistyksen toiminnan tarkoituksena on ollut pitkäaikaisten luottojen myöntäminen nimenomaan pääomamarkkinoita hankittavalla

¹⁰⁹ HE 33/1978 vp, s. 3.

¹¹⁰ Lag (1970:65) om Sveriges allmänna hypoteksbank och om landshypoteksföreningar.

rahoituksella, ollen siten lähinnä kiinnitysluottopankkitoimintaan verrattavaa toimintaa.¹¹¹ Hypoteekkiyhdistys ei kuitenkaan ole oikeudelliselta muodoltaan kiinnitysluottopankki.

Luottolaitokselle sallitusta liiketoiminnasta on säädetty luottolaitoslain 5 luvun 1 ja 2 §:ssä. Luottolaitokselle sallittua liiketoimintaa ovat muun muassa takaisinmaksettavien varojen hankkiminen yleisöltä ja muu varainhankinta, luotonanto, rahoitusleasing, maksupalvelu, sähköisen rahan liikkeeseenlasku, maksujen periminen, valuutanvaihto, notariaattitoiminta, arvopaperikauppa ja muu arvopaperitoiminta, takaustoiminta, luottotietotoiminta, asuntosäästötoimintaan liittyvä asuntojen ja kiinteistöjen välitys sekä muu näihin toimintaan verrattava tai niihin läheisesti liittyvä toiminta. Luottolaitos saa harjoittaa kiinnitysluottopankkitoimintaa erillisen luvan mukaisesti. Luottolaitoksista ainoastaan talletuspankki saa vastaanottaa talletussuojan piiriin kuuluvia talletuksia. Luottolaitoksen säännöissä ja yhtiöjärjestyksessä on lisäksi mainittava, tarjoaako luottolaitos sijoituspalvelulaissa tarkoitettuja sijoituspalveluita tai harjoittaako se sijoituspalvelulaissa tarkoitettua sijoitustoimintaa. Edellä todettu hypoteekkiyhdistyksistä annetun lain 1 §:ssä säädetty erityistarkoitus jossakin määrin rajoittaa hypoteekkiyhdistykselle sallittua liiketoimintaa verrattuna luottolaitoslain yleisiin sallittua liiketoimintaa koskeviin säännöksiin, sillä se asettaa pitkäaikaisten vakuudellisten luottojen myöntämisen ja pitkäaikaisen varainhankinnan hypoteekkiyhdistyksen ensisijaiseksi toimintamuodoksi.

Kiinnitysluottopankki on niin ikään erityinen luottolaitostyyppi. Kiinnitysluottopankeista ja katetuista joukkolainoista annetun lain mukaan kiinnitysluottopankki voi kuitenkin olla ainoastaan osakeyhtiö (KLPL 2.1 §:n 7 kohta). Kiinnitysluottopankeista ja katetuista joukkolainoista annetun lain mukainen kiinnitysluottopankki saa harjoittaa kiinteistövakuudellisten luottojen ja julkisyhteisöluottojen myöntämistä ja niiden hankkimista omistukseen, harjoittaa muuta tällaiseen liiketoimintaan läheisesti liittyvää toimintaa sekä laskea liikkeelle katettuja joukkolainoja (KLPL 5.2 §). Kiinnitysluottopankilta on säännöksen mukaan kielletty muiden kuin kiinnitysluottopankin liiketoiminnan kannalta tarpeellisten kiinteistöjen, osakkeiden ja osuuksien omistaminen (KLPL 5.2 ja 5.4 §:t). Kiinnitysluottopankin harjoittamaan sijoitustoimintaa on myös merkittävästi rajoitettu (KLPL 5.3 §). Lisäksi kiinnitysluottopankki saa harjoittaa väliluottojen myöntämistä, kun kiinnitysluottopankki toimii konsolidointiryhmän sisäisen rahoitusjärjestelyn toteuttajana (KLPL 5.2 §). Muuta toimintaa kiinnitysluottopankki ei saa harjoittaa (KLPL 5.1 §).

111 HE 33/1978 vp, s. 5–6.

Kiinnitysluottopankille sallittu liiketoiminta on siten muille luottolaitoksille sallittua liiketoimintaa huomattavasti suppeampaa ja jonkin verran suppeampaa kuin hypoteekkiyhdistyksille sallittu liiketoiminta.

Suomessa toimii ainoastaan yksi hypoteekkiyhdistyksistä annetun lain piiriin kuuluva toimija, Suomen Hypoteekkiyhdistys. Hypoteekkiyhdistyksellä on tällä hetkellä luottoyhteisön toimilupa sekä lupa kiinnitysluottopankkitoiminnan harjoittamiseen.¹¹² Suomen Hypoteekkiyhdistyksen kanssa samaan konserniin kuuluu myös Suomen Asuntohypopankki Oy, joka on toimilupansa mukaisesti talletuspankki ja voi ottaa vastaan myös talletuksia.

Hypoteekkiyhdistyksille sallittu liiketoiminta olisi perusteltua täsmentää lain tasolla. Hypoteekkiyhdistykselle sallittu liiketoiminta tällä hetkellä jäsentyy luottoyhteisön ja kiinnitysluottopankin eräänlaisena välimuotona. Voimassa olevassa hypoteekkiyhdistystä koskevassa laissa ei ole otettu selvästi kantaa siihen, minkä tyyppiset toimintamuodot joko hypoteekkiyhdistyksen omasta toimesta tai sen omistamien yhtiöiden kautta ovat tarkalleen ottaen sallittuja. Hypoteekkiyhdistyksistä annettua lakia olisikin perusteltua täsmentää tästä näkökulmasta etenkin, jos luottolaitokselle sallittua liiketoimintaa koskevia yleissäännöksiä tarkastellaan uudelleen. Kysymys hypoteekkiyhdistykselle sallitusta liiketoiminnasta pohjustaa keskeisesti myös hypoteekkiyhdistyksen jäsenkriteerien mahdollista uudistamista, koska hypoteekkiyhdistystoiminnassa on kyse erään tyyppisestä asiakasomisteisuudesta, jossa hypoteekkiyhdistys tuottaa palveluita jäsenkunnalleen.

Hypoteekkiyhdistyksen jäsenkriteerit

Voimassa olevan hypoteekkiyhdistyksistä annetun lain 3 §:n mukaan hypoteekkiyhdistyksen jäseniä ovat sen perustajat viiden vuoden ajan perustamisesta lukien ja lainanottajat. Säännös ei tällä hetkellä huomioi hypoteekkiyhdistyksen tai sen konserniin kuuluvien yhteisöjen muita asiakkaita, kuten tallettajia, ja lainanottajista ainoastaan hypoteekkiyhdistyksen suorat lainanottajat. Suomen Hypoteekkiyhdistys on esittänyt, että hypoteekkiyhdistyksen jäsenkriteerijä olisi tarpeen laajentaa koko konsernin asiakaskunta paremmin huomioivaksi.

112 Luottoyhteisö on määritelty luottolaitoslain 1 luvun 10 §:ssä. Luottoyhteisö eroaa talletuspankista keskeisesti siten, että luottoyhteisö ei saa vastaanottaa talletussuojan piiriin kuuluvia talletuksia. Muulla tavoin tapahtuva yleisövarainhankinta on luottoyhteisöille sallittu. Muilta osin talletuspankille ja luottoyhteisöille sallittu liiketoiminta on

Hypoteekkiyhdistyksen lakisääteistä jäsenkriteeriä olisi perusteltua harkita muutettavaksi. Jäsenyyden mahdollistaminen muille asiakkaille kuin ainoastaan hypoteekkiyhdistyksen lainanottajille edellyttää kuitenkin asiasisällöllisesti hypoteekkiyhdistykselle sallitun liiketoiminnan täsmentämistä, koska jäsenyydekriteerit liittyvät epäsuorasti hypoteekkiyhdistykselle sallittuun liiketoimintaan. Mahdollisia vaihtoehtoja jäsenkriteerien laajentamiseksi voisivat olla esimerkiksi:

- Vaikuttaa perustellulta, että hypoteekkiyhdistyksen jäsenyys kytkeytyisi asiakkuuteen. Hypoteekkiyhdistyksen toiminta on ominaispiirteiltään taloudellisen hyödyn tuottamisesta erityisesti jäsenkunnalleen. Luoton myöntäminen hypoteekkiyhdistyksestä on kiinteästi kytketty yhdistyksen jäsenyyteen. Jäsenyyden mahdollistaminen muille kuin asiakkaille olisi poikkeuksellista muihin vastaaviin yhteisömuotoihin (esimerkiksi säästöpankit, osuuspankit, vakuutusyhdistykset ja keskinäiset vakuutusyhtiöt) nähden.
- Jäsenyyden mahdollistaminen myös hypoteekkiyhdistyksen kanssa samaan konserniin kuuluville muille lainanottajille. Lainanottajiin rajoitettu jäsenyys jatkaisi pitkälti samaa perinnettä kuin mille pohjalle hypoteekkiyhdistykset ovat aikanaan rakentuneet.
- Jäsenyys mahdollistettaisiin myös muille asiakkaille kuin lainanottajille. Tämä vaihtoehto tarkoittaisi siirtymistä laajemman asiakaskunnan osallistumiseen hypoteekkiyhdistyksen toiminnassa. Esimerkiksi tallettaja-asiakkaiden mahdollistaminen yhdistyksen jäseneksi liittymiseen voisi olla toiminnan vakautta edesauttava rakenteellinen seikka.

Lisäksi olisi harkittava, missä laajuudessa hypoteekkiyhdistyksen säännöissä voitaisiin määrätä jäsenyydekriteereistä ja miltä osin kriteereistä säädettäisiin laissa. Voimassa olevan lain perusteella hypoteekkiyhdistyksen jäsenyys ja jäsenkriteerit pohjautuvat suoraan lainsäädäntöön. Yksityisellä sektorilla toimivien yhteisöjen eri yhteisömuodoissa on tavanomaista, että yhdistyksellä itsellään on varsin laaja valinnanvapaus määritellä toimintansa puitteet. Nykyinen hypoteekkiyhdistyksistä annetun lain mukainen ratkaisu siten poikkeaa tästä yleisestä yhteisöoikeudellisesta valtavirrasta.

Mikäli hypoteekkiyhdistyksen jäsenkriteerejä päädytään muuttamaan, olisi samalla arvioitava tarkemmin jäsenmaksujen maksuvelvollisuutta. Lisäksi olisi arvioitava hallintolisämaksujen mielekkyyttä lain mukaisena pakollisena hypoteekkiyhdistyksen toiminnan elementtinä. Vuotuisia hallintolisämaksuja on mahdollista nykyisen lain mukaan kerätä lainanottajilta hallinto- ja muiden kustannusten peittämiseen, jos tämä katsotaan tarpeelliseksi (HypoL 25.2 §). Säännös on kuitenkin

jäänyt merkityksettömäksi jo vuosikymmenten ajaksi. Säännös ei joka tapauksessa sanamuotonsa mukaisesti anna mahdollisuutta periä hallintolisämaksuja luottotappioiden kattamiseksi, joten säännöksellä on rajoitettu merkitys hypoteekkiyhdistyksen toiminnan vakauden näkökulmasta. Muu luottolaitos- tai vakuutusyhtiölainsäädäntö ei sellaisenaan edellytä, että luottolaitoksen tai vakuutusyhtiön jäsenet olisivat velvollisia suorittamaan lisämaksuja toiminnan kustannusten kattamiseksi. Hallintolisämaksujen maksamisvelvollisuus voisi olla hypoteekkiyhdistyksistä annetun lain perusteella valinnainen ja siitä voitaisiin poiketa säännöissä, tai jättää mahdollisuus hallintolisämaksujen perimiseen sääntömääräyksestä riippuvaiseksi.

Mahdollisten liittymismaksujen ja hallintolisämaksujen asettaminen tulisi olla mahdollisimman läpinäkyvää. Jos hypoteekkiyhdistyksen jäsenkriteerejä laajennetaan, olisi perusteltua, että mahdollisten muiden kuin lainanottaja-asiakkaiden jäsenyys perustuisi erilliseen hakemukseen ja hakemusten hyväksymismenettelyyn, jotta jäsenyydestä mahdollisesti aiheutuvat maksut olisivat riittävän läpinäkyvät ja että asiakas tulee tietoiseksi jäsenyydestään sekä siihen liittyvistä oikeuksista ja velvollisuuksista.

Yhteisömuodon muuttaminen ja yritysjärjestelyt

Yhteisöoikeudelliselta luonteeltaan hypoteekkiyhdistyksen on katsottu olevan taloudellinen yhdistys.¹¹³ Taloudellisista yhdistyksistä ei ole Suomessa omaa yleislakiaan. Hypoteekkiyhdistystä voidaan verrata yhteisöoikeudellisten kysymysten näkökulmasta muihin niin sanottuihin asiakasomisteisiin yritysmuotoihin, kuten säästöpankkeihin, osuuspankkeihin, muihin osuuskuntiin, vakuutusyhdistyksiin ja keskinäisiin vakuutusyhtiöihin. Yhdistystoiminta on yhdistyslain perusteella rajoitettu koskemaan aatteellisiin tarkoituksiin perustettuja yhdistyksiä.

Hypoteekkiyhdistyksistä annettu laki ei sisällä säännöksiä yhteisömuodon muuttamisesta, keskeisistä yritysjärjestelyistä tai liiketoiminnan luovutuksesta, poikkeuksena hypoteekkiyhdistysten keskinäinen sulautuminen ja jakautuminen useammaksi hypoteekkiyhdistykseksi (HypoL 28 §) sekä osakeyhtiömuotoisen tytärluottolaitoksen sulautuminen hypoteekkiyhdistykseen (HypoL 28 a §). Hypoteekkiyhdistyksen asema on poikkeava verrattuna osakeyhtiö- ja osuuskuntamuotoisiin luottolaitoksiin ja säästöpankkeihin. Myös vakuutusyhdistyslaissa on säädetty vakuutusyhdistyksen mahdollisuudesta muuttaa vakuutusyhdistys keskinäiseksi

113 HE 33/1978 vp, s. 2.

vakuutusyhtiöksi ja vakuutusyhtiölaissa on mahdollistettu keskinäisen vakuutusyhtiön muuttaminen vakuutusosakeyhtiöksi ja vakuutusosakeyhtiön muuttaminen keskinäiseksi vakuutusyhtiöksi.

Hypoteekkiyhdistyksistä annettuun lakiin olisi perusteltua lisätä tarpeelliset säännökset yritysjärjestelyistä ja yhteisömuodon muutoksista. Taloudellista toimintaa harjoittaviin yhteisöihin liittyy vakiintuneesti valinnanvapaus myös yhteisömuodosta ja yritysjärjestelyistä päättämiseen.

Liiketoiminnan luovutuksen edellytykset. Hypoteekkiyhdistyksistä annettuun lakiin tulisi lisätä vastaavat liiketoiminnan luovutusta koskevat säännökset kuin mitä tällä hetkellä sisältyy liikepankki-, osuuspankki- ja säästöpankkilakeihin. Luottolaitosten liiketoiminnan luovutukseen sisältyy samoja piirteitä yhteisömuodosta riippumatta ja tältä osin lainsäädäntö tulisikin asiasisällöllisesti muuttaa yhteisömuotoneutraaliksi. Vaihtoehtoisesti liiketoiminnan luovutusta koskevat säännökset voitaisiin sisällyttää kaikkien luottolaitosten yhteisömuotojen osalta luottolaitoslakiin, koska liiketoiminnan luovutusta koskevat edellytykset ovat valtaosin yhteisömuotojen. Eri luottolaitosten yhteisömuotoja koskevat erityistarpeet (esimerkiksi päätöksentekoa koskeva toimielin) voitaisiin ottaa huomioon myös luottolaitoslaissa sikäli kuin on tarpeen.

Yhteisömuodon muuttamisessa keskeistä on, että uusi yhteisömuoto olisi olemassa olevan yhteisömuodon kanssa riittäväällä tavalla yhteensopiva. Tässä suhteessa on alustavasti tunnistettu kolme ratkaisuvaihtoehtoa:

- **Osuuskuntaa** on pidetty taloudellisten yhdistysten vertailukelpoisena yhteisömuotona. Vuonna 1989 annettiin laki taloudellista toimintaa harjoittavan yhdistyksen muuttamisesta osuuskunnaksi (502/1989). Lain soveltamisalan (1 §) mukaan laki ei kuitenkaan sellaisenaan sovellu hypoteekkiyhdistykseen, eikä lailla ole mahdollista muuttaa yhteisömuotoa suoraan osuuspankiksi. Laissa säädettyä toimintamallia olisi mahdollista hyödyntää soveltuvin osin myös hypoteekkiyhdistykseen soveltuvaksi.
- Mahdollinen vaihtoehto on myös hypoteekkiyhdistyksen muuttaminen sellaisenaan **osakeyhtiöksi** esimerkiksi saman tyyppisellä tavalla kuin mitä on säädetty taloudellista toimintaa harjoittavan yhdistyksen muuttamisesta osuuskunnaksi. Osuuskunta- ja osakeyhtiölainsäädäntöä on merkittävästi lähennetty toisiaan vastaaviksi. Esimerkiksi osuuskunnat voivat nyttemmin käyttää rahoitusinstrumentteina myös osakkeita ja osuuskunta voi olla pörssiosuuskunta. Osakeyhtiömallissa on kuitenkin huomioitava, että osakeyhtiö ei sellaisenaan sovellu

vaihtuvaan jäsenkuntaan ja asiakasomisteisuuteen pohjautuvaksi yhteisöksi, vaan tästä näkökulmasta ensisijaisena vaihtoehtona olisi osuuskunta.

- **Säätiön ja osakeyhtiömuotoisen luottolaitoksen yhdistelmä.** Säästöpankkilaki sallii säästöpankkitoiminnan luovuttamisen osakeyhtiömuotoiselle talletuspankille ja samalla säästöpankin muuttamisen omistajasäätiöksi. Säätiöpohjainen malli puolustaa paikkaansa siitä näkökulmasta, jos hypoteekkiyhdistyksen jäsenillä ei yhdistyksen sääntöjen mukaan ole oikeutta liittymismaksujen palautukseen tai muutoinkaan yhdistyksen omaisuuteen yhdistystä purettaessa. Säätiöpohjaiseen malliin siirtymisessä hypoteekkiyhdistykselle tyypillinen asiakasomisteisuus kuitenkin katkeaa ja laajapohjainen jäsenkunta korvataan säätiöllä. Osakeyhtiömuotoisen luottolaitoksen johto olisi siten tilivelvollinen ainoastaan omistajasäätiölle, eikä laajemmalle omistaja- tai jäsenkunnalle. Tämän toimintamallin yleistymisen edesauttaminen ei välttämättä ole toivottava vaihtoehto luottolaitostoiminnan vakauden kannalta.

Aatteellisen yhdistyksen ja tytäryhtiönä olevan osakeyhtiömuotoisen luottolaitoksen yhdistelmä ei lähtökohtaisesti ole mahdollinen, koska omistajayhdistyksen luonne määrittyy helposti taloudellisia tarkoituspäriä palvelevaksi. Yhdistyslaki ei salli puhtaasti taloudellisia tarkoituksia varten perustettavia yhdistyksiä.¹¹⁴

Yhteisömuodon muuttamisessa on arvioitava erityiskysymyksenä tarve mahdolliselle **luottolaitoksen toimiluvan** uudelleen hakemiselle tai toimiluvan laajentamiselle. Jos hypoteekkiyhdistys muutetaan muun tyyppiseksi luottolaitokseksi kuin kiinnitysluottopankiksi, hypoteekkiyhdistykselle sallittu liiketoiminta laajenee alkuperäisestä.

Hypoteekkiyhdistyksen **sulautumisessa** muihin yhteisömuotoihin on haasteena se, että nykyisen hypoteekkiyhdistyksistä annetun lain perusteella ei ole täysin yksiselitteistä, millä tavalla hypoteekkiyhdistyksen jäsenten oikeudet sulautumisvastikkeeseen tässä tapauksessa määräytyisivät. Sulautumisissa edellytyksenä on vakiintuneesti, että vastaanottava yhteisömuoto on omistusrakenteen ja omistajien

114 Yhdistyslain 1 §:ssä säädetään, että yhdistyksen saa perustaa aatteellista tarkoitusta varten. Lain 2 §:ssä puolestaan säädetään, että yhdistyslaki ei koske yhteisöä, jonka tarkoitus tai toiminnan laatu on pääasiassa taloudellinen. Puolestaan Ruotsissa maa-hypoteekki-toiminta on nykyään organisoitu omistajaosuuskunnaksi (Landshypotek Ekonomisk Förening) ja sen tytäryhtiönä olevaan liikepankkiin (Landshypotek Bank AB).

oikeuksien kannalta riittävän samankaltainen sulautuvan yhteisön kanssa. Tästä näkökulmasta ei ole löydettävissä riittävää samankaltaisuutta esimerkiksi osakeyhtiöiden ja osuuskuntien kanssa. Tämän vuoksi arvioidaan, että hypoteekkiyhdistyksille sallitut tarkoituksenmukaiset yritysjärjestelyt olisivat toiminnan uudelleenjärjestely yhteisömuodon muutoksen kautta ja liiketoiminnan luovutus, hypoteekkiyhdistyksistä annetun lain mukaan nykyisin sallittujen yritysjärjestelyjen ohella.

Hallintojärjestelmä

Hypoteekkiyhdistyksen **hallitusta ja hallituneuvostoa koskevat lakisääteiset tehtävät** poikkeavat siitä, miten näiden toimielinten tehtävänjako määräytyy muun muassa osakeyhtiö- ja osuuskuntalakien mukaisesti. Hypoteekkiyhdistyksistä annetun lain 18 §:n perusteella hallituneuvostolle kuuluu osaltaan toimitusjohtajan ja muun toimivan johdon sekä hypoteekkiyhdistyksen riskinoton valvontaan liittyviä tehtäviä. Luottolaitostoiminnan vakiintuneiden periaatteiden näkökulmasta olisi perusteltua, että tämän tyyppiset tehtävät keskitettäisiin lähtökohtaisesti hallitukselle. Kuten liike-, osuus- ja säästöpankeissakin, toimivallan ja tehtävien jakamisesta voitaisiin määrätä tarkemmin säännöissä.

7.5 Eräiden sääntelykokonaisuuksien johdonmukaistaminen ja keskittäminen luottolaitoslakiin

Liikepankilakiin, osuuspankilakiin, säästöpankilakiin ja hypoteekkiyhdistyksistä annettuun lakiin sisältyy useita säännöskokonaisuuksia, joiden keskittämistä luottolaitoslakiin tulisi harkita. Näihin kokonaisuuksiin sisältyvät säännökset ovat keskenään pitkälti yhteneviä ja johtuvat luottolaitostoiminnan yleisestä luonteesta. Eri yhteisömuotoihin liittyvät erityistarpeet, esimerkiksi säännökset toimivaltaisesta yhteisöoikeudellisesta toimielimestä tietystä toimenpiteestä päättämiseen, voitaisiin ottaa huomioon itse säädöstekstissä.

Säännösten keskittäminen luottolaitoslakiin vähentäisi normiaineksen määrää ja edesauttaisi säännösten pitämistä mahdollisimman yhteisömuotoneutraalina ja johdonmukaisina sekä edistäisi yleistä sääntelyekonomiaa. Voimassa olevissa säännöksissä on jonkin verran yhteisömuotokohtaista vaihtelua. Samassa yhteydessä olisi perusteltua edistää säännösten johdonmukaisuutta ja yhteismitallisuutta eri luottolaitosyhteisömuotojen välillä.

Säännösten keskittäminen luottolaitoslakiin voisi olla perusteltua seuraavissa liikepankkilain, osuuspankkilain, säästöpankkilain ja hypoteekkiyhdistyksistä annetun lain mukaisissa säännöskokonaisuuksissa:

Liiketoiminnan luovutusta koskevat säännökset. Kaikille luottolaitosten yhteisömuodoille yhteisiä liiketoiminnan luovutuksen ominaispiirteitä ovat luovutussuunnitelman laatiminen, velkojansuojamenettely sekä rekisteröintivelvollisuus kaupparekisteriin. Yleisiä liiketoiminnan luovutusta koskevia säännöksiä ei sisälly yleisiin yhteisöoikeudellisiin säännöksiin, vaan kyse on luottolaitoksia koskevasta ominaispiirteestä. Säästöpankkilakiin sisältyvät liiketoiminnan luovutusta koskevat säännökset ovat tekstiasultaan vanhentuneita sekä osin vaikeaselkoisia. Hypoteekkiyhdistyksistä annettuun lakiin ei sisälly tällä hetkellä lainkaan liiketoiminnan luovutusta koskevia säännöksiä, ja niiden sisällyttäminen myös hypoteekkiyhdistystä koskevaksi olisi perusteltua.

Toimiluvasta vapaaehtoisesti luopumista koskevat säännökset olisi perusteltua keskittää luottolaitoslakiin senkin vuoksi, että toimiluvan myöntämistä koskevat säännökset sisältyvät luottolaitoslakiin. Nykyiset säännökset ovat pitkälti yhteneviä. Eroa on lähinnä siinä, missä yhteisöoikeudellisessa toimielimessä toimiluvasta luopumista koskeva päätös on tehtävä. Säännöksiä olisi tarpeen selkeyttää sen suhteen, koskeeko erillinen toimiluvasta luopumismenettely ainoastaan luottolaitostoimintaa koskevasta toimiluvasta luopumista kokonaan vai koskeeko se myös talletuspankin toimiluvasta luopumista siten, että yhteisö jatkaa toimintaansa luottoyhteisönä. Voimassa olevat säännökset eivät ota nimenomaisesti kantaa siihen, mitä luottolaitoksen yhteisömuodolle tapahtuu toimiluvasta luopumisen myötä. Säästöpankkeja ja hypoteekkiyhdistystä koskien toimiluvasta luopuminen merkitsisi käytännössä yhteisömuodon muutosta, koska luottolaitostoiminnan harjoittaminen on kiinteä osa näiden yhteisömuotojen olemassaolon oikeutusta.

Selvitystilaa ja konkurssia koskevat säännökset ovat niin ikään keskenään paljolti yhteneviä luottolaitosten yhteisömuotoja koskevissa laeissa, mistä johtuen niiden keskittäminen luottolaitoslakiin voisi olla perusteltua.

Vahingonkorvausvelvollisuus. Liikepankki- ja osuuspankkilakien mukaiset vahingonkorvaussäännökset olisi tarpeen keskittää luottolaitoslakiin, sillä luottolaitosten yhteisölait eivät tuo vahingonkorvausvelvollisuuteen uutta aineellista sisältöä. Luottolaitoslakiin olisi perusteltua keskittää myös säännös siitä, että Finanssivalvonnalla on rinnakkainen oikeus nostaa vahingonkorvauskanne tallettajien edun niin vaatiessa.

Liite: Tiivistelmä Otakantaa.fi-kyselystä

Tässä liitteessä esitetään tiivistelmä Otakantaa.fi-kyselyyn saaduista vastauksista. Tiedot on saatu Valtiokonttorin analysointipalveluiden toteutuksena (ks. [analysointipalveluista tarkemmin](#)).

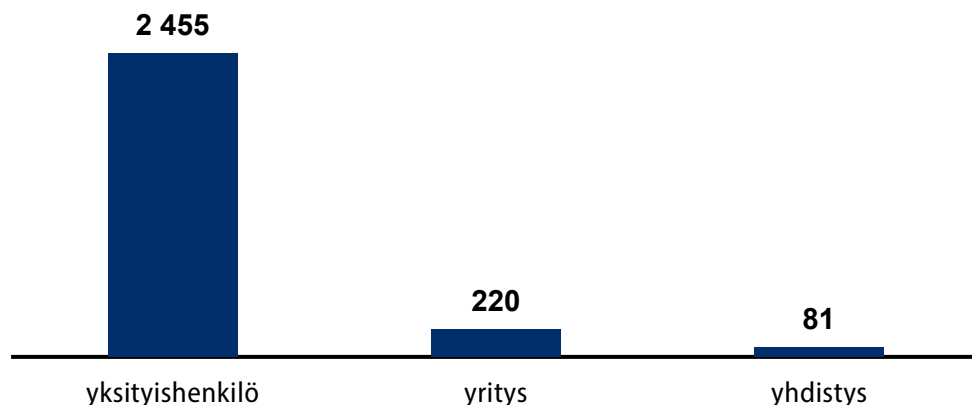
Liitteessä esitetään monivalintakysymysten vastausjakama vastaajien mukaan jaoteltuna. Ylivoimaisesti eniten vastauksia tuli yksityishenkilöiltä, kaikkiaan 2455 kappaletta. Yrityksiltä vastauksia saatiin 220 kappaletta ja yhdistyksiltä 81 kappaletta.

Liitteessä esitetään myös pylvädiagrammeina saadut vastaukset koskien sekä peruspankkipalveluiden että käteisen saatavuutta ja hinnoittelua. Saatujen runsaiden vapaamuotoisten vastausten sisältöä havainnollistetaan ns. sanapilvien muodossa, jossa sanojen toistuvuus vastauksissa ilmenee suoraan niiden kokona kuvassa. Sanapilvet on tuotettu seuraavalla tavalla:

- 1) Sanojen lemmatisointi, eli perusmuotoon saattaminen
- 2) Yksittäisten sanojen esiintyvyyttä määrittää sanan koon sanapilvessä
- 3) Tulkinta: Sanapilvi kuvaa sanojen toistuvuutta ja sisältää 20 toistuvinta sanaa.

Kuva 1. Kyselyn vastaajat vastaajatyypeittäin luokiteltuna.

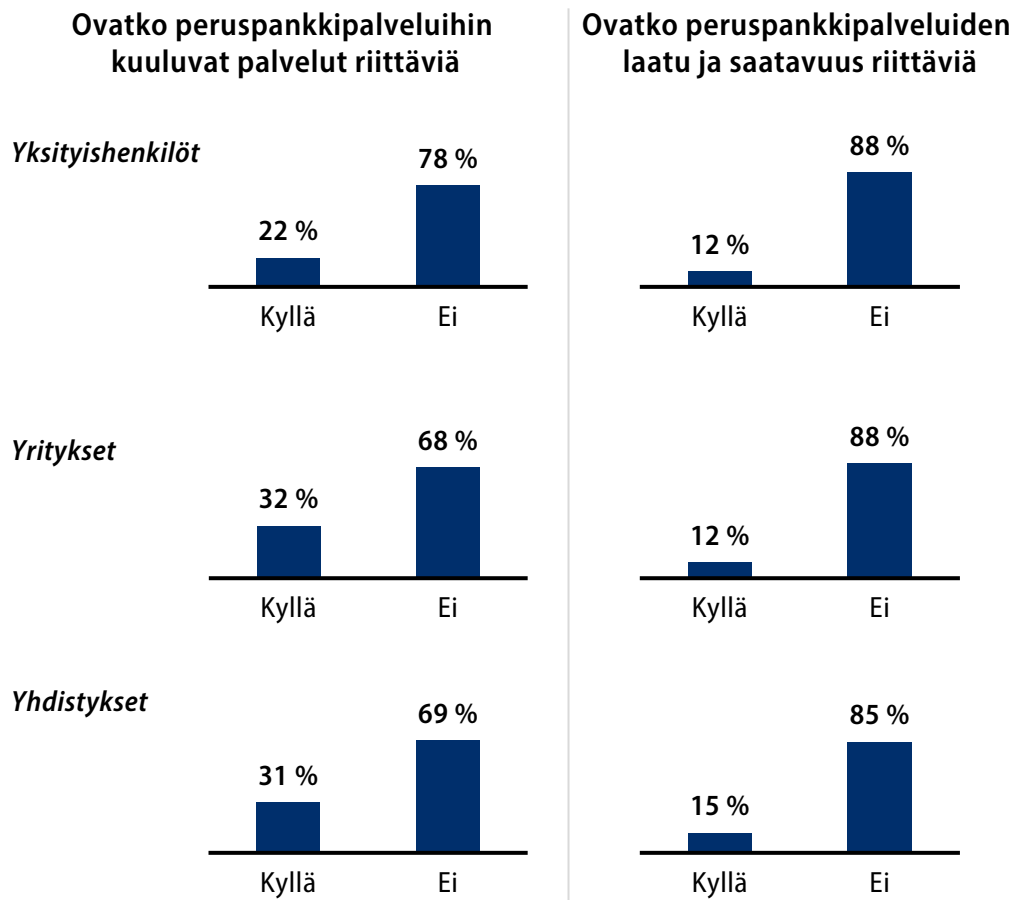
Vastaajamäärä vastaajatyypeittäin



Peruspankkipalvelut

Seuraavassa esitetään peruspankkipalveluiden saatavuuteen ja käytettävyyteen saadut vastaukset sekä pylväsdiagrammeina että sanapilvinä.

Kuva 2. Peruspankkipalveluiden riittävyys ja saatavuus.



Sanapilvi 1. Yksityishenkilöt

Oletteko kokeneet ongelmia peruspankkipalveluiden saatavuudessa



Sanapilvi 2. Yritykset

Oletteko kokeneet ongelmia peruspankkipalveluiden saatavuudessa



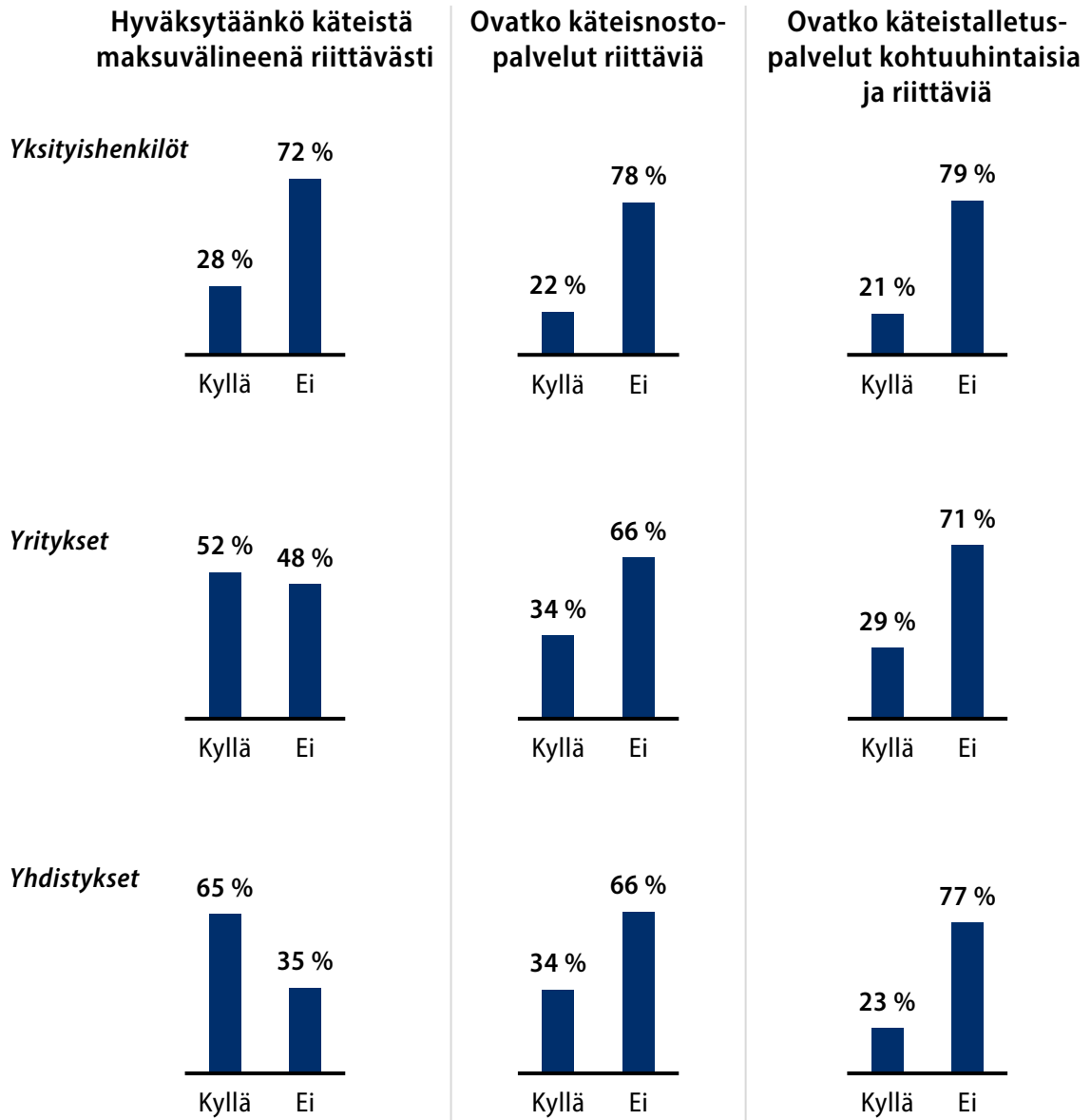
Sanapilvi 3. Yhdistykset

Oletteko kokeneet ongelmia peruspankkipalveluiden saatavuudessa



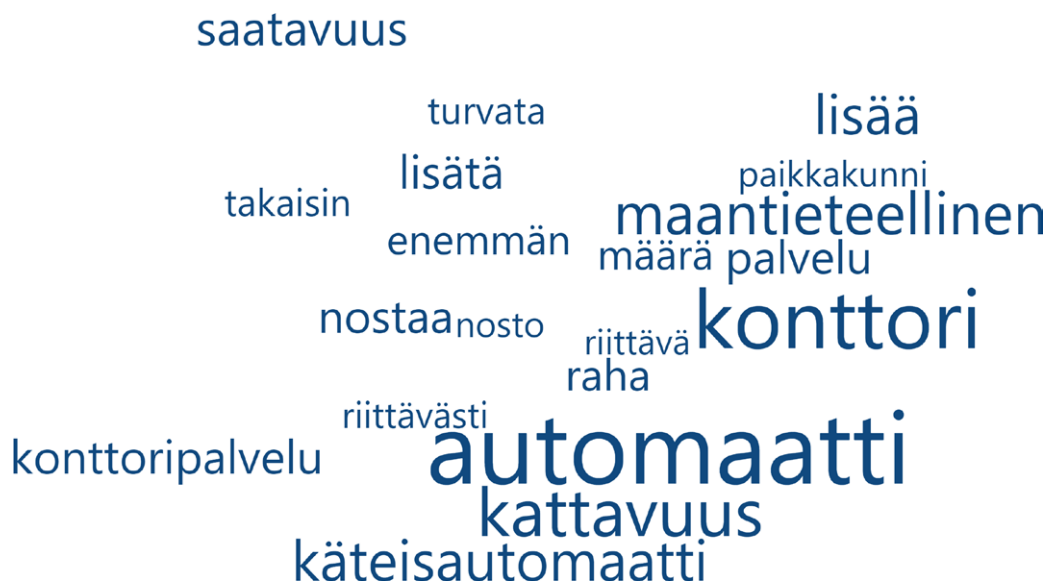
Käteispalvelut

Seuraavassa esitetään käteispalveluiden saatavuuteen ja käytettävyyteen saadut vastaukset sekä pylväsdiagrammeina että sanapilvinä.



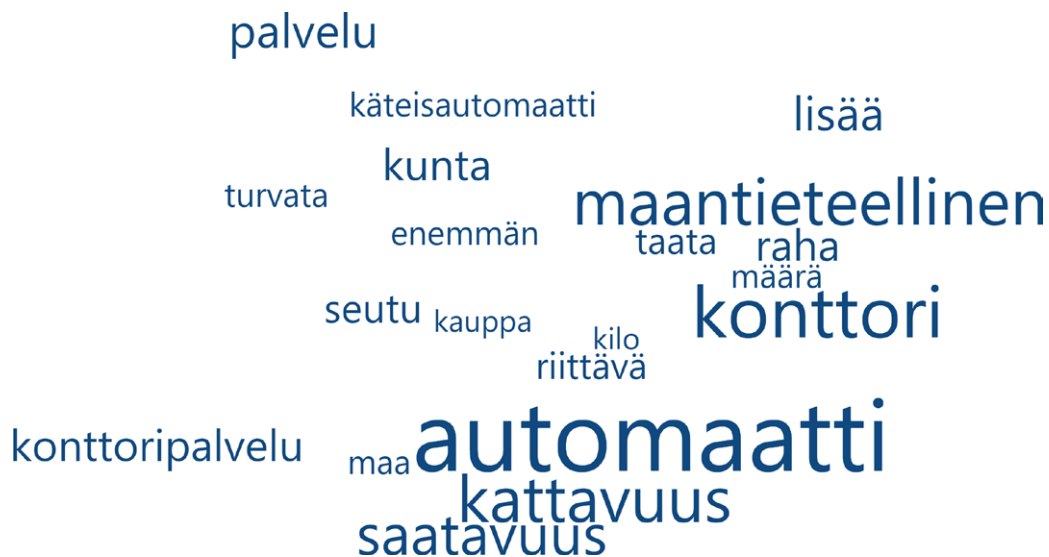
Sanapilvi 4. Yksityishenkilöt

Tulisiko käteisen nostopalveluille asettaa tarkempia kriteerejä



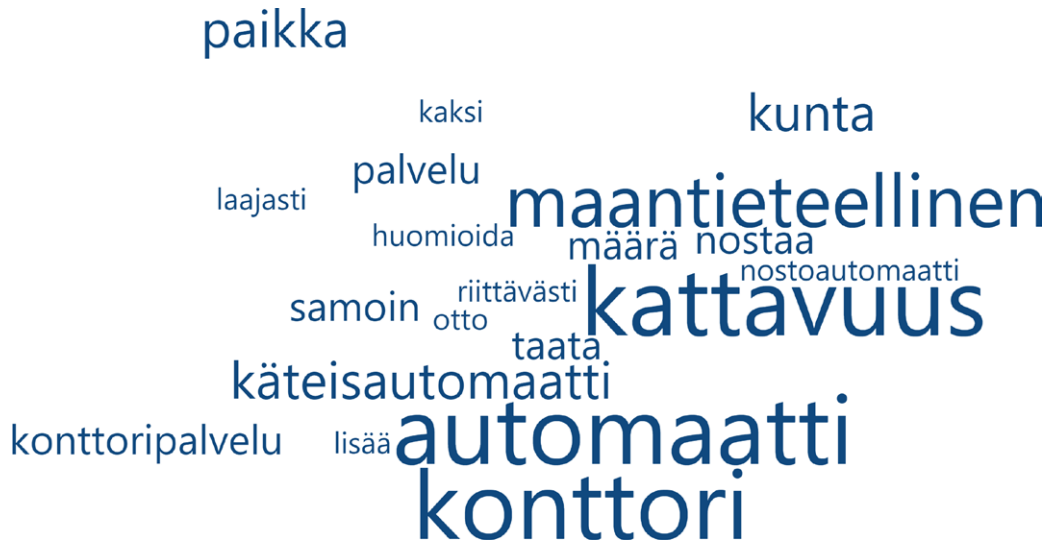
Sanapilvi 5. Yritykset

Tulisiko käteisen nostopalveluille asettaa tarkempia kriteerejä



Sanapilvi 6. Yhdistykset

Tulisiko käteisen nostopalveluille asettaa tarkempia kriteerejä



LÄHTEET

Kotimainen lainsäädäntö

Arvopaperimarkkinalaki (746/2012)
 Kuluttajansuojalaki (38/1978)
 Laki hypoteekkiyhdistyksistä (936/1978)
 Laki liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista (1501/2001)
 Laki luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta (1194/2014)
 Laki luottolaitostoiminnasta (610/2014)
 Laki luottolaitostoiminnasta (121/2007), kumottu
 Laki luottolaitostoiminnasta (1607/1993), kumottu
 Laki omistusasuntolainojen valtioneuvoston päätöksestä (204/1996)
 Laki osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista (423/2013)
 Laki porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuista (986/2011)
 Laki saatavien perinnästä (513/1999)
 Laki talletuspankkien toiminnasta (1268/1990), kumottu
 Laki talletuspankkien yhteenliittymästä (599/2010)
 Laki vakuutusten tarjoamisesta (234/2018)
 Laki vuokra-asuntolainojen ja asumisoikeustalojen korkotuesta (604/2001)
 Maksupalvelulaki (290/2010)
 Osakeyhtiölaki (624/2006)
 Osuuskuntalaki (421/2013)
 Osuuspankkilaki (1271/1990), kumottu
 Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 28.6.2017/444
 Sijoituspalvelulaki (747/2012)
 Säästöpankkilaki (1502/2001)
 Vakuutusyhtiölaki (521/2008)
 Yhdistyslaki (503/1989)

EU-lainsäädäntö

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013 luottolaitosten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta (*EU:n vakavaraisuusasetus* tai *CRR*)
 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta (*luottolaitosdirektiivi* tai *CRD*)

- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/17/EU kuluttajille tarkoitettuista kiinteää asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista ja direktiivien 2008/48/EY ja 2013/36/EU sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta (*asuntoluottodirektiivi*)
- Euroopan komission delegoitu asetus (EU) N:o 241/2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 575/2013 täydentämisestä laitoksiin sovellettavilla omien varojen ja hyväksyttävien velkojen instrumentteja koskevia vaatimuksia koskevilla teknisillä sääntelystandardeilla
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 806/2014 yhdenmukaisten sääntöjen ja yhdenmukaisen menettelyn vahvistamisesta luottolaitosten ja tiettyjen sijoituspalveluyritysten kriisintarkkailua varten yhteisen kriisintarkkailumekanismin ja yhteisen kriisintarkkailurahaston puitteissa sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta (*EU:n kriisintarkkailuasetus*)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2366 maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2009/110/EY ja 2013/36/EU ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta (*toinen maksupalveludirektiivi*)
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/1132 tietyistä yhtiöoikeuden osa-alueista
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/2162 katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskusta ja katettujen joukkolainojen julkisesta valvonnasta sekä direktiivien 2009/65/EY ja 2014/59/EU muuttamisesta
- Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineen asemasta, COM(2023) 364 final

Lainvalmistelutyöt

- | | |
|----------------|--|
| HE 33/1978 vp | Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi hypoteekkiyhdistyslainsäädännöksi |
| HE 242/1989 vp | Hallituksen esitys Eduskunnalle talletuspankkeja koskevaksi lainsäädännöksi |
| HE 295/1992 vp | Hallituksen esitys Eduskunnalle luotto- ja rahoituslaitoksia ja niiden toimintaa koskevaksi lainsäädännöksi |
| HE 8/1996 vp | Hallituksen esitys eduskunnalle asuntorahoituksen kehittämistä koskevaksi lainsäädännöksi |
| HE 21/2006 vp | Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi |
| HE 243/2009 vp | Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi talletuspankkien yhteenliittymästä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi |

HE 247/2010 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi porotalouden ja luontaiselinkeinojen rakennetuesta, laiksi porotaloutta kohdanneiden vahinkojen korvaamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi
HE 32/2012 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle arvopaperimarkkinoita koskevaksi lainsäädännöksi
HE 39/2014 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
HE 77/2016 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta, asunto-omaisuuteen liittyvien kuluttajaluottojen välittäjistä ja eräiden luotonantajien ja luotonvälittäjien rekisteröinnistä sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi
HE 228/2016	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi
HE 151/2017 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sijoituspalvelulain muuttamisesta ja kaupankäynnistä rahoitusvälineillä sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi
HE 171/2020 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle luottolaitos- sekä elvytys- ja kriisinratkaisudirektiivien täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Ruotsi

Lag (1970:65) om Sveriges allmänna hypoteksbank och om landshypoteksföreningar (kumottu)

Sparbankslag 1987:619

Muut lähteet

Arvopaperimarkkinayhdistys ry: Hallinnointikoodi 2020. Saatavilla:

<https://www.cgfinland.fi/hallinnointikoodi/>

EPSI Rating: Pankki ja rahoitus 2023. Saatavilla: [PowerPoint Presentation](#)

(epsi-finland.org)

Euroopan keskuspankki: Study on the payment attitudes of consumers in the euro area (SPACE). December 2022. Saatavilla: https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/space/html/ecb.spacereport202212~783ffdf46e.en.html (ei saatavilla suomeksi)

Euroopan pankkiviranomainen: Ohjeet ylimmän hallintoelimen jäsenten ja keskeisistä toiminnoista vastaavien henkilöiden sopivuuden arviointia varten (EBA/GL/2021/06)

- Euroopan pankkiviranomainen: Ohjeet yhteisestä arviointimenettelystä luotto-
laitosta koskevan toimiluvan myöntämiseksi direktiivin 2013/36/EU 8 artiklan 5
kohdan mukaisesti (EBA/GL/2021/12)
- Finanssiala ry: Hyvä pankkitapa. Päivitetty 4.8.2021. Saatavilla:
<https://www.finanssiala.fi/aiheet/hyva-pankkitapa/>
- Finanssiala ry: Säästäminen, luotonkäyttö ja maksaminen -tutkimus. Saatavilla:
[Säästäminen, luotonkäyttö ja maksutavat -tutkimus – Finanssiala](#)
- Finanssivalvonta: Määräykset ja ohjeet 16/2013 Finanssipalvelujen tarjoamisessa
noudatettavat menettelytavat
- Finanssivalvonta: [Osake takaisinmaksettavana varana](#). Tulkinta 29.3.2019–1/2019.
- Finanssivalvonta: Valvottavatiedote 31.7.2020 – 48/2020: EBA pyytää näkemyk-
siä nk. de-risking-toimenpiteiden toteutumisesta ja vaikutuksista. Saatavilla: EBA
pyytää näkemyksiä nk. de-risking-toimenpiteiden toteutumisesta ja vaikutuksista
- 2020 - www.finanssivalvonta.fi
- Finanssivalvonta: Finanssivalvonta ja Suomen Pankki esittävät käteisautomaatti-
palveluille uutta sääntelyä. Verkkouutinen 28.5.2021 – 9/2021. Saatavilla: [https://
www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/verkkouutiset/2021/finanssival-
vonta-ja-suomen-pankki-esittavat-kateisautomaattipalveluille-uutta-saantelya/](https://www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/verkkouutiset/2021/finanssivalvonta-ja-suomen-pankki-esittavat-kateisautomaattipalveluille-uutta-saantelya/)
- Finanssivalvonta: Selvitys peruspankkipalveluiden saatavuudesta ja hinnoittelusta
vuonna 2022 (FIVA/2023/54). Saatavilla: [https://www.finanssivalvonta.fi/globalas-
sets/fi/kuluttajansuoja/peruspankkipalveluselvitykset/selvitys-peruspankkipalve-
luiden-saatavuudesta-ja-hinnoittelusta-vuonna-2022.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/kuluttajansuoja/peruspankkipalveluselvitykset/selvitys-peruspankkipalveluiden-saatavuudesta-ja-hinnoittelusta-vuonna-2022.pdf)
- Finanssivalvonta: Teema-arvio korkeariskisten asiakkaiden aiheettomista pankkipal-
veluiden rajoittamisista. Saatavilla: [https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/
fi/rahanpesun-estaminen/teema-arvio-de-risking-07122022.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/rahanpesun-estaminen/teema-arvio-de-risking-07122022.pdf)
- Finanssivalvonta: Valvottavatiedote 26.5.2023 – 34/2023: Määräykset ja ohjeet
2/2023 rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä voimaan 26.6.2023.
Saatavilla: [https://www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/valvottavatie-
dotteet/2023/maaraykset-ja-ohjeet-22023-rahampesun-ja-terrorismin-rahoittami-
sen-estamisesta-voimaan-26.6.2023/](https://www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/valvottavatiedotteet/2023/maaraykset-ja-ohjeet-22023-rahampesun-ja-terrorismin-rahoittamisen-estamisesta-voimaan-26.6.2023/)
- Finanssivalvonta: Selvitys Suomeen muuttavien ulkomaalaisten henkilöiden pankki-
palveluiden saatavuudesta. 11.9.2023. Saatavilla: [selvitys-suomeen-muut-
tavien-ulkomaalaisten-henkiloiden-pankkipalveluiden-saatavuudesta.pdf](#)
(finanssivalvonta.fi)
- International Monetary Fund. Finland: Financial System Stability Assessment. IMF
Country Report No. 23/39. January 2023. (IMF 2023)
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto: Hyvä perintätapa kuluttajaperinnässä (10/2023).
Saatavilla: [https://www.kkv.fi/kuluttaja-asiat/tietoa-ja-ohjeita-yrityksille/
kuluttaja-asiamiehen-linjaukset/hyva-perintatapa-kuluttajaperinnassa/](https://www.kkv.fi/kuluttaja-asiat/tietoa-ja-ohjeita-yrityksille/kuluttaja-asiamiehen-linjaukset/hyva-perintatapa-kuluttajaperinnassa/)

- Kontkanen, Huhtilainen, Päläs, Saastamoinen, Keinänen, Turtiainen: Pienyritys-
luotonannon sääntelyvaihtoehdot. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimus-
toiminnan julkaisusarja 2023:35.
- Oikeusministeriö: Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta tiedottaa: Sel-
vitys: Järjestölähtöisiä pankkipalveluja tarvitaan. Saatavilla: [Selvitys: Järjestö-
lähtöisiä pankkipalveluja tarvitaan – Oikeusministeriö \(oikeusministerio.fi\)](#)
- Rahanpesu.fi: Lainsäädäntö. Saatavilla: <https://rahanpesu.fi/lainsaadanto>
- Sintonen, Meri: Käteisen nosto- ja käyttömahdollisuudet on turvattava Suomessa,
Suomen Pankki, Euro & Talous 18.11.2021. Saatavilla: [https://www.eurojatalous.fi/
fi/blogit/2021/kateisen-nosto-ja-kayttomahdollisuudet-on-turvattava-suomessa/](https://www.eurojatalous.fi/fi/blogit/2021/kateisen-nosto-ja-kayttomahdollisuudet-on-turvattava-suomessa/)
- Sintonen, Meri: Käteisen saatavuudessa isoja alueellisia eroja Suomessa. Suomen
Pankki, Euro & Talous 4.11.2021. Saatavilla: [https://www.eurojatalous.fi/fi/2021/
artikkelit/kateisen-saatavuudessa-isoja-alueellisia-eroja-suomessa/](https://www.eurojatalous.fi/fi/2021/artikkelit/kateisen-saatavuudessa-isoja-alueellisia-eroja-suomessa/)
- Suomen Pankki: Lainsäädäntöesitys – käteispalveluiden taso, 3.3.2022. Saatavilla:
[lainsaadantoesitys-kateispalveluiden-taso-03032022.pdf \(suomenpankki.fi\)](#)
- Suomen Pankki: Muistio – käteisen asema Suomessa, 3.3.2022. Saatavilla: [Käteisen
asema Suomessa \(suomenpankki.fi\)](#)
- Taloushallintoliitto: Kysely: Pankkipalvelujen saatavuus vaikeutu-
nut entisestään. 19.9.2023. Saatavilla: [https://taloushallintoliitto.fi/
kysely-pankkipalvelujen-saatavuus-vaikeutunut-entisestaan/](https://taloushallintoliitto.fi/kysely-pankkipalvelujen-saatavuus-vaikeutunut-entisestaan/)
- Työ- ja elinkeinoministeriö ja opetus- ja kulttuuriministeriö: Talent Boost 2023–
2027. Työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton toimenpideohjelma. Valtio-
neuvoston julkaisu 2023:71. Saatavilla: [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/
handle/10024/165274](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165274)
- Valtiovarainministeriö: Finanssikomitean mietintö (1991:36)
- Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINE: Vuosikertomus 2022. Saatavilla: [FINE Vuosi-
kertomus 2022 - FINE - Vakuutus- ja rahoitusneuvonta](#)
- Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINE:n yhteydessä toimivan pankkilautakunnan
ratkaisut:
- FINE-047193 (2022)
 - FINE-043831 (2022)
 - FINE-025891 (2020)
 - FINE-026157 (2020)
 - FINE-018073 (2020)
 - FINE-011788 (2018)
 - PKL 64/15 (2015)
 - PKL 116/15 (2015)
 - PKL 25/15 (2015)
 - PKL 14/14 (2014)
 - PKL 19/13 (2013)
 - PKL 13/12 (2012)
 - PKL 35/11 (2012)
 - PKL 1/11 (2011)



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-659-6 (pdf)

Maaliskuu 2024