

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
Erityisasiantuntija Heidi Mäntylä

8.9.2025

Eduskunnan talousvaliokunta

Oikeusministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi valtion erityisrahoitustoiminnasta ja sen järjestämisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 64/2025 vp)

Yleistä

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa ot-sikkoa koskevasta hallituksen esityksestä.

Oikeusministeriö on 7.1.2025 antanut hallituksen esitysluonnoksesta lausunnon (VN/23506/2023-OM-34), jossa se on arvioinut esitysluonnosta tietyiltä osin. Oikeusministeriö kiinnitti tuolloin huomioita moneen seikkaan ja piti esitysluonnosta kokonaisuudessaan vielä hyvin keskeneräisenä. Jatkovalmistelussa esitystä on täydennetty ja täsmennetty ja oikeusministeriön esiin nostamia seikkoja on pyritty pääosin huomioimaan valmistelussa. Oikeusministeriö pitää perusteltuna nostaa kuitenkin vielä esiin 1. lakiehdotuksen osalta jäljempänä mainittuja huomioita.

Esityksessä on arvioitu, että asian periaatteellisen merkittävyyden ja yhtiön toiminnassa käsiteltävien vastuiden suuruuden takia hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi esityksestä lausunnon, koska esitykseen sisältyy perustuslain 87 ja 124 §:n osalta uudenlaisia tulkintakysymyksiä. Esityksen suhde perustuslain 87 ja 124 §:ään tulee siten arvioitavaksi perustuslakivaliokunnan aikanaan antamassa lausunnossa. Näin ollen oikeusministeriö keskittyy tässä lausunnossaan tarkastelemaan esitystä muilta osin ja esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa:

Erityisrahoitustoiminnan kehittymisestä suhteessa lainsäädäntökontrolliin ja valtion vastuusta

Oikeusministeriö on antamassaan lausunnossaan kiinnittänyt erityisesti huomiota siihen, että Finnveran rahoitustoimintaa säännellään tällä hetkellä seitsemässä eri laissa ja Finnveran tytäryhtiön SVL:n toiminnasta kahdessa eri laissa. Valtiontakuurahastosta ja toiminnasta säädetään myös omassa laissaan. Esityksen mukaan kokonaislainsäädäntöuudistuksella tähdätään lainsäädännön tiivistämiseen ja selkeyttämiseen, mikä edesauttaa yhtiön toimintaa viennin edistämisessä ja tärkeänä osana suomalaista kasvupolitiikkaa (s. 6).

Postiosoite Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite Besöksadress

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet E-post, internet

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Vaikka lainsäädännön uudistamiselle voidaan löytää perusteita, vaikuttaa lainsäädäntökehikon kaventaminen ristiriitaiselta suhteessa erityisrahoitustoiminnan kehittymiseen ja näin ollen sen ohella kannettavien riskien merkittävään kasvamiseen aina 1990-luvulta, jolloin Finnveraa koskeva lainsäädäntö alun perin luotiin. Kuten esityksessäkin on kuvattu, Finnveran takaustoiminta on noin kymmenessä vuodessa lähes kolminkertaistunut. Käytännössä sääntelyn ”tiivistäminen” tässä tarkoituksessa johtaa väistämättömästi myös erityisrahoitustoiminnan lainsäädännöllisen kontrollin huomattavaan kaventumiseen.

Oikeusministeriö kiinnittää yhä huomiota myös siihen, että vaikka esityksen mukaan ehdotettu valtion vastuuta koskeva sääntely vastaisi nykyistä oikeustilaa ja talousarvioon otettavilla määrärahoilla olisi tarkoitus kattaa rahoitusriskit vasta viimesijaisesti¹, voitaisiin ehdotetun 15 §:n perusteella vaatimukset osoittaa suoraan myös valtiolle. Sinänsä huomionarvioista lieenee myös se, että ehdotetun 6 §:n 1 momentin mukaan valtion euromääräinen vastuu on rajattu vain yhtiön varainhankintaa varten ottamiin velkoihin, kun taas ehdotetun 15 §:n mukainen valtion vastuu kattaa säännöspерusteisesti yhtiön takaukset, takaukset ja muut vastuusitoumukset, varainhankintaan ja -hallintaan liittyvät sopimukset ja niihin liittyvien riskiensuojassopimusten mukaisten sitoumuksien täyttämisen.

Lainsäädäntövallan delegoinnista

Esitykseen sisältyy hyvin monenlaisia asetuksenantovaltuuksia, joista moni on lisätty lausuntokierroksen jälkeen muun muassa oikeusministeriön antamien huomioiden perusteella. Esityksessä on arvioitu, ettei ehdotettu sääntely koskien asetuksenantovaltuuksia olisi ongelmallista perustuslain 80 §:n osalta koska esityksessä asetuksenantovaltuudet osoitettaisiin valtioneuvostolle ja asetuksilla ei säädettäisi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista eikä asioista, jotka perustuslain mukaan kuuluvat lain alaan. Ehdotettavien asetuksenantovaltuuksien on esityksessä arvioitu olevan perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta täsmälliset ja tarkkarajaiset.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitykseen sisällytetyn asetusluonnoksen perusteella asetukseen oltaisiin säätämässä yhtiön toimintaan liittyviä, vaikkakin osin yksityiskohtaisia vaatimuksia, joiden perusteella Finanssivalvonta valvoisi yhtiön toimintaa.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia tässä perustuslaissa tai muussa laissa säädetyn valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan. Asetuksen antaja voidaan kuitenkin lailla valtuuttaa antamaan tarkempia säännöksiä yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvistä vähäisistä yksityiskohdista (HE 1/1998 vp, s. 131). Perustuslain 80 §:n takia on myös olennaista, että säänneltävästä asiasta on riittävät perussäännökset laissa (PeVL 10/2016 vp, s. 5, PeVL 49/2014 vp, s. 6).

Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaatimuksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. (ks. esim. PeVL 38/2013 vp,

¹ Hallituksen esityksessä todetaan seuraavasti: Ehdotus on rakennettu mallille, jossa yhtiön ottamat rahoitusriskit kateetaan ensisijaisesti yhtiön omista varoista, toissijaisesti Valtiontakuurahaston varoista ja kolmanneksi talousarvioon otettavilla määrärahoilla. (s. 34)

s. 3/II—4/I). Perustuslakivaliokunta on painottanut tämän merkitsevän sitä, että kun asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyn valtuuden nojalla eikä asetuksenantovaltaa voida antaa asioissa, joista perustuslain mukaan on säädettävä lailla, on lakiin otettava asetuksenantovaltuus laadittava niin, että valtuuden sisältö selvästi ilmenee laista ja että se rajataan riittävän tarkasti (PeVL 26/2017 vp, s. 26).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota asetusluonnoksen 7 §, 8 §, 9 §, 13 § ja 15 §:ään, joissa säädetään yhtiölle velvollisuuksia esimerkiksi varautumiseen tai sen pääoman käyttöön (esim. Yhtiön on varauduttava riittävästi lyhyiden ja pitkien markkinapositionien epäsuhdasta johtuvaan maksuvalmiustarpeeseen.) Lain säännöksistä ei suoraan ilmene, millaista varautumista yhtiöltä edellytetään. (vrt. myös PeVL 11/2014 vp, s. 3). Lain 9 §:ssä on säännöksiä mm. velvollisuudesta ylläpitää hallinto- ja ohjausjärjestelmiä, ml. riskienhallintajärjestelmiä, riskienhallinnan toimintaperiaatteita ja menettelytapoja. Valiokunnan on syytä varmistua siitä, sisältyykö asetuksessa tarkoitetut varautumisvelvoitteet yhtiölle laissa säädettyyn riskienhallintavelvoitteeseen. Jos kyse on erillisistä velvoitteista, lakiehdotusta on tarpeen täydentää varautumista koskevilla perussäännöksillä.

Ehdotukseen sisältyvät asetuksenantovaltuudet näyttävät jäävän osin muutoinkin väljiksi tai epäselviksi. Perustuslakivaliokunta on useasti lausunnoissaan korostanut, että perustuslain 80 §:n 1 momentti rajoittaa suoraan valtuussäännösten tulkintaa ja valtuuksien nojalla annettavien säännösten sisältöä. Esimerkiksi ehdotetun 3 §:n mukaan valtioneuvosto voisi antaa ”tarkempia säännöksiä valiokuntien ja liiketoiminnoista riippumattomien valvontatoimintojen *keinoista tehtäviensä toteuttamiseksi*” (vs. esim. asetuksella säädetään tarkemmin jonkin toimielimen tehtävistä”).

Puolestaan ehdotetun 20 §:n 6 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä 1 momentissa tarkoitetuista tavoitteista. Tarkoitettulla 1 momentin säännöksellä viitataan puolestaan ehdotetun 9 §:n 2 momentin mukaisiin hallinto- ja ohjaus- sekä riskienhallintajärjestelmiä koskeviin tavoitteisiin, joita ei kuitenkaan selkeästi määritetä 9.2 §:ssä. Ehdotetun 20 §:n 6 momentin säännöskohtaisten perustelujen perusteella on hyvin vaikea saada myös selvää valtuuden tarkoitetusta sisällöstä ja tarkoituksesta.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös ehdotettuun 19.4 §:ään, jonka mukaan Finanssivalvonta ottaa arviossaan huomioon yhtiön rahoitusvalvontaan soveltuvat Finanssivalvonnan ja Euroopan pankkiviranomaisen ohjeet ja määräykset. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkemmat säännökset rahoitusvalvonnassa käytettävistä Finanssivalvonnan ja Euroopan pankkiviranomaisen ohjeista ja määräyksistä. Valtuus vaikuttaa tarpeettomalta.

Ehdotetun 21 §:n 1 momentin mukaan yhtiön olisi konsernitasolla seurattava riskiasemaa ja vastuukannan keskittymäriskiä seurantaluvuilla. Ehdotetun pykälän 5 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annettaisiin tarkempia säännöksiä *valvonnassa* käytettävistä seurantaluvuista. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan säännöstä tulisi täsmentää siten, että asetuksella säädettäisiin tarkemmin siitä, mitä seurantalukuja *yhtiön* tulee käyttää riskiaseman ja vastuukannan keskittymäriskin seurannassa.

Henkilötietojen suoja ja julkisuuslain soveltaminen yhtiön toiminnassa

Oikeusministeriö on katsonut aiemmassa lausunnossaan, että asiakkaan tuntemista koskevan säännöksen sanamuotoa tulisi tarkistaa siten, että jo sen sanamuodosta ilmenee, onko se aineellinen vai informatiivinen. Esityksen jatkovalmistelussa on muokattu

asiakkaan tuntemista koskevaa ehdotettua 24 §:ää, jonka mukaan lisäksi yhtiön ja SVL:n tulee huomioida toiminnassaan, mitä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017) säädetään. Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että lainkohta perustuu rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 3 luvun asiakkaan tuntemisveloitteeseen. Lisäksi perusteluissa todetaan, että kyseessä olisi aineellinen viittaus, jonka perusteella yhtiö toteuttaa asiakkaan tuntemista rahanpesulaissa tarkoitetun veloitteen mukaisesti rahanpesun ja terrorismin estämistoimenpiteisiin (s. 80). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että pykälän sanamuoto on epätavanomainen aineelliselle viittaukselle. Esityksessä ehdotetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamista siten, että lisättäisiin yhtiö rahanpesulain 1 luvun 2 §:n ilmoitusvelvollisten listaan eli yhtiö lisättäisiin lain soveltamisalaan. Tästä syystä edellä oleva viittaus vaikuttaisi olevan ennemminkin informatiivinen viittaus, joka on ilmaistu muussa lainsäädännössä esimerkiksi seuraavasti: asiakkaan tuntemisesta säädetään lisäksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetussa laissa.

Oikeusministeriö esitti lausunnossaan huomioita myös koskien ehdotettua säännöstä, jossa säädettäisiin yhtiön tiedonantovelvollisuudesta ja tiedonluovutusta koskevista poikkeuksista salassapitovelvollisuuteen. Esityksessä on muokattu ja täsmennetty ehdotettua 26 §:ää, mutta siinä on edelleen epäselvyyttä. Ehdotetun säännöksen 1 momentin mukaan yhtiön on annettava Finanssivalvonnalle sen pyynnöstä 20 ja 21 §:ssä tarkoitetun rahoitusvalvonnan tehtävän kannalta välttämättömät tiedot. Säännös ei sen sanamuodon mukaan koskisi salassapidettäviä tietoja. Kuitenkin perusteluista saa vaikutelman, että säännöksen on tarkoitettu kattavan salassapidettäviä tietoja. Kyseisen säännöksen perusteluissa viitataan tiedonantovelvollisuuden osalta 4 luvun 20 §:n 5 momentin perusteluihin. Kyseisen 20 §:n 5 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa puolestaan vain todetaan, että Finanssivalvonnan oikeudesta saada salassapidettäviä tietoja säädettäisiin 26 §:ssä. (s. 76). Näin ollen säännöksen ja perusteluiden välillä vaikuttaisi olevan ristiriita.

Ehdotetun 26 §:n 2 momentin 3 kohdan säännöskohtaisten perustelujen mukaan yhtiön olisi lisäksi toimitettava tietoja Finanssivalvonnalle rahoitusvalvonnan toteuttamista varten. Perustelujen mukaan säännös vastaisi Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 3 luvun 18 §:n 1 momentissa säädettyä ja mahdollistaisi valvonnan toteuttamisen. (s. 83) Sen sijaan ehdotetun säännöksen mukaan yhtiöllä ja sen tytäryhtiöllä on salassapitovelvollisuuden estämättä oikeus luovuttaa välttämättömiä tietoja Finanssivalvonnalle rahoitusvalvonnan toteuttamista varten. Säännöksen sanamuodon mukaan kyseinen säännös ei siten velvoittaisi yhtiötä siten kuin säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, vaan se jättäisi yhtiölle harkintavaltaa salassapidettävien tietojen luovuttamisen suhteen toisin kuin 1 momentin säännös. Säännöksen 1 momentti on puolestaan kirjoitettu velvoittavaan muotoon, mutta se sen sijaan ei koskisi salassapidettäviä tietoa.

Muita huomioita

Ehdotetun 7 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että yhtiön olisi rahoitustoiminnassaan noudatettava Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksiä. Kyseinen säännös on lisätty lausuntokierroksen jälkeen. EU:n valtioneuvoston päätökset tulevat sovellettavaksi jo suoraan EU-lainsäädännön nojalla eikä näin ollen ehdotettu EU-oikeuden noudattamista koskeva säännös ole asianmukainen.

Oikeusministeriö kiinnittää edellä 4. sivun ensimmäisessä kappaleessa todetun lisäksi huomiota myös siihen, että asetusluonnoksen 1 §:n mukaan asetuksessa säädettäisiin

myös mm. yhtiön rahoitusvalvonnassa käytettävistä Finanssivalvonnan ja Euroopan pankkiviranomaisen ohjeista ja määräyksistä. Mikäli tällä viitataan ehdotettuun asetuseräluonnoksen 17 §:ään, oikeusministeriö toteaa, että jää epäselväksi mikä kyseisen säännöksen tarkoitus on. EU:n asetukset ovat suoraan sovellettavia.