



LAPIN YLIOPISTO  
UNIVERSITY OF LAPLAND

**Finanssivalvonta osana Euroopan finanssivalvojen  
järjestelmää: Suomen finanssimarkkinoiden vakauden  
edistäminen ja turvaaminen kansainvälisessä  
rahoitusmarkkinaympäristössä**

Hallinto-oikeus  
Pro gradu -tutkielma  
Julia Koikkalainen

1.2.2026  
Lapin yliopisto

Lapin yliopisto

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Finanssivalvonta osana Euroopan finanssivalvojien järjestelmää: Suomen finanssi-markkinoiden vakauden edistäminen ja turvaaminen kansainvälisessä rahoitusmarkkinaympäristössä

Tekijä(t): Julia Koikkalainen

Koulutusohjelma / opetuskokonaisuus / oppiaine: Hallinto-oikeus

Ohjaaja(t): OTT, FT, VT Kirsi Kuusikko

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä, liitteiden lukumäärä: XXVIII + 84

Vuosi: 2026

## TEKOÄLYANALYYSI

Tutkielman kirjoituksessa on hyödynnetty kolmea eri tekoälyä. Käytetyt tekoälyt ovat Edilex AI, ChatGPT ja Microsoft Copilot.

Edellä mainittuja tekoälyjä on hyödynnetty pääosin tiedonhankinnassa ja tekoälyä on pyydetty etsimään ajankohtaista ja relevanttia tietoa eri lähteistä. Tiedonhankinnan ohella, etenkin tutkimustyön alkuvaiheessa tekoäly on ”motivoinut” kirjoitusprosessia, sillä sitä on pyydetty etsimään erinäisiä oppaita onnistuneen tutkielman kirjoittamiseen.

Lisäksi tekoälyä on hyödynnetty tekstin jäsentelyssä. Sen avulla on pohdittu otsikoiden ja kappaleiden nimiä sekä sitä, tukeeko kappaleissa esitetty tieto tutkimuksen tarkoitusta. Tekoälyä on hyödynnetty myös kielioppisääntöjen, kuten pilkkusääntöjen, kertaamiseen. Lisäksi tekoälyä on hyödynnetty käännöstyössä käännettäessä ranskankielistä aineistoa suomen kielelle.

Tiivistelmä: Tutkimuksen tutkimustapana on oikeusdogmaattinen tutkimus ja sen pääasiallisena tarkoituksena on selvittää, kuinka Suomen finanssimarkkinavalvonta on toteutettu. Toimialan kansainvälisen luonteen vuoksi Suomen rahoitusmarkkinavalvonta muodostuu sekä kansallisesta että kansainvälisestä valvonnasta. Kansallisesta valvonnasta vastaa Finanssivalvonta, joka valvoo vähemmän merkittäviä rahoitusmarkkinatoimijoita, jotka eivät ole suoraan eurooppalaisten valvojien valvonnassa. Merkittävimpien luottolaitosten valvonnasta vastaa Euroopan keskuspankki ja suurimpien arvopaperimarkkinatoimijoiden valvonnasta vastaa Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen. Euroopan pankkiviranomaisen rooli on osallistua valvontayhteistyön yhdenmukaistamiseen antamalla kansallisesti sovellettavaa soft law -ohjausta.

Kansainväliset finanssikriisit ovat johtaneet valvonnan nykytilaan, jossa finanssivalvontaviranomaiselle on myönnetty poikkeuksellisen laaja julkisen vallankäyttäjän rooli, joka kattaa laajan tietojensaantioikeuden ja tarkastusvaltuudet sekä soft law -ohjausvallan ja sanktitoimivallan. Tämän vuoksi sen toiminnassa noudatetaan hyvän hallinnon takeita ja yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita, joiden pääasiallisena tehtävänä on varmistaa hallintotoiminnan lainalaisuus.

Tutkielmassaa tarkastellaan finanssivalvontaviranomaisen kolmoisroolia, joka on oikeusteoreettisesti tarkasteltuna ristiriidassa valtiosääntöoikeudellisen vallan kolmijako-opin kanssa. Finanssivalvontaviranomainen osallistuu merkittävässä määrin lainvalmisteluun, laatii lain pohjalta sitä tarkentavaa soft law -ohjeistusta ja valvoo, että valvottavat toimivat lainmukaisesti. Tämän lisäksi finanssivalvontaviranomaiselle on annettu tuomiovaltaa muistuttavia toimivaltuuksia, sillä se on valtuutettu määräämään hallinnollisia seuraamuksia, joissa puututaan äärimmillään valvottavan perustuslain turvaamaan perusoikeuteen harjoittaa elinkeinotoimintaa. Tämän vuoksi valvontatoiminnan sisäinen ja ulkoinen laillisuusvalvonta on keskeisessä roolissa varmistamassa oikeusturvan toteutumista hallintotoiminnassa.

Suomen finanssimarkkinavalvonnan kansallista ja kansainvälistä valvontakehikkoa on oikeustieteellisessä tutkimuksessa tarkasteltu varsin niukasti, ja erityisesti valvojien kolmoisrooliin kohdistuva kriittinen analyysi on ollut vähäistä. Näin ollen tutkielma tuottaa uutta tieteellistä lisäarvoa oikeustieteelliseen tutkimuskenttään, sillä se tarkastelee vähän tutkittua aihetta hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta.

Avainsanat: Euroopan finanssivalvontajärjestelmä, Euroopan pankkiunioni, Euroopan pankkiviranomainen, finanssivalvontaviranomainen, finanssimarkkinavalvonta, Finanssivalvonta, soft law

\_x\_ Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän/tekijöiden omia henkilötietoja.

## Sisällysluettelo

<b>LÄHDELUETTELO</b>	<b>VII</b>
<b>LYHENTEET &amp; SELITTEET</b>	<b>XXV</b>
<b>LIITTEET &amp; KUVAT</b>	<b>XXVIII</b>
<b>1 Johdanto</b>	<b>1</b>
1.1 Finanssimarkkina- ja valvontaviraston merkitys, suhde hallinto-oikeuteen ja tutkimuksen ajankohtaisuus	1
1.2 Tutkimuskysymykset, tutkielman tarkoitus ja aiheen rajaus	3
1.3 Tutkimusmenetelmät	4
1.4 Tutkimuksen rakenne	5
<b>2 Finanssikriisit sääntely- ja valvontakehityksen taustavaikuttajina</b>	<b>7</b>
2.1 Finanssimarkkinasääntelyn kehitys ja pankkikriisit	7
2.2 Basel sääntelykehikko ja 2007–2009- luvun finanssikriisi	13
2.3 Sääntelyn kerroksellisuus ja Lamfalussy-sääntelymalli	18
2.4 Yhteinen pankkivalvontamekanismi	20
2.5 EU:n pankkiunionin käytännön toiminta – tapaus Latvian ABVL AS pankki	24
<b>3 EU-oikeuden etusijaperiaate ja soft law -ohjaus</b>	<b>27</b>
3.1 EU-oikeuden etusijaperiaate	27
3.2 Soft law -ohjaus ja Finanssivalvonnan määräys- ja ohjekokoelma	29
<b>4 Euroopan pankkiviranomainen</b>	<b>35</b>
4.1 Euroopan pankkiviranomaisen perustaminen	35
4.2 Euroopan pankkiviranomaisen hallinnollinen asema	37
4.3 Euroopan pankkiviranomaisen toimivalta	40
4.4 Euroopan pankkiviranomaisen tekniset standardit, ohjeet ja suositukset	41
<b>5 Suomen finanssivalvontaviranomainen</b>	<b>43</b>

<b>5.1</b>	<b>Finanssivalvontaviranomaisen historiallinen rakenne</b>	<b>43</b>
<b>5.2</b>	<b>Toimivalta ja tehtävät</b>	<b>45</b>
<b>5.3</b>	<b>Hallinnolliset seuraamukset ja sanktitoimivalta</b>	<b>47</b>
5.3.1	33a § Uhkasakko	47
5.3.2	38 § Rikemaksu	48
5.3.3	39 § Julkinen varoitus	50
5.3.4	40 § Seuraamusmaksu	51
5.3.5	26 § Toimiluvan menettäminen	52
<b>5.4</b>	<b>Muutoksenhaku Finanssivalvonnan päätökseen</b>	<b>54</b>
<b>5.5</b>	<b>Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 5295/2016 – valitus Finanssivalvonnan seuraamusmaksupäätöksestä</b>	<b>56</b>
<b>5.6</b>	<b>Finanssivalvonnan toiminnan valvonta</b>	<b>57</b>
<b>5.7</b>	<b>Finanssivalvonnan kansainvälinen ja kansallinen yhteistyö</b>	<b>59</b>
<b>5.8</b>	<b>Finanssivalvontaviranomaisen virkamiehen hallinnollinen asema</b>	<b>62</b>
<b>6</b>	<b>Hallinnon oikeusperiaatteet Finanssivalvonnan toiminnassa</b>	<b>67</b>
<b>6.1</b>	<b>Lainalaisuusperiaate</b>	<b>67</b>
<b>6.2</b>	<b>Suhteellisuusperiaate</b>	<b>69</b>
<b>6.3</b>	<b>Julkisuusperiaate</b>	<b>70</b>
<b>6.4</b>	<b>Tarkoitussidonnaisuusperiaate</b>	<b>73</b>
<b>6.5</b>	<b>Yhdenvertaisuusperiaate</b>	<b>74</b>
<b>6.6</b>	<b>Luottamuksensuojaperiaate</b>	<b>75</b>
<b>6.7</b>	<b>Oikeusvarmuusperiaate</b>	<b>77</b>
<b>7</b>	<b>Finanssivalvontaviranomaisen lainvalmistelurooli</b>	<b>78</b>
<b>7.1</b>	<b>Euroopan pankkiviranomaisen asema Euroopan unionin säädösvalmistelussa</b>	<b>78</b>
<b>7.2</b>	<b>Finanssivalvonnan kolmoisrooli: lainsäädäntövalmistelu, toimeenpano ja seuraamusvalta</b>	<b>79</b>
<b>8</b>	<b>Johtopäätökset</b>	<b>82</b>

## LÄHDELUETTELO

### Kirjallisuuslähteet

*Aarnio, Aulis*: Oikeussäännön systematisointi ja tulkinta, teoksessa Juha Häyhä (toim.), *Minun metodini*. Helsinki 1997.

*Anttila, Tapio*: Pankki, riskit ja sääntely. Helsinki 1996.

*Autio, Jaakko - Ikonen, Vappu - Elonen, Heikki U*: Liikepankkien vaikeudet ja Suomen Pankin tukitoimet 1928-1934. Helsinki 1991.

*Blomstedt, Yrjö*: Kansallis-Osake-Pankin historia I 1889–1939. Helsinki 1989.

*Bruun, Niklas - Mäenpää, Olli - Tuori, Kaarlo*: Virkamiesten oikeusasema. Keuruu 1995.

*Busch, Danny - Ferriani, Guido*: European Banking Union. Lontoo 2015.

*Dragorim, Larisa*: European Prudential Banking Regulation and Supervision. Lontoo 2010.

*Erma, Reino*: Pankkilait 1969. Suomen luottolaitosjärjestelmä sekä liike-, säästö- ja osuuspankkilait selityksineen. Helsinki 1970.

*Freystätter, Hanna - Mattila, Veli-Matti*: Finanssikriisin vaikutuksista Suomen talouteen. Helsinki 2011.

*Harju, Ilkka*: Arvopaperimarkkinasääntely ja perustuslakivaliokunta. Defensor Legis 3/2022. s. 749–775.

*Hjerppe, Riitta*: Suomen talous 1860–1985 – Kasvu ja rakennemuutos. Suomen Pankin julkaisuja. Helsinki 1988.

*Hyytinen, Ari - Kuosa, Ilkka - Takalo, Tuomas*: Rahoitusmarkkinoiden kehitys Suomessa 1980–2002. Helsinki 2003.

*Jones, David*: "Emerging Problems with the Basel Capital Accord: Regulatory Capital Arbitrage and Related Issues", *Journal of Banking & Finance*, 24(1–2). s. 35–58. Amsterdam 2000.

*Jonkka, Jaakko*: Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonnasta. *Oikeus* 3/2007. s. 317–324. 2007.

*Jännäri, Kaarlo – Koskenkylä, Heikki*: Suomen pankkikriisin syiden tarkastelua. *Kansantaloudellinen aikakauskirja - 91.vsk-I/1995*. 1995. s. 39–54.

*Kalima, Kai*: Pankkien valvonnasta, hallinto-oikeudellinen tutkimus pankkitarkastusorganien toimivallasta. Helsinki 1980.

*Kanninen, Heikki*: Puhuri käy: Euroopan yhteisön oikeuden normihierarkia ja kansallinen lainsoveltaja. Helsinki 2009.

*Kari, Markus*: Rahastosäätely uudistuu: laki vaihtoehtorahastojen hoitajista. *Defensor Legis* 1/2014 s.60–81.

*Keegan, John*: *The First Word War*. Lontoo 1998.

*Keinänen, Anssi – Kontkanen, Erkki*: Eurooppalaisten finanssivalvontaviranomaisten norminanto – hyvän lainvalmistelun kriteerien ja parlamentarismin toteutuminen. *Edilex* 2015/41. 2015. s.1–50.

*Kontkanen, Erkki*: Pankkitoiminnan käsikirja. Helsinki 2009.

*Kontkanen, Erkki*: Pankkitoiminnan käsikirja. Jyväskylä 2015.

*Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki*: Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki 2019.

*Alhonsuo, Sampo – Leinonen, Harry*: Pankkikriisit toistavat samaa kaavaa. *Euro & talous* 1. 2009. s.1–13. Saatavilla: <https://publications.bof.fi/bitstream/handle/10024/50908/172036.pdf?sequence=1> (16.4.2026).

*Koukkunen, Jarkko*: Hävitysten talvi – Poltetun maan taktiikan kehitys ja käyttö talvisodassa 1939–1940. Joensuu 2020.

*Kuusikko, Kirsi:* Hyvä hallinto, neuvonta ja oikeuspolitiikka. Oikeus 4/2007. s. 455–461.

*Kuusterä, Antti - Tarkka, Juha:* Suomen Pankki 200 vuotta keisarin kassasta keskuspankiksi. I. Helsinki 2011.

*Ikonen, Vappu - Pihkala, Erkki:* Katsaus Suomen rahoitusmarkkinoiden lähteisiin 1860 luvulta nykypäivään: Esitutkimus. Helsinki 1989. Saatavilla: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/211568/1/bof-rdp1989-033.pdf> (16.4.2026).

*Lappalainen, Jussi T:* Verotushistoriaa 1. Turku 1999.

*Liikanen, Erkki:* High-level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector. Final report. Bryssel 2012. Saatavilla: [https://finance.ec.europa.eu/system/files/2016-10/liikanen-report-02102012\\_en.pdf](https://finance.ec.europa.eu/system/files/2016-10/liikanen-report-02102012_en.pdf) (16.4.2026).

*Lopez, Jose A - Mitchener, Kris James:* Uncertainty and hyperinflation: European inflation dynamics after world war I. Cambridge 2018. Saatavilla: [https://www.nber.org/system/files/working\\_papers/w24624/w24624.pdf](https://www.nber.org/system/files/working_papers/w24624/w24624.pdf) (16.4.2026).

*Majone, Giandomenico:* Delegation of regulatory powers in a mixed polity. European Law Journal, 8. 2002.

*Malkamäki, Markku:* Rahoitusmarkkinoiden kansainvälistyminen: Kansainvälistymistä edistäneet tekijät rakenteellinen muutos, markkinoiden toiminta ja säätely. Helsinki 1990.

*Milano, Enrico – Zugliani, Niccolò:* Capturing Commitment in Informal, Soft Law Instruments: A Case Study on the Basel Committee - Journal of International Economic Law, Volume 22, Issue 2, 2019, s. 163–176.

*Minsky, Hyman. P. (1992).* *The financial instability hypothesis* (Working Paper No. 74). Levy Economics Institute of Bard College. Saatavilla: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/186760/1/wp074.pdf> (16.4.2026).

*Moosa, Imad A:* Operational risk management. Lontoo 2007.

*Mourlon-Druol, Emmanuel*: Business history volume 57. Glasgow 2015.

*Mäenpää, Olli*: Eurooppalainen hallinto-oikeus. Helsinki 2011.

*Mäenpää, Olli*: Yleinen hallinto-oikeus. Helsinki 2017.

*Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus. 3., uudistettu painos. Helsinki 2023.

*Mäenpää, Olli*: Julkinen valta ja oikeusvaltio. Oikeuden perusteet, Nro 2, Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta. Helsinki 2020. Saatavilla: <https://helda.helsinki.fi/ser-ver/api/core/bitstreams/13a432ba-00bd-4ad5-abf8-b12c4f16603b/content> (16.4.2026).

*Mähönen, Jukka - Villa, Seppo*: Osakeyhtiö I – Yleiset opit. Helsinki 2006.

*Määttä, Tapio*: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja 2005. s.337–460.

*Möschel, Wernhard*: Public Law of Banking. Tübingen 1991.

*Nuotio Kimmo*: Oikeuslähteet ja yleiset opit. Lakimies 2004 s. 1267–1291.

*Nyberg, Peter – Vihriälä, Vesa*: The Finnish Banking Crisis and Its Handling. Helsinki 1993.

*Ouli, Juuso – Voutilainen, Tomi*: Virkavelvollisuuksien ja virkatoimien todennettavuuden vaatimus. Defensor legis 1/2023. s. 52–72.

*Patrin, Maria*: The Court of Justice in the Archives Project Analysis of the Meroni cases (9/56 and 10/56). Academy of European Law. AEL 2021/07. San Domenico di Fiesole 2021.

*Peltonen, Jukka*: Advokaatorisista maksiiimeista asianajajaoikeuteen. Defensor Legis 2/2017. s. 199–221.

*Pipping, Hugo E*: Rahalaitokset 1919–1950. Kirjassa Jutikkala, Eino (toim.): Itsenäisen Suomen taloushistoria 1919–1950. Porvoo 1967.

*Raitio, Juha*: Oikeusvarmuus ja oikeusvoima. Defensor Legis 4/2012. s. 403–418.

*Rauthovi, Juhana*: Pankkien vakavaraisuusuudistus – vakautta vai vakaudentunnetta? Defensor Legis 5/2005. s. 1077–1094.

*Rosas, Allan*: Soft Law in International Practice. Julkaisussa: Finnish Yearbook of International Law, vol. 4. Helsinki 1993. s. 70–72.

*Rossi, Reino*: Taloudellisia selvityksiä 1947. Helsinki 1947.

*Stiglitz, Joseph E*: Making globalization work. New York 2007.

*Ståhlberg, K. J.*: Suomen hallinto-oikeus, yleinen osa. Helsinki 1928.

Suomen Säästöpankki SSP Oy. Vuosikertomus SSP. Helsinki 1992.

*Söderström, Hans Tson*: Suomen talouskriisi, syyt, luonne ja talouspolitiikan vaihtoehdot. Kirjassa Bordes, Christian – Currie, David – Söderström, Hans Tson: Kolme arviota Suomen talouskriisistä ja talouspolitiikasta. Helsinki 1993.

*Tala, Jyrki*: Sääntelytarkkuuden ongelmia. Helsinki 2010.

*Tamminen, Mikko*: Valuuttakurssit ja valuuttapolitiikka. Helsinki 1948.

*Tarkka, Juha*: Kahlitun rahan aika: Suomen rahoitusmarkkinoiden säännöstelyn vuosikymmenet. Kirjassa Honkapohja, Seppo – Suvanto, Antti (toim.): Raha, inflaatio ja talouspolitiikka, s. 187–250. Helsinki 1988.

*Tuominen, Tomi*: Euroalueelle yhteinen pankkiunioni. Defensor Legis 5/2013. s.880–885.

*Vento, Harri*: Kielletty ja sallittu menettely pankkitoiminnassa. Lakimies 4/1998 s. 539–567.

*Wuolijoki, Sakari*: Pankkioikeus I. 3., uudistettu painos. Helsinki 2022.

*Zoffer, Joshua P*: The Dollar and the United States' Exorbitant Power to Sanction. Cambridge 2019.

## Virallislähteet

Euroopan talous ja sosiaalikomitean lausunto

Euroopan talous ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”De Larosièren asiantuntijaryhmän raportti”. (2009/C 318/11). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009IE1476> (16.4.2026).

Euroopan komission tiedonannot

Euroopan yhteisöjen komission tiedonanto, Euroopan finanssivalvonta. Bryssel 2009. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0252> (16.4.2026).

Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – etenemissuunnitelma kohti pankkiunionia. COM (2012) 510 final. Bryssel 2012. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0510> (16.4.2026).

Hallituksen esitykset

HE 80/32 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle pankkeja ja kiinnitysluottolaitoksia koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 53/69 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle liikepankkilaiksi, säästöpankkilaiksi, osuuspankkilaiksi, kiinnitysluottopankkilaiksi, luotto-osakeyhtiölaiksi, pankkitarkastuslaiksi ja laiksi osuus kuntalain, velkakirjalain, kaupparekisteristä sekä toiminimestä ja prokurasta annetun asetuksen sekä eräitä valtion varoilla lainaustoimintaa harjoittavia rahalaitoksia koskevista poikkeussäännöksistä annetun lain muuttamisesta.

HE 32/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valtion vakuusrahastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 319/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rahoitustarkastuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi.

HE 291/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valtion virkamieslaiksi ja laiksi valtion virkaehtosopimuslain muuttamisesta.

- HE 135/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä (nide I) Sopimus Norjan, Itävallan, Suomen ja Ruotsin liittymisestä Euroopan unioniin (nide II) Sopimus Euroopan unionista ja Euroopan talousyhteisön perustamissopimus (nide III) Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimus ja Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimus (nide IV) Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksia muuttavat sopimukset ja asiakirjat (nide V).
- HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- HE 244/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen Pankin virkamiehistä ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 44/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rikosoikeuden yleisiä oppeja koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.
- HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.
- HE 175/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Rahoitustarkastuksesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 66/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Finanssivalvonnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 124/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle vuoden 2009 toiseksi lisätalousarvioksi.
- HE 255/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle talletuspankkien ja kiinnitysluottopankkien varainhankinnalle annettavista valtioneuvoston päätöksistä.
- HE 39/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitostoiminnasta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 116/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan neuvoston viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta tehdyn yleissopimuksen hyväksymiseksi sekä laiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.
- HE 175/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kriisinratkaisusta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi sekä vakauserä-

sujen siirrosta yhteiseen kriisinratkaisurahastoon ja rahasto-osuuksien yhdistämisestä tehdyn sopimuksen hyväksymiseksi ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

- HE 65/2023 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Finanssivalvonnan valvontamaksuista sekä siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 22/2026 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle luottolaitosdirektiivin täytäntöönpanoa koskevaksi lainsäädännöksi.

#### Perustuslakivaliokunnan esitykset

- PeVL 32/2005 vp.  
 PeVL 55/2005 vp.  
 PeVL 9/2012 vp.  
 PeVL 17/2012 vp.  
 PeVL 14/2013 vp.

#### Lakivaliokuntien mietinnöt

- LaVM 10/2002 vp.

#### Komiteanmietinnöt

- Km 1931:14 Valtioneuvostolle Pankkilakikomitealta.  
 Km 1967:A8 Pankkilakikomitean mietintö.

#### Yhteisen kriisinratkaisuneuvoston päätökset

SRB/EES/2018/09 Decision of the single resolution board of 23 February 2018 concerning the assessment of the conditions for resolution in respect of ABLV Bank, AS (SRB/EES/2018/09). [https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/decision\\_srb-ees-2018-09\\_ablv\\_lv\\_non\\_confidential\\_version\\_final\\_0.pdf](https://www.srb.europa.eu/system/files/media/document/decision_srb-ees-2018-09_ablv_lv_non_confidential_version_final_0.pdf) (16.4.2026).

#### EBA guidelines

EBA/GL/2015/07 final report, Guidelines on the interpretation of the different circumstances when an institution shall be considered as failing or likely to fail under Article 32(6) of Directive 2014/59/EU. <https://www.eba.europa.eu/documents/10180/1085517/02539533-27ed-4467-b442-7d2fa6fcb3d3/EBA-GL-2015-07%20GL%20on%20failing%20or%20likely%20to%20fail.pdf> (16.4.2026).

EBA/GL/2017/15 guidelines on connected clients under Article 4(1)(39) of Regulation (EU) No 575/2013. [https://www.eba.europa.eu/documents/10180/2135623/a1e904c4-a275-4533-9868-384f229f1489/Guidelines%20on%20connected%20clients%20\(EBA-GL-2017-15\)\\_EN.pdf](https://www.eba.europa.eu/documents/10180/2135623/a1e904c4-a275-4533-9868-384f229f1489/Guidelines%20on%20connected%20clients%20(EBA-GL-2017-15)_EN.pdf) (16.4.2026).

## Finanssivalvonnan päätökset

FIVA 1/02.01.00/2021.

<https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/hallinnolliset-seuraamukset/finanssivalvonnan-paatos-11-03-21.pdf> (16.4.2026).

FIVA 1/02.02.03/2021.

[https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/hallinnolliset-seuraamukset/paatos\\_privanet\\_securities\\_02072021.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/hallinnolliset-seuraamukset/paatos_privanet_securities_02072021.pdf) (16.4.2026).

FIVA/2023/1482.

<https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/hallinnolliset-seuraamukset/finanssivalvonnan-paatos-25012024---julkinen.pdf> (16.4.2026).

FIVA/2024/367.

[https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/hallinnolliset-seuraamukset/paatos\\_julkinen\\_alami.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/hallinnolliset-seuraamukset/paatos_julkinen_alami.pdf) (16.4.2026).

FIVA/2024/368.

[https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/hallinnolliset-seuraamukset/paatos\\_julkinen\\_roble.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/hallinnolliset-seuraamukset/paatos_julkinen_roble.pdf) (16.4.2026).

FIVA/2024/1181.

[https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/hallinnolliset-seuraamukset/toimituskirja\\_26052025.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/hallinnolliset-seuraamukset/toimituskirja_26052025.pdf) (16.4.2026).

FIVA/2025/439.

[https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/hallinnolliset-seuraamukset/toimituskirja\\_localbitcoins\\_02062025.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/hallinnolliset-seuraamukset/toimituskirja_localbitcoins_02062025.pdf) (16.4.2026).

FIVA/2025/1437.

<https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/hallinnolliset-seuraamukset/fiva-paatos-koncar-051125-julkinen.pdf> (16.4.2026).

## Finanssivalvonnan MOK

MOK 4/2011 FIVA 7/01.00/2017 Asuntoluoton enneaikaisesta takaisinmaksusta perittävän enimmäiskorvauksen laskentaan käytettävät menetelmät.

[https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/saantely/maaraysko-koelma/2011/04\\_2011/04\\_2011.m2.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/saantely/maaraysko-koelma/2011/04_2011/04_2011.m2.pdf) (16.4.2026).

MOK 3/2015 FIVA/2023/838.

[https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/saantely/maarayskokoelma/2015/03\\_2015/2015\\_03.m4.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/saantely/maarayskokoelma/2015/03_2015/2015_03.m4.pdf) (16.4.2026).

MOK FIVA/2025/1806.

**Verkkolähteet**

Aspo pörssitiedote, Kari Haavisto sai Ratalta julkisen huomautuksen. 23.1.2008. <https://www.aspo.com/fi/porssitiedotteet/kari-haavisto-sai-ratalta-julkisen-huomautuksen-1184436> (15.4.2026).

Bank for International Settlements (BIS), 63 Annual Report 1st April 1992 - 31st March 1993. 1993. [https://www.bis.org/publ/arpdf/archive/ar1993\\_en.pdf](https://www.bis.org/publ/arpdf/archive/ar1993_en.pdf) (16.4.2026).

Basel Committee 2006. Basel Committee on Banking supervision 2004 International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework (Basel II). <https://www.bis.org/publ/bcbs128.pdf> (16.4.2026).

Basel Committee on Banking Supervision: High-level summary of Basel III reforms. 2017. [https://www.bis.org/bcbs/publ/d424\\_hlsummary.pdf](https://www.bis.org/bcbs/publ/d424_hlsummary.pdf) (16.4.2026).

Basel komitean mietintö pankkivalvonnasta: Basel III: The Liquidity Coverage Ratio and liquidity risk monitoring tools. 2013. <https://www.bis.org/publ/bcbs238.pdf> (16.4.2026).

Basel komitean mietintö pankkivalvonnasta: Basel III: Finalising post-crisis reforms. 2017. <https://www.bis.org/bcbs/publ/d424.pdf> (16.4.2026).

BIS, History of the Basel Committee <https://www.bis.org/bcbs/history.htm> (16.4.2026).

BIS, The Basel Committee - overview <https://www.bis.org/bcbs/index.htm> (16.4.2026).

BIS, Basel Committee membership <https://www.bis.org/bcbs/membership.htm> (16.4.2026).

BIS, Basel Committee Charter <https://www.bis.org/bcbs/charter.htm> (16.4.2026).

BIS, Basel III, A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems. Basel 2010. [https://www.bis.org/publ/bcbs189\\_dec2010.pdf](https://www.bis.org/publ/bcbs189_dec2010.pdf) (16.4.2026).

Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus 2021. K 22/2022 vp Helsinki 2022. [https://publications.bof.fi/bitstream/handle/10024/47140/K\\_22%2b2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://publications.bof.fi/bitstream/handle/10024/47140/K_22%2b2022.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (16.4.2026).

European banking authority, The Single Rulebook. <https://www.eba.europa.eu/single-rulebook> (16.4.2026).

European banking authority, The EBA consults on draft technical standards on prudentially material transactions under the Capital Requirements Directive. 2025. <https://www.eba.europa.eu/publications-and-media/press-releases/eba-consults-draft-technical-standards-prudentially-material-transactions-under-capital-requirements> (16.4.2026).

European banking authority, European Banking Authority. [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-banking-authority-eba\\_en](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-banking-authority-eba_en) (16.4.2026).

European banking authority, The Basel framework: the global regulatory standards for banks. <https://www.eba.europa.eu/activities/basel-framework-global-regulatory-standards-banks> (16.4.2026).

European banking authority, Breach of Union Law. <https://www.eba.europa.eu/activities/supervisory-convergence/breach-union-law> (16.4.2026).

European banking authority, *Campa, José Manuel*: Requests to investigate a possible breaches of Union law under Article 17 of Regulation (EU) No 1093/2010. EBA-2020-D-3000. [https://eba.europa.eu/sites/default/files/document\\_library/About%20Us/Missions%20and%20tasks/Correspondence%20with%20EU%20institutions/2020/883308/2020%2005%2004%20Letter%20to%20COM%20-%20ABLV%20Swedbank%20BUL%20closure.pdf](https://eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/About%20Us/Missions%20and%20tasks/Correspondence%20with%20EU%20institutions/2020/883308/2020%2005%2004%20Letter%20to%20COM%20-%20ABLV%20Swedbank%20BUL%20closure.pdf) (16.4.2026).

European central bank: List of supervised entities s.22. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.listofsupervisedentities202602.fi.pdf?ff15bbcb3c1ce8605c4f52f5cf24d5ac> (16.4.2026).

European central bank, Guide to the method of setting administrative pecuniary penalties pursuant to Article 18(1) and (7) of Council Regulation (EU) No 1024/2013. 2021.

[https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.guidetothemethodofsettingadministrativepecuniarypenalties\\_202103~400cbafa55.en.pdf](https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.guidetothemethodofsettingadministrativepecuniarypenalties_202103~400cbafa55.en.pdf) (16.4.2026).

European central bank, Imposition of an administrative penalty on Nordea Finance Finland Ltd.

[https://www.bankingsupervision.europa.eu/activities/sanctions/supervisory-sanctions/shared/pdf/ssm.20260310\\_publication\\_template.en.pdf](https://www.bankingsupervision.europa.eu/activities/sanctions/supervisory-sanctions/shared/pdf/ssm.20260310_publication_template.en.pdf) (16.4.2026).

European central bank: ECB determined ABLV Bank was failing or likely to fail. 2018

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ssm.pr180224.en.html> (16.4.2026).

European Economic Community, The Development of a European Capital Market. Bryssel 1966.

<https://koflerge.org/wp-content/uploads/2019/01/segre.pdf> (16.4.2026).

Euroopan keskuspankki, EKP, EKPJ ja eurojärjestelmä.

<https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/index.fi.html> (16.4.2026).

Euroopan keskuspankki, Euroopan finanssivalvojen järjestelmä.

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/esfs/html/index.fi.html> (16.4.2026).

Euroopan komissio, Suomi EU:ssa. [https://finland.representation.ec.europa.eu/edustusto/suomi-eussa\\_fi](https://finland.representation.ec.europa.eu/edustusto/suomi-eussa_fi) (16.4.2026).

Euroopan komissio, Prudential requirements. [https://finance.ec.europa.eu/banking/banking-regulation/prudential-requirements\\_en](https://finance.ec.europa.eu/banking/banking-regulation/prudential-requirements_en) (16.4.2026).

Euroopan komissio: *Astola, Tiina*: Request to investigate a possible breach of Union law under Article 17 of Regulation (EU) No 1093/2010. 2018. <https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/documents/10180/2101654/3b9d77a2-70f0-44a7-92ad-9c45dd7f649a/Letter%20from%20Tiina%20Astola%20requesting%20an%20investigation%20on%20possible%20BUL%20under%20Article%2017%20of%20Regulation%20%28EU%29%20No%2010932010%20-%2001032018.pdf?retry=1&utm> (16.4.2026).

Euroopan komissio: *Herkströter, Cornelius – Lamfalussy, Alexandre – Rojo, Luis Angel – Ryden, Bengt – Spaventa, Luigi – Walter, Norbert – Wicks, Nigel*: Final report of committee of wise men on the regulation of European securities markets. Bryssel 2001. <https://dorie.ec.europa.eu/en/details/-/card/199291> (16.4.2026).

Euroopan unionin neuvosto, Basel III: pankkien kansainvälinen sääntelykehys. <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/basel-iii/> (16.4.2026).

Euroopan unionin neuvosto, EU system of financial supervision.  
<https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/financial-supervision-architecture/>  
(16.4.2026).

Euroopan unionin neuvosto, Pankkiunioni. <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/banking-union/> (16.4.2026).

Euroopan unioni, Euroopan pankkiviranomainen (EPV). [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-banking-authority-eba\\_fi](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-banking-authority-eba_fi) (16.4.2026).

Euroopan unioni, Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (SRB).  
[https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/single-resolution-board-srb\\_fi](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/single-resolution-board-srb_fi) (16.4.2026).

Finanssiala ry: *Salmi, Olli*: Finanssiala ry:n lausunto FIVA/2025/1806. Finanssivalvonnan määräysten ja ohjeiden 5/2019: EU:n vakavaraisuusasetukseen liittyvät määräykset ja ohjeet muuttaminen. 2026. [https://www.finanssiala.fi/wp-content/uploads/2026/01/fa\\_lausunto\\_30012026\\_fiva\\_crd3\\_mok.pdf](https://www.finanssiala.fi/wp-content/uploads/2026/01/fa_lausunto_30012026_fiva_crd3_mok.pdf) (16.4.2026).

Finanssivalvonta 2026, Kuvaus Finanssivalvonnan ohjaus- ja hallintojärjestelmästä s.1.  
[https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/organisaatio/kuvaus\\_fivan\\_ohjaus\\_ja\\_hallintojarjestelmasta\\_2025.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/organisaatio/kuvaus_fivan_ohjaus_ja_hallintojarjestelmasta_2025.pdf) (16.4.2026).

Finanssivalvonnan toimintakertomus 2024. <https://www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/toimintakertomukset/toimintakertomus-2024/teemat/pankkivalvonnassa-yhteisen-valvontamekanismin-juhlavuosi/> (16.4.2026).

Finanssivalvonta, Tehtävät ja organisaatio. <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssivalvonta/organisaatio-ja-tehtavat/historia/> (16.4.2026).

Finanssivalvonta, historia. <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssivalvonta/organisaatio-ja-tehtavat/historia/> (16.4.2026).

Finanssivalvonta, Luotto- ja takauskanta, erääntyneet ja järjestämättömät saamiset. <https://www.finanssivalvonta.fi/tilastot/pankki/luotto--ja-takauskanta-eraantyneet-ja-jarjestamattomat-saamiset/> (16.4.2026).

Finanssivalvonta, Kuvaus Finanssivalvonnan ohjaus- ja hallintojärjestelmästä. [https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/organisaatio/kuvaus\\_fivan\\_ohjaus\\_ja\\_hallintojarjestelmasta\\_2025.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/organisaatio/kuvaus_fivan_ohjaus_ja_hallintojarjestelmasta_2025.pdf) (16.4.2026).

Finanssivalvonnan johtokunnan kertomus pankkivaltuustolle Finanssivalvonnan toiminnasta 2024. [https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/tiedotteet-ja-julkaisut/toimintakertomukset/toimintakertomus\\_2024/finanssivalvonnan\\_johtokunnan\\_kertomus\\_pankkivaltuustolle\\_2024\\_140325.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/tiedotteet-ja-julkaisut/toimintakertomukset/toimintakertomus_2024/finanssivalvonnan_johtokunnan_kertomus_pankkivaltuustolle_2024_140325.pdf) (16.4.2026).

Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet 5/2019. [https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/saantely/maarayskokoelma/2019/05\\_2019/mok\\_5\\_2019\\_su\\_final.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/saantely/maarayskokoelma/2019/05_2019/mok_5_2019_su_final.pdf) (16.4.2026).

Finanssivalvonta, Toimivalta ja valtuudet, Finanssivalvonnan päätökset. [https://www.finanssivalvonta.fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/valvontatoiminteet/?t\\_id=Zll85fC948o3O1\\_MNeSj-g%3d%3d&t\\_uuid=cJgz1luuQ9qqQEDIfcVIFg&t\\_q=uhkasakko&t\\_tags=siteid%3ace6b98c1-4a74-4ed0-956714e6eb5f42b4%2clanguage%3afi%2candquerymatch&t\\_hit.id=Finanssivalvonta\\_web\\_Models\\_Pages\\_StandardPage/4efab98a-28c2-4f3a-9217-e3b6f1f97e20\\_fi&t\\_hit.pos=7](https://www.finanssivalvonta.fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/valvontatoiminteet/?t_id=Zll85fC948o3O1_MNeSj-g%3d%3d&t_uuid=cJgz1luuQ9qqQEDIfcVIFg&t_q=uhkasakko&t_tags=siteid%3ace6b98c1-4a74-4ed0-956714e6eb5f42b4%2clanguage%3afi%2candquerymatch&t_hit.id=Finanssivalvonta_web_Models_Pages_StandardPage/4efab98a-28c2-4f3a-9217-e3b6f1f97e20_fi&t_hit.pos=7) (16.4.2026).

Finanssivalvonta, Toimivalta ja valtuudet, Hallinnolliset seuraamukset. <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/hallinnolliset-seuraamukset/> (16.4.2026).

Finanssivalvonta, Toimivalta ja toiminnan rahoitus. <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/> (16.4.2026).

Finanssivalvonta, Seuraamus- ja rikemaksun mitoittaminen. [https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/hallinnolliset-seuraamukset/seuraamus\\_ja\\_rikemaksun\\_mitoittaminen\\_080222.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/hallinnolliset-seuraamukset/seuraamus_ja_rikemaksun_mitoittaminen_080222.pdf) (16.4.2026).

Kauppalehti (*Jaakko Närhi*), S-Pankille 7,7 miljoonan euron seuraamusmaksu. 23.5.2025. <https://www.kauppalehti.fi/uutiset/a/46cb9cbe-ee04-49b1-8581-1e9ebae9f499> (15.4.2026).

Finanssivalvonta: Seuraamus- ja rikemaksun mitoittaminen. [https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/hallinnolliset-seuraamukset/seuraamus\\_ja\\_rikemaksun\\_mitoittaminen\\_080222.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/hallinnolliset-seuraamukset/seuraamus_ja_rikemaksun_mitoittaminen_080222.pdf) (16.4.2026).

Finanssivalvonta, Finanssivalvonnan määräysten ja ohjeiden oikeudellinen luonne. <https://www.finanssivalvonta.fi/saantely/oikeudellinen-luonne/> (16.4.2026).

Finanssivalvonta, Finanssivalvonnan henkilöstön eettiset ohjeet. <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssivalvonta/selosteet-ja-ohjeet/eettiset-ohjeet/> (16.4.2026).

Finanssivalvonta, Toimivalta ja valtuudet: Finanssivalvonnan päätökset. <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/valvontatoimenpiteet/> (16.4.2026).

Pankkitarkastusviraston toimintakertomus vuodelta 1970. <https://publications.bof.fi/bitstream/handle/10024/46040/PTVtoimintakertomus1970.pdf> (16.4.2026).

Finanssivalvonta, Sanktiot, tutkintapyynnot ja arvopaperimarkkinoiden tutkintatapaukset. <https://www.finanssivalvonta.fi/tilastot/sanktiot-tutkintapyynnot-ja-arvopaperimarkkinoiden-tutkintatapaukset/> (16.4.2026).

Finanssivalvonta, Seuraamus- ja rikemaksujen suuruuteen vaikuttavia tekijöitä. [https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/tiedotteet-ja-julkaisut/valvottavatiedotteet/2015/seuraamus\\_ja\\_rikemaksujen\\_suuruuteen\\_vaikuttavia\\_tekijoita.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/tiedotteet-ja-julkaisut/valvottavatiedotteet/2015/seuraamus_ja_rikemaksujen_suuruuteen_vaikuttavia_tekijoita.pdf) (16.4.2026).

Finanssivalvonta, Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen. <https://www.finanssivalvonta.fi/rahanpesun-estaminen> (16.4.2026).

FINE vuosikertomus 2025. <https://www.fine.fi/tietoa-finesta/vuosikertomukset/fine-vuosikertomus-2025.html> (16.4.2026).

Johtokunnan kertomus pankkivaltuustolle Finanssivalvonnan toiminnasta 2013. <https://publications.bof.fi/bitstream/handle/10024/45963/173134.pdf?sequence=1> (16.4.2026).

Ministry of finance republic of Latvia: FinCEN: Latvia's action to address the threat to the financial system posed by ABLV Bank was reasonable, responsible and effective. 2024. <https://www.fm.gov.lv/en/article/fincen-latvias-action-address-threat-financial-system-posed-ablv-bank-was-reasonable-responsible-and-effective> (16.4.2026).

ProFinder, ROBLE Services Oy. <https://b2b.profinder.fi/haku/roble-services-oy/24721822> (16.4.2026).

Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomus 2025. <https://poliisi.fi/documents/25235045/67733116/2025-rahampesun-selvittelykeskuksen-vuosikertomus.pdf/48df3380-929a-97df-5a68-f3f378a838b2?t=1770983705780> (16.4.2026).

Rahoitusvakausvirasto 2026, Pankkien kriisinhoitovalmiudet 2025. s.5. [https://rvv.fi/documents/44601309/235574185/Pankkien%20kriisinhoitovalmiudet%202025\\_RVV.pdf/1a0003b2-12af-43ff-3a27-5275673c9d80?t=1773998116746](https://rvv.fi/documents/44601309/235574185/Pankkien%20kriisinhoitovalmiudet%202025_RVV.pdf/1a0003b2-12af-43ff-3a27-5275673c9d80?t=1773998116746) (16.4.2026).

Rahoitusvakausvirasto, Pankkien kriisinhoitovalmiudet 2025. [https://rvv.fi/documents/44601309/235574185/Pankkien%20kriisinhoitovalmiudet%202025\\_RVV.pdf/1a0003b2-12af-43ff-3a27-5275673c9d80?t=1773998116746](https://rvv.fi/documents/44601309/235574185/Pankkien%20kriisinhoitovalmiudet%202025_RVV.pdf/1a0003b2-12af-43ff-3a27-5275673c9d80?t=1773998116746) (16.4.2026).

Suomen asiakastieto, ALAMI SERVICES OY. <https://www.asiakastieto.fi/yritykset/fi/alami-services-oy/24776188/taloustiedot> (16.4.2026).

Suomen Pankki, Markka. <https://www.suomenpankki.fi/fi/suomen-pankki/taide-ja-historia/markka/> (16.4.2026).

Suomen Pankin ja Finanssivalvonnan asiakirjajulkisuuskuvaukset SP/FIVA 2023, s.21. <https://www.suomenpankki.fi/globalassets/bof/fi/asiakirjajulkisuuskuvaukset/suomen-pankin-ja-finanssivalvonnan-asiakirjajulkisuuskuvaukset.pdf> (16.4.2026).

Suomen Pankki, Johtokunta ja organisaatio. <https://www.suomenpankki.fi/fi/suomenpankki/johtokunta-ja-organisaatio/> (16.4.2026).

Suomen Pankki, Taide ja historia. <https://www.suomenpankki.fi/fi/suomenpankki/taide-ja-historia/> (16.4.2026).

Suomen Pankki (*Ilkonen, Vappu*): Toisen maailmansodan vaikutukset Suomen Pankin toimintaan. Helsinki 2019. <https://www.eurojatalous.fi/fi/blogit/2019/toisen-maailmansodan-vaikutukset-suomen-pankin-toimintaan/> (16.4.2026).

Suomen Pankki, Yhteinen pankkivalvontamekanismi. <https://www.suomenpankki.fi/fi/suomenpankki/strategia-ja-tehtavat/eurojarjestelma-ja-ekp/yhteinen-pankkivalvontamekanismi/> (16.4.2026).

Suomen Pankin vuosikertomus 2009. <https://publications.bof.fi/bitstream/handle/10024/42198/165657.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (16.4.2026).

The European Law Student's Association, The Elsa Law Review. Vol XII, Issue 1. 2020. [https://files.elsa.org/AA/ELR/2020/ELR\\_20\\_1.pdf](https://files.elsa.org/AA/ELR/2020/ELR_20_1.pdf) (16.4.2026).

The single resolution board 2018. <https://www.srb.europa.eu/en/node/495> (16.4.2026).

Turun Sanomat, Rata antoi Aspon Haavistolle julkisen huomautuksen. 24.1.2008. <https://www.ts.fi/a/1074255366> (15.4.2026).

Vakuutus- ja rahoitusneuvonta, Tietoa FINEstä <https://www.fine.fi/tietoa-finesta/organisaatio.html> (16.4.2026).

Valtioneuvosto, Virkamieseettinen toimintaohje 2021. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/5554de20-3462-46e7-a580-01aa5085c688/content> (16.4.2026).

Valtiovarainministeriö, Finanssivalvonta, Euroopan finanssivalvontajärjestelmä ja yhteinen valvontamekanismi. <https://vm.fi/finanssivalvonta-ja-euroopan-finanssi-valvontajarjestelma> (16.4.2026).

Yle Uutiset, Rata antoi ensimmäisen julkisen huomautuksensa. 23.1.2008. <https://yle.fi/a/3-5820296> (15.4.2026).

Yle Uutiset (Riikka Jauhiainen), Ken kynää heilauttaa, se riskin kestäköön – voiko virkamies tehdä päätöksen anonyymisti? 15.8.2016. <https://yle.fi/a/3-9082502> (16.4.2026).

## **Oikeuskäytäntö**

### Euroopan unionin tuomioistuimet

C-364/20 P  
Case 6/64  
C-240/90  
C-26/62  
C-106/77  
C-911/19  
C-9/56  
C-10/56  
C-270/12  
C-148/04  
T-50/20  
T-280/18

### Kotimaiset tuomioistuimet

KHO 2016:95  
KHO 5295/2016  
KHO H965/2022  
KKO 2019:53

Helsingin hallinto-oikeus 26.1.2021 nro 21/0011/3  
Työtuomioistuimen ratkaisu TT:1995–72 (4.12.1995)

## LYHENTEET & SELITTEET

Lyhenne	Tarkoitus
ABLV AS	Latvialainen pankki
ACPR	The Autorité de contrôle prudentiel et de résolution Ranskan pankkivalvontaviranomainen
Basel I	Kansainvälinen pankkien sääntelykehikko
Basel II	Kansainvälinen pankkien sääntelykehikko
Basel III	Kansainvälisen pankkisääntelyn kokonaisuudistus
Baselin pankkikomitea	Kansainvälinen pankkivalvontaa koordinoiva komitea
BIS	Bank for International Settlements Kansainvälinen järjestelypankki
BKT	Bruttokansantuote
Deregulaatio	Julkisen vallan harjoittaman sääntelyn purkaminen/keventäminen
EBA	European banking authority Euroopan pankkiviranomainen
ECOFIN-neuvosto	Economic and financial affairs council EU:n talous- ja rahoitusasioista vastaava ministerineuvosto
EIOPA	European insurance and occupational pensions authority Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen
EKP	Euroopan keskuspankki
ESFS	European system of financial supervision Euroopan finanssivalvojen järjestelmä
ESRB	European systemic risk board Euroopan järjestelmärisikokomitea
ESMA	European securities and markets authority Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen

EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
FBF	Fédération bancaire française Ranskalainen etujärjestö, joka edustaa finanssialan toimijoita
FCMC	The financial and capital market commission Latvian finanssivalvontaviranomainen
Finanssivalvonta	Suomen finanssivalvontaviranomainen
Finanssivalvonta- viranomainen	Viranomainen, joka valvoo finanssimarkkinoiden toimijoita
FinCEN	Financial crimes enforcement network Yhdysvaltain valtiovarainministeriön alainen virasto
FINE	Vakuutus- ja rahoitusneuvonta
Fiva	Finanssivalvonta
FOLTF	Failing or likely to fail Kaatumassa tai todennäköisesti kaatumassa
Hard law	Velvoittava oikeusnormi
Inflaatio	Rahan ostovoiman heikkeneminen
Keva	Suomalainen eläkelaitos
KHO	Korkein hallinto-oikeus
Lamfalussyn komitea	Asiantuntijaryhmä rahoitusmarkkinoiden sääntelymallin taustalla
Meroni-doktriini	Hallinto-oikeudellinen periaate sallitusta ja kielletystä delegaatiosta
MOK	Määräys- ja ohjekokoelma
POG	Product oversight & governance EBA:n antamat tuotehallintaa ja -valvontaa koskevat ohjeet
Quasi-legal instrument	Normatiivinen väline, joka ohjaa soft law'ta

Rata	Rahoitustarkastus
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
Single rulebook	EU:n rahoitusmarkkinoiden yhtenäinen sääntelykehikko
Soft law	Ei-sitova oikeuslähde, mutta käytännön toimintaa ohjaava normi
SRB	The single resolution board Yhteinen kriisiratkaisuneuvosto
SSM	Single supervisory mechanism Euroopan yhteinen pankkivalvontamekanismi
Subprime-luotto	Korkean luottoriskin luotto, joka on myönnetty heikon luottokelpoisuuden omaavalle luotonhakijalle
Unioni	Unionilla viitataan tekstissä Euroopan unioniin
Valtiovarainministeriö	Suomen valtioneuvoston ministeriö, joka vastaa valtion talouspolitiikan valmistelusta ja toimeenpanosta
Valvoja	Viranomaistaho, joka valvoo finanssialan toimijoita
Valvottava	Finanssialan toimija
Yhteinen sääntökirja	Single rulebook EU:n rahoitusmarkkinoiden yhtenäinen sääntelykehikko

**LIITTEET & KUVAT**

Kuva 1. Lamfalussy-säätelymalli.	19
Kuva 2. Euroopan unionin rahoitusmarkkinavalvontajärjestelmä ja Euroopan pankkiunioni.	22
Kuva 3. EU-oikeuden etusijaperiaate.	28
Kuva 4. Soft law:n etusijaperiaate.	32
Kuva 5. Normipohja asiakaskokonaisuuksien muodostamiseen, EBA:n ohje ja Finanssivalvonnan suositus.	42
Kuva 6. Suomen finanssivalvontaviranomaisen historiallinen rakenne.	44

# 1 Johdanto

## 1.1 Finanssimarkkina- ja valvonnan merkitys, suhde hallinto-oikeuteen ja tutkimuksen ajankohtaisuus

Finanssimarkkinoilla on yhteiskunnassa keskeinen merkitys, sillä ne muodostavat koko talousjärjestelmän toiminnan kannalta olennaisen infrastruktuurin. Rahoitusmarkkinoiden häiriöt heijastuvat nopeasti reaalityöelämään ja ne vaikuttavat koko yhteiskunnan hyvinvointiin, kuten työllisyyteen, julkisen talouden tasapainoon sekä kotitalouksien varallisuuteen ja yleiseen luottamukseen talousjärjestelmää kohtaan. Yhdysvaltalaisen taloustieteilijän Hyman Minskyn<sup>1</sup> rahoitusmarkkinateoria (*financial instability hypothesis*) perustuu ajatukseen, että finanssijärjestelmä on epätasapainoinen, sillä talous ei luontaisesti hakeudu tasapainoon, vaan syklinen luonne on sen ominaispiirre.<sup>2</sup> Koska markkinat ovat Minskyn teorian mukaan sisäsyntyisesti epävakaita, ei julkisen vallan valvontatehtävän olemassaolo ole poikkeus vaan välttämättömyys. Kansainvälistymisen ja useiden merkittävien rahoituskriisien myötä finanssimarkkinoiden vakauden yhteiskunnallinen merkitys on korostunut erityisesti viimeisten kahden vuosikymmenen aikana. Tämä on ollut omiaan vahvistamaan finanssivalvontaviranomaisen asemaa markkinoiden toimivaltaisena valvojana ja keskeisenä julkisen vallan käyttäjänä. Olli Mäenpään<sup>3</sup> mukaan ”viranomaisen tehtävänä on huolehtia ja vastata siitä, että oikeudellinen sääntely toimii ja toteutuu käytännössä”<sup>4</sup>. Hallinto-oikeuden rooli on puolestaan tukea viranomaisen toimintaa ja sen keskeisin tehtävä on perustaa viranomaisille valtaa, samalla määritellen vallankäytön rajat.

Finanssimarkkina- ja valvonnan tarpeen ymmärtäminen edellyttää ymmärrystä finanssialan sääntelyn monikerroksisuudesta sekä tutustumista aiempiin rahoituskriiseihin, jotka ovat osoittaneet riittämättömän sääntelyn ja heikon valvonnan konkreettiset taloudelliset ja yhteiskunnalliset seuraukset. Historiallisesti pankkikriisejä on rahoitettu julkisilla varoilla, ja ne ovat aiheuttaneet mittavia kustannuksia veronmaksajille.<sup>5</sup> Finanssikriisien ehkäisy ja veronmaksajille koituvien kustannusten välttäminen edellyttävät yhtenäistä ja johdonmukaista rahoitusmarkkina- ja valvontaa.

---

<sup>1</sup> Hyman P. Minsky oli yhdysvaltalainen taloustieteilijä.

<sup>2</sup> Minsky 1992, s.1–11.

<sup>3</sup> Suomalainen hallinto-oikeuden emeritusprofessori ja johtava hallinto-oikeuden asiantuntija.

<sup>4</sup> Mäenpää 2023, s.41.

<sup>5</sup> HE 175/2014, s.7. Ks. Rahoitusvakausviraston raportti: ”pankkien kriisinhoitovalmiudet 2025” s.5.

Jo 1500-luvulla katsottiin, että pankkitoiminta on yhteiskunnallisesti niin merkittävä toimiala, että se edellyttää sääntelyä ja erillistä viranomaisvalvontaa.<sup>6</sup> Vaikka finanssimarkkinoiden valvonnan merkitys on tunnistettu jo varhain, sen institutionaalinen ja oikeudellinen painoarvo julkisen vallan käytössä on kehittynyt hitaasti. Kehityksen taustavaikuttajina on toiminut kansainväliset finanssikriisit, jotka ovat paljastaneet rahoitusmarkkinavalvonnan systemaattiset puutteet.

Rahoitusmarkkinoiden kansainvälisen luonteen vuoksi valvonnan kokonaisuutta tarkasteltaessa on kansallisen sääntelyn ohella huomioitava Euroopan unionin sääntely. Lisäksi valvontatoimintaa tulee arvioida kansallisesti Finanssivalvonnan näkökulmasta sekä kansainvälisesti pankkiunionin muodostaman valvontarakenteen kautta. Rahoitusmarkkinavalvonnan kannalta merkittävimmät instituutiot ovat Euroopan unionin tasolla Euroopan pankkivalvontaviranomainen (EBA) ja Euroopan keskuspankki (EKP) sekä kansallisesti Suomen Finanssivalvonta (Fiva). Edellä mainitut toimijat ovat vakiinnuttaneet asemansa keskeisinä valvontaviranomaisina taloudellisen vakauden, markkinoiden luotettavuuden ja sijoittajansuojan turvaamisessa. Tutkimuksessa finanssivalvontaviranomaisella viitataan yhteiskäsittteenä kaikkiin finanssivalvontaa harjoittaviin viranomaisiin, kuten Finanssivalvontaan, Euroopan pankkiviranomaiseen ja Euroopan keskuspankkiin, kun taas Finanssivalvonnalla tarkoitetaan yksinomaan Suomen valvontaviranomaista.

Finanssimarkkinavalvonnan ja hallinto-oikeuden välinen suhde on läheinen, sillä valvontaviranomaisen toiminta merkitsee julkisen vallan käyttöä. Tästä syystä finanssivalvontaviranomainen toimii hallinto-oikeudellisen normiston ja sitä ohjaavien periaatteiden puitteissa. Finanssivalvonnalla on kuitenkin uniikki hallinnollinen asema, sillä se on valtakunnallinen hallintoelin, joka toimii Suomen Pankin alaisuudessa toteuttaen välillistä julkishallintoa.<sup>7</sup> Finanssivalvonta on itsenäinen ja riippumaton instituutionaalinen toimija<sup>8</sup>, jonka toimivaltaa ja asemaa ohjaa yleislakien (*lex generalis*) lisäksi erityislait (*lex specialis*).

Vaikka Finanssivalvonta on muodollisesti riippumaton, sen toimintaa ohjaa käytännössä laajamittainen EU-tason sääntely ja ohjaus, jotka rajoittavat merkittävästi sen tosiasiallista liikkumavaraa. Tämän vuoksi tutkimuksessa on välttämätöntä perehtyä myös Euroopan unionin finanssivalvontajärjestelmään Finanssivalvonnan rinnalla. Tämä jo siitäkin syystä, että osa suomalaisista pankeista kuuluu suoraan EKP:n valvontaan, kun taas osa on Finanssivalvonnan alaisuudessa.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Möschel 1991, s.7.

<sup>7</sup> Mäenpää 2023, s. 232.

<sup>8</sup> Finanssivalvonta 2026, Kuvaus Finanssivalvonnan ohjaus- ja hallintojärjestelmästä s.1. [https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/organisaatio/kuvaus\\_fivan\\_ohjaus\\_ja\\_hallintojarjestelmasta\\_2025.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/organisaatio/kuvaus_fivan_ohjaus_ja_hallintojarjestelmasta_2025.pdf) (16.4.2026).

<sup>9</sup> Valtiovarainministeriö, Finanssivalvonta, Euroopan finanssivalvontajärjestelmä ja yhteinen valvontamekanismi. <https://vm.fi/finanssivalvonta-ja-euroopan-finanssi-valvontajarjestelma> (16.4.2026).

Finanssivalvontaviranomaisen toimintaan sovellettaviin oikeuslähteisiin kuuluu kansallisen lain-säädännön lisäksi toimeenpanon kannalta olennaisessa asemassa oleva eurooppaoikeus.<sup>10</sup> Tämän vuoksi tutkimuksessa huomioidaan myös EU-oikeuden etusijaperiaate ja Suomen Finanssivalvonnan toimintaan vaikuttava keskeisin EU-oikeus, kuten asetukset, direktiivit ja oikeuskäytäntö.

Suomen finanssimarkkinoiden valvonnan historia on ollut monivaiheinen ja valvojana on toiminut eri aikakausina Pankkitarkastusvirasto, Rahoitustarkastus ja nykyisin Finanssivalvonta. Valvonnan historiassa muuttumattomana tekijänä on säilynyt julkisyhteisöksi luettu Suomen Pankki, jonka yhteydessä edellä mainitut valvojat ovat toimineet. Suomen finanssivalvontajärjestelmän kehitystä ja nykytilaa on käsitelty suomalaisessa oikeustieteellisessä tutkimuksessa varsin vähän, ja Finanssivalvonnan roolia kansallisena finanssimarkkinoiden vakauden turvaajana vielä tätäkin niukemmin. Hallinto-oikeudellisesta näkökulmasta aihetta ei ole juuri lainkaan tarkasteltu. Tutkimus vastaa siten selkeään akateemiseen tutkimusvajeeseen, mikä antaa perusteen tarkastella Suomen rahoitusmarkkinavalvontaa laajemmin ja erityisesti näkökulmasta, jossa rahoitusmarkkinavalvontaan perehdytään realistisena kokonaisuutena, joka huomioi kansallisen valvonnan ohella myös rajat ylittävän valvonnan. Tutkimuksen kirjoitushetkellä maaliskuussa 2026 hallitus antoi eduskunnalle esityksen<sup>11</sup> Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) päivittämisestä. Esityksen huomioiminen vahvistaa tutkimuksen ajankohtaisuutta ja osoittaa, että tutkittava aihe kytkeytyy suoraan käynnissä olevaan sääntelykehitykseen.

## **1.2 Tutkimuskysymykset, tutkielman tarkoitus ja aiheen rajaus**

Finanssivalvonta valvoo kaikkia finanssisektorin toimijoita, kuten rahoitus- eläke- ja vakuutusmarkkinoiden toimijoita, jotka eivät ole EU-tason valvojien suoran valvonnan alla. Tutkimus on rajattu siten, että se keskittyy finanssivalvontaviranomaisen rooliin luottolaitosten, pankkien ja rahoituslaitosten valvojana eikä siinä perehdytä vakuutus- tai eläkeyhtiöiden valvontaan. Aiheen tarkastelu on rajattu Finanssivalvonnan toiminnan osalta Suomeen. Koska Finanssivalvonnan toiminta perustuu kuitenkin merkittävilta osin Euroopan pankkiviranomaisen antamiin ohjeistuksiin ja sääntelyn täytäntöönpanossa noudatetaan EU-oikeuden etusijaperiaatetta, tarkastellaan valvontajärjestelmää myös kansainvälisesti EU-tasolla. Koska kansallisen hallintoviranomaisen

---

<sup>10</sup> Mäenpää 2023, s.109.

<sup>11</sup> HE 22/2026 vp.

pääasiallisena tehtävänä on valvoa kansallisen lainsäädännön rinnalla EU-oikeuden mahdollisimman tehokasta toimeenpanoa (*effet utile*)<sup>12</sup>, on EU-oikeudellinen tutkimusote akateemisesti perusteltua.

Tutkielman tarkoituksena on vastata pääkysymykseen: kuinka Suomen finanssimarkkinavalvontajärjestelmä toimii ja kuinka Suomen finanssimarkkinoiden vakautta turvataan kansainvälisessä rahoitusmarkkinaympäristössä? Pääkysymystä täsmennetään seuraavassa esitettävien apukysymysten avulla. Ensinnäkin tutkimuksessa selvitetään, mikä on finanssivalvontaviranomaisen perustamisen tarkoitus ja mitkä taustatekijät ovat johtaneet sen syntyyn. Lisäksi tarkastellaan, mihin finanssivalvontaviranomaisen hallinnollinen toimivalta perustuu ja miten valvontaviranomainen käyttää julkista valtaa. Tutkimuksessa analysoidaan, millä tavoin Finanssivalvonta osallistuu eurooppalaiseen valvontayhteistyöhön sekä miten Finanssivalvonnan toimintaa valvotaan sisäisesti ja ulkoisesti. Tutkimuksessa tarkastellaan myös Finanssivalvonnan virkamiesten asemaa sekä viranomaisen roolia lainvalmistelussa ja arvioidaan, synnyttääkö Finanssivalvonnan ”kolmoisrooli” oikeusteoreettisen ristiriidan vallan kolmijako-opin näkökulmasta. Tutkimuksen pääasiallisena tarkoituksena on selvittää, kuinka Suomen rahoitusmarkkinoita tosiasiallisesti valvotaan ja miten markkinatasapainoa ylläpidetään.

### 1.3 Tutkimusmenetelmät

Tutkielma on luonteeltaan oikeusdogmaattinen eli lainopillinen tutkimus. Tutkimusmetodina lainoppi keskittyy oikeussäännösten systematisointiin ja tulkintaan.<sup>13</sup> Tutkielmassa analysoidaan sääntelyn rakennetta ja keskinäisiä suhteita sekä arvioidaan, miten hallinto-oikeudelliset periaatteet vaikuttavat finanssivalvontaviranomaisen toimivallan käyttöön. Tutkimuksessa tarkastellaan erityisesti Finanssivalvonnan toimintaa koskevaa normikokonaisuutta, johon kuuluvat EU-oikeudelliset säädökset, kansallinen lainsäädäntö sekä hallinto-oikeudelliset yleisperiaatteet (*harmonia legis*).

Keskeisiä oikeuslähteitä ovat EU-oikeus, kuten Euroopan neuvoston peruskirja, sopimus Euroopan unionista ja Euroopan pankkiviranomaista koskeva asetus (EU) 1093/2010. Kansallisena oikeuslähteenä on perustuslaki (731/1999), laki Suomen Pankista (214/1998), laki Suomen Pankin virkamiehistä (1166/1998), laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta (621/1999), uhkasakkolaki (1113/1990), laki ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista

---

<sup>12</sup> EU-oikeudellinen tehokkuusperiaate, jonka mukaan EU-oikeuden säännöksille on annettava se tulkinta, joka parhaiten toteuttaa niiden tarkoituksen ja tavoitteen.

<sup>13</sup> Aarnio 1997, s. 35–56 ja Nuotio 2004, s. 1267–1291.

(189/2000), hallintolaki (434/2003) ja laki Finanssivalvonnasta (878/2008). Lisäksi tutkimuksessa hyödynnetään oikeuskirjallisuutta, oikeustapauksia ja Finanssivalvonnan, Suomen Pankin, pankkivaltuuston, EBA:n ja EKP:n julkaisemaa viranomaisaineistoa.

Tutkimuksessa hyödynnetään oikeuslähteopin mukaista oikeuslähteiden etusijajärjestystä. EU-oikeus on ensisijaista suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön, minkä vuoksi Finanssivalvontaa koskevaa sääntelyä tarkastellaan EU-oikeudellisessa kontekstissa. Lisäksi tutkimuksessa huomioidaan EU-oikeudessa sekä kansallisessa oikeudessa käytettävät ohjauskeinot, kuten soft law -instrumentit, joilla on merkittävä vaikutus valvontaviranomaisen rahoitusmarkkinoita ohjaavaan toimintaan. Näin ollen tutkimuksessa huomioidaan hierarkisesti *de jure*<sup>14</sup> velvoittava hard law ja toimintaa käytännössä ohjaava soft law -ohjeistus. Tutkimusta konkretisoidaan oikeuskäytännöllä ja viranomaisten antamilla julkisilla päätöksillä. Vaikka hallinto-oikeus muodostaa tutkimuksen keskeisen oikeudenalan, tutkimus on monitieteinen, sillä julkisen vallankäytön tarkastelu kytkeytyy olennaisesti valtiosääntöoikeuteen ja rahoitusmarkkinakontekstissa olennaisessa roolissa on myös finanssimarkkinoiden sääntely.

Tutkimuksessa hyödynnetään lainopillisen lähestymistavan lisäksi oikeushistoriallista tutkimusotetta. Oikeushistoriallinen tarkastelu on perusteltua, sillä tutkimuksessa perehdytään rahoituskriisien vaikutukseen valvontajärjestelmän muotoutumisessa. Tarkastelemalla valvonnan historiallista kehitystä ja erityisesti rahoituskriisien synnyttämiä institutionaalisia ja lainsäädännöllisiä muutoksia, lukijalla on paremmat edellytykset ymmärtää nykyisen finanssivalvontajärjestelmän rakennetta sekä sen taustalla olevia sääntelyratkaisuja. Oikeushistoriallinen näkökulma täydentää lainopillista analyysia tuomalla esiin sääntelyn kehityskulut ja niiden vaikutuksen nykyiseen voimassa olevaan oikeustilaan.

#### **1.4 Tutkimuksen rakenne**

Tutkimuksen ensimmäinen kappale on johdantokappale, joka sisältää neljä alakappaletta, joissa avataan tutkittava aihe, tutkimuksen ajankohtaisuus, tutkittavan aiheen lainopillinen suhde, tutkimuskysymykset ja tutkimusmenetelmät.

---

<sup>14</sup> De jure viittaa oikeudellisesti sitovaan tilaan, joka perustuu voimassa olevaan lainsäädäntöön tai muuhun oikeusnormiin.

Toisessa kappaleessa tarkastellaan merkittävimmät finanssikriisit, jotka ovat johtaneet nykyisen valvontarakenteen muodostumiseen sekä nykyisen finanssimarkkinavalvontajärjestelmän oikeusperusta. Lisäksi kappaleessa kuvataan yhteinen pankkivalvontamekanismi, jota tuetaan käytännön tapausesimerkillä, joka konkretisoi kuinka yhteinen pankkiunioni toimii käytännössä.

Kolmannessa kappaleessa kuvataan EU-oikeuden etusijaperiaate, ja soft law -ohjaus sekä Finanssivalvonnan määräys- ja ohjekokoelma.

Neljännessä kappaleessa kuvataan Euroopan pankkiviranomaisen perustaminen, sen hallinnollinen asema, toimivalta ja soft law -ohjaus.

Viidennessä kappaleessa kuvataan Suomen finanssivalvontaviranomainen ja sen historiallinen rakenne. Lisäksi kappaleessa kuvataan Finanssivalvonnan toimivalta ja tehtävät mukaan lukien sen valtuudet määrätä hallinnollisia seuraamuksia. Kappaleessa kuvataan muutoksenhaku Finanssivalvonnan päätökseen, jota konkretisoidaan ennakkotapausratkaisulla KHO 5295/2016. Lisäksi kappaleessa kuvataan Finanssivalvonnan valvontatoiminnan sisäinen- ja ulkoinen valvonta, Finanssivalvonnan kansallinen ja kansainvälinen yhteistyötoiminta sekä finanssivalvontaviranomaisen virkamiehen hallinnollinen asema.

Kuudes kappale kuvaa hallinnon oikeusperiaatteet, joita Finanssivalvonta noudattaa valvontatoiminnassaan ja joilla hyvä hallinto taataan. Esitetyt oikeusperiaatteet ovat lainalaisuusperiaate, suhteellisuusperiaate, julkisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuusperiaate, yhdenvertaisuusperiaate, luottamuksensuojaperiaate ja oikeusvarmuusperiaate.

Seitsemännessä kappaleessa tarkastellaan finanssivalvontaviranomaisen lainvalmisteluroolia. Mukaan lukien Euroopan pankkiviranomaisen asemaa unionin säädösvalmistelussa ja Finanssivalvonnan kolmoisroolia.

Tutkimuksen kahdeksas kappale sisältää johtopäätökset, jotka päättävät tutkimuksen.

## 2 Finanssikriisit sääntely- ja valvontakehityksen taustavaikuttajina

### 2.1 Finanssimarkkinasääntelyn kehitys ja pankkikriisit

Pankkivalvonnan varhaisin oikeudellinen historia pohjautuu Venetsiaan vuoteen 1524, jolloin venetsialaisille pankeille annettiin yleinen määräys, jonka mukaan jokaisessa pankissa tuli olla nimetty valvoja.<sup>15</sup> Vuoden 1524 aikaisesta käytännöstä finanssimarkkinoiden valvonta on merkittävästi kehittynyt ja yksityiskohtaistunut ja nykyisin valvontaviranomaisilla on laaja julkisen vallan käyttövalta erityisesti sääntelyn toimeenpanon valvonnassa sekä valvontaa tehostavassa hallinnollisten seuraamusten määräämisessä.

Ennen nykyaikaisen pankkisääntelyn kehitystä pankkitoimintaa harjoittavat instituutiot toimivat yksittäisten erityislupien nojalla, jotka kulloinkin vallassa ollut hallitsija oli tahoilleen erikseen myöntänyt.<sup>16</sup> Ruotsin vallan aikana vuosina 1663–1667 Suomessa toimi Palmstruchin pankin sivukonttori<sup>17</sup>, jonka ohella vuonna 1663 Turkuun avattiin Stockholms Bancon sivukonttori, jonka toimintaa valvoi Ruotsin kuninkaan nimittämä pankkiylitarkastaja.<sup>18</sup> Vuonna 1811 perustettiin ”maailman neljänneksi vanhin keskuspankki”, Suomen Pankki.<sup>19</sup> Suomen pankkisääntelyn kehitys alkoi 1800-luvun puolivälissä, aikana, jolloin taloudellinen toimeliaisuus lisääntyi, rahatalous vahvistui ja modernin valtion instituutiot alkoivat muotoutua. Suomen teollistuminen käynnistyi vuosina 1860–1870 ja Suomen taloudellinen asema itsenäistyi oman valuutan (markan) myötä vuonna 1860.<sup>20</sup> Kaupankäynnin vilkastuessa pankkitoiminnan sääntelyn tarve korostui ja vuonna 1856 valiokunta piti pankkien toimintaa jo niin merkittävänä toimialana, että pankkisääntelyyn tuli panostaa. Säädetyt tukivat senaatin tekemää esitystä Suomen ensimmäisen pankkilain säätämisestä<sup>21</sup> ja vuonna 1866 säädettiin Suomen ensimmäinen pankkilaki.<sup>22</sup> Sisällöllisesti se oli hyvin samankaltainen Ruotsin pankkilain kanssa,<sup>23</sup> mutta se merkitsi ratkaisevaa käännettä suomalais-

---

<sup>15</sup> Möschel 1991, s.7.

<sup>16</sup> Kalima 1980, s.23.

<sup>17</sup> Blomstedt 1989, s.15–16 ja Kalima 1980, s.24–39.

<sup>18</sup> Kontkanen 2011, s.39.

<sup>19</sup> Suomen Pankki, Taide ja historia. <https://www.suomenpankki.fi/fi/suomen-pankki/taide-ja-historia/> (16.4.2026).

<sup>20</sup> Hjerpe 1988, s.70–78. Ks. myös Suomen Pankki, Markka. <https://www.suomenpankki.fi/fi/suomen-pankki/taide-ja-historia/markka/> (16.4.2026).

<sup>21</sup> Kalima 1980, s.62.

<sup>22</sup> Finanssivalvonta, Tehtävät ja organisaatio. <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssivalvonta/organisaatio-ja-tehtavat/historia/> (16.4.2026). Suomen ensimmäinen pankkilaki oli yksityispankkiasetus (1866). Ks. Peltonen 2017, s. 202.

<sup>23</sup> Suomen suurruhtinaskunnan asetus vuodelta 1866 nro I s.3–11 ja Km 1931:14, s.57.

sen pankkitoiminnan ja sitä koskevan sääntelyn historiassa, sillä se oli merkittävä askel kohti rahoitusmarkkinoiden systemaattisempaa valtiollista ohjausta. Laki sisälsi hallinnollisia ja kirjanpidollisia ohjeita, mutta se ei vielä kattanut vakavaraisuuteen- ja riskienhallintaan liittyviä teemoja, jotka ovat nykyajan pankkitoiminnan sääntelyn keskiössä.

1800-luvulla Suomen Pankin tehtävänä oli ensisijaisesti huolehtia rahaliikenteestä, valuutasta ja valtiontalouden tukemisesta. ”*Vaikka Suomen Pankki muutamaan otteeseen mainittiinkin ainakin yhtenä mahdollisena pankkeja valvovana viranomaisena, niin Suomen Pankin johdon tai pankkivaltuusmiesten piirissä tätä kysymystä ei pohdittu. Ilmeisestikään tämän tyyppistä pankkien valvontaa ei pidetty keskuspankin rooliin kuuluvana tehtävänä*”.<sup>24</sup> Varsinainen pankkivalvonta oli hajanaista ja se perustui pääosin hallinnolliseen harkintaan ja luottamukseen pankkien itsesääntelyä kohtaan. Tämä suhtautuminen heijastaa aikakauden yleistä käsitystä siitä, että pankkitoiminta edellytti moraalista vastuullisuutta ja paikallista luottamusta enemmän kuin yksityiskohtaista valtiollista valvontaa ja normiohjausta.

1860-lukua pidetään Suomen taloudellisen kehityskauden alkuna, sillä yritystoiminnan yhteiskunnallinen merkitys kasvoi viennin vilkastumisen seurauksena.<sup>25</sup> Myös suomalaisen tuloverotuksen ja suomalaisten liikepankkien synty on ajoitettu 1860-luvulle.<sup>26</sup> Suomen ensimmäinen osakeyhtiösäädös Keisarillinen Asetus Nimettömistä eli Osakeyhdyskunnista (28/1864) annettiin vuonna 1864.<sup>27</sup> Vaikka Suomen pankkitoiminta kehittyi vuosien 1860–1930 aikana, kehitystä hidasti poliittinen epävakaus, kuten vuonna 1914 alkanut ensimmäinen maailmansota<sup>28</sup> ja sitä seurannut inflaatio<sup>29</sup>. Vuonna 1922 Suomen pankkivalvonnassa tapahtui merkittävä muutos, kun valtiovarainministeriön alainen Pankkitarkastusvirasto perustettiin ja pankkitoiminnan valvonta siirrettiin sen alaisuuteen.<sup>30</sup>

Vaikka pankkitoiminnan yhteiskunnallinen merkitys oli tiedostettu jo satoja vuosia aiemmin, merkitsi 1930-luvun pankkikriisi käännekohtaa pankkioikeuden ja pankkisääntelyn kehityksessä. Se paljasti varhaisen sääntelyjärjestelmän puutteet ja muutti käsitystä pankkitoiminnan luonteesta yksityisestä elinkeinotoiminnasta yhteiskunnallisesti merkittäväksi toimialaksi. Kriisin taustalla

---

<sup>24</sup> Kuusterä – Tarkka 2011, s.360.

<sup>25</sup> Hjerpe 1988, s. 19–20.

<sup>26</sup> Ensimmäinen tulovero hyväksyttiin valtiopäivillä 1865, Ks. Lappalainen 1999 s.19. Ensimmäinen liikepankki perustettiin vuonna 1862, Ks. Ikonen – Pihkala 1989, s.8.

<sup>27</sup> Mähönen – Villa 2006, s. 37–38.

<sup>28</sup> Keegan 1998, s.1–5.

<sup>29</sup> Lopez – Mitchener 2018, s. 1–5.

<sup>30</sup> Finanssivalvonta, Historia. <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssivalvonta/organisaatio-ja-tehtavat/historia/> (16.4.2026). Ks. myös Autio – Ikonen – Elonen 1991 s.12.

oli 1920-luvun nopea talouskasvu, jonka aikana pankit laajensivat luotonantoa erityisesti teollisuuteen, maa- ja metsätalouteen sekä ulkomaankauppaan ilman systemaattista vakavaraisuus- tai riskisääntelyn olemassaoloa.<sup>31</sup> Pankkivalvonta oli yhä hajanaista ja se perustui luottamukseen, eikä keskitettyä viranomaista ollut seuraamassa luottolaitosten riskinkantoa tai taseiden kestävyyttä.<sup>32</sup> Vuoden 1929 kansainvälinen talousromahdus heijastui nopeasti Suomeen viennin romahtamisen, hintojen laskun ja deflaation kautta, mikä heikensi yritysten ja kotitalouksien maksukykyä ja johti pankkisektorilla luottotappioiden voimakkaaseen kasvuun.<sup>33</sup> Kriisin seurauksena tallettajat ja omistajat menettivät varojaan, osa pankeista menetti toimilupansa ja osaa tuettiin keskuspankkirahoituksella eli käytännössä veronmaksajien varoilla.<sup>34</sup> Vuoden 1920 alussa Suomessa oli liikepankkeja yhteensä 25, kun taas vuonna 1933 lukumäärä oli laskenut yhdeksään.<sup>35</sup> Luotto pankkitoimintaan oli menetetty ja pankkikriisin seurauksena vuosien 1928-1931 välisenä aikana Suomen työttömyysaste oli pahimmillaan 10 %.<sup>36</sup>

1930-luvun pankkikriisi paljasti pankkilainsäädännön puutteet ja nosti esiin kysymyksen siitä, tulisiko valtiolla olla ohjaavampi rooli finanssimarkkinoiden toiminnassa. Kriisin aikana Suomen Pankki vahvisti asemaansa, sillä se ryhtyi tukemaan pankkeja maksuvalmiusluotoilla ja osallistui pankkien pelastus- ja yhdistelyjärjestelyihin estääkseen rahoitusjärjestelmän laajemman romahdamisen.<sup>37</sup> Tämä oli kehitysaskel kohti uutta normia, jonka mukaan pankkitoiminnan vakaus ja valvonta kuuluvat julkisen vallan harkintavastuulle.<sup>38</sup> Kriisi osoitti, ettei aiempi pankkisääntely ja valvonta keskittynyt ehkäisemään pankkien liiallista riskienottoa tai turvaamaan pankkien vakavaraisuutta. Tämä todisti sen, ettei pankkien oma vastuu ja symbolinen luottamus pankkien itsesääntelyyn ollut yksinään riittävä malli rahoitusjärjestelmän vakauden ylläpitämiseksi, etenkin kun pankkikriisin vaikutukset heijastuivat yhteiskunnan kokonaisvaltaiseen hyvinvointiin.<sup>39</sup>

Vaikka 1930-luvun kriisi lisäsi tietoisuutta valvonnan tarpeesta, lainsäädäntö ei uudistunut riittävän nopeasti ja kokonaisvaltaisesti. Pankkivalvonta säilyi hajanaisena, ja Suomen Pankin rooli keskittyi edelleen rahapolitiikkaan ja rahoitusjärjestelmän tukemiseen pääasiassa kriisitilanteissa. ”*Uusi pankkilaki (87/33) tuli voimaan 1.4.1933 ja se oli voimassa vuoden 1969 loppuun*

---

<sup>31</sup> Autio – Ikonen – Elonen 1991, s.6–10 ja Pipping 1967, s. 152–153.

<sup>32</sup> Kuusterä – Tarkka 2011, s. 575–602.

<sup>33</sup> Anttila 1996, s.66–68.

<sup>34</sup> Autio – Ikonen – Elonen 1991 s.21–28.

<sup>35</sup> Pipping 1967, s.151–156.

<sup>36</sup> Hjerppe 1988, s. 91.

<sup>37</sup> Kuusterä – Tarkka 2011, s. 574–580.

<sup>38</sup> Alhonsuo – Leinonen 2001, s. 1–13.

<sup>39</sup> HE 80/32 s.2.

*suhteellisen vähin muutoksin.*<sup>40</sup> Vuonna 1933 markan valuuttakurssi sidottiin Englannin puntaan, mutta punnan kurssikehityksen vuoksi markka irrotettiin siitä vuonna 1939, jolloin se sidottiin Yhdysvaltain dollariin.<sup>41</sup> Vuonna 1939 alkanut talvisota<sup>42</sup> ja toinen maailmansota hidastuttivat pankkisääntelyn kehitystä ja Suomen Pankin toiminta alistettiin poikkeuslain nojalla kontrolloidummalle valtion ohjaukselle.<sup>43</sup> Pankit eivät sodan aikana toimineet markkinaehtoisina toimijoina, vaan osana valtion rahoitus- ja huoltokoneistoa, joka laajensi käsitystä julkisen vallan toimivallasta pankkisektorilla.<sup>44</sup>

Yhdysvaltojen tiukan finanssialan sääntelyn kiertämiseksi eurodollarimarkkinat kehittyivät Yhdysvaltojen ulkopuolelle, mikä käynnisti rahoitusmarkkinoiden kansainvälistymisen 1950-luvun lopulla.<sup>45</sup> Deregulaatio<sup>46</sup> johti rahoitusmarkkinoiden vilkastumiseen, jonka seurauksena Suomen pankkilainsäädännön kokonaisuudistus käynnistettiin vuonna 1961.<sup>47</sup> Vuonna 1969 uudistettiin liikepankkilaki (540/1969), säästöpankkilaki (541/1969), osuuspankkilaki (542/1969), kiinnitys- luottopankkilaki (545/1969) ja pankkitarkastuslaki (548/1969). Lainsäädäntöuudistusten tärkeimpinä tavoitteina nähtiin yleinen etu eli toisin sanoen tallettajien talletusvarallisuuden turvaaminen.<sup>48</sup>

Ajanjakso 1930–1960 ei oikeudellisesta näkökulmasta tarkasteltuna merkinnyt modernin pankkivalvonnan syntyä siinä merkityksessä kuin se nykyisin ymmärretään, mutta se loi vahvan pohjan nykyajan sääntelylle. Ajanjaksoa voidaan suomalaisen pankkioikeuden historiassa pitää siirtymäkautena, jossa pankkitoiminta muuttui asteittain suhteellisen vapaasta ja luottamukseen perustuvasta elinkeinotoiminnasta vahvemmin julkisen vallan ohjaamaksi ja säätelemäksi toiminnaksi. Vuoteen 1970 saakka osuuspankkien ja säästöpankkien valvonnasta huolehtivat niiden

---

<sup>40</sup> Anttila 1996, s. 70.

<sup>41</sup> Rossi 1947, s. 11–12. ja s. 17–18.

<sup>42</sup> Koukkunen 2020, s. 1–2.

<sup>43</sup> Ikonen 2019, Toisen maailmansodan vaikutukset Suomen Pankin toimintaan.

<https://www.eurojatalous.fi/fi/blogit/2019/toisen-maailmansodan-vaikutukset-suomen-pankin-toimintaan/> (16.4.2026). Ks. Suomen Pankin toimivaltuuksien väliaikaisesta muuttamisesta: laki Suomen Pankin ohjesäännön 6 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (490/1939).

<sup>44</sup> Tamminen 1948, s.16.

<sup>45</sup> Malkamäki 1990, s.7.

<sup>46</sup> Deregulaatiolla tarkoitetaan valtion ohjauksen vähentämistä taloudessa ja finanssimarkkinoilla. Vuonna 1960 se ilmeni erityisesti korkosäännöstelyn purkamisena, pääomaliikkeiden vapauttamisena sekä pankkien toimintaa koskevien rajoitusten lieventämisenä. Ks. Tarkka 1988, s. 209.

<sup>47</sup> Km 1967: A8.

<sup>48</sup> HE 53/69, s.1–3.

omat tarkastuselimet, jonka jälkeen ne siirtyivät Pankkitarkastusviraston valvontaan. Pankkitarkastuksen valvonnasta huolimatta ensisijainen tarkastus- ja valvontavastuu säilyi edelleen pankeilla itsellään.<sup>49</sup>

1980–1990-luvulla Suomessa purettiin rahoitusmarkkinoiden sääntelyä.<sup>50</sup> Luotonantoa ja korkosääntelyä koskevien rajoitusten poistaminen johti pankkien toimintaympäristön nopeaan muutokseen. Pitkään jatkuneen sääntelyn rajoittama luotonkysyntä vapautui nopeana luotonannon kasvuna. Pankkien taseet kasvoivat lyhyessä ajassa huomattavasti, ja kilpailu markkinaosuuksista kiristyi. Luotonanto suuntautui suurelta osin talouden niin sanotulle suljetulle sektorille, kuten kauppaan, rakentamiseen ja kiinteistötoimintaan. Nämä alat olivat herkkiä suhdannevaihteille ja riippuvaisia kotimaisesta kysynnästä. Kiinteistöjen ja osakkeiden hinnat nousivat nopeasti, mikä vahvisti käsitystä jatkuvasta vaurastumisesta ja lisäsi pankkien riskinottohalukkuutta. Pankkien sisäiset riskienhallintajärjestelmät eivät kuitenkaan kehittyneet samassa tahdissa kuin markkinat vapautuivat ja luotonanto kasvoi.<sup>51</sup>

1990-luvun alussa Suomen talous ajautui jyrkkään taantumaa. Länsimaiden suhdanteet heikkenivät, ja erityisen voimakkaasti Suomeen vaikutti Neuvostoliiton kaupan romahtaminen.<sup>52</sup> Samalla rahapolitiikka kiristyi, kun markan arvoa pyrittiin puolustamaan korkeilla koroilla. Tämä johti niin sanottuun korkoloukkuun. Pankkien jälleenrahoitus kallistui nopeasti, mutta korkeampia kustannuksia ei voitu siirtää täysimääräisesti asiakkaille. Suomen Säästöpankin toimitusjohtaja Paavo Prepula<sup>53</sup> kirjasi vuoden 1992 pankin vuosikertomuksessa seuraavasti ”*Luototus ylitti normaalin ottolainastason ja tapahtui valuutta- ja markkinarahoituksen varassa. Antolainauksen peruskorkosidonnaisuuden nähtiin sellaisenaan johtavan parissa vuodessa kohtalokkaan korkoloukkuun*”<sup>54</sup>.

Tehokkaan ja johdonmukaisen valvonnan puute sekä pankkien sisäisen valvontavastuun laiminlyöminen johtivat vuoden 1990 pankkikriisiin.<sup>55</sup> Vuosien 1990–1995 välisenä aikana pankkialalta

---

<sup>49</sup> Kontkanen 2009, s. 38.

<sup>50</sup> Hyytinen - Kuosa – Takalo 2003, s.269. Ks. myös Vento 1998, s. 539–567.

<sup>51</sup> HE 32/1992 vp, s. 3–5.

<sup>52</sup> Söderström 1993, s.151.

<sup>53</sup> Paavo Prepula on toiminut Suomen Säästöpankin toimitusjohtajana ja Mandatum-pankin toimitusjohtajana.

<sup>54</sup> Prepula toteaa vuoden 1992 Suomen Säästöpankki SSP Oy:n vuosikertomuksessa.

<sup>55</sup> Jännäri - Koskenkylä 1995, s.43.

hävisi 18 000 työpaikkaa<sup>56</sup> ja vuonna 1992 järjestämättömien saatavien osuus pankkien luottokannasta nousi 12,9 prosenttiin<sup>57</sup>, jolloin pankkien luottotappiot nousivat yli 22 miljardiin markkaan.<sup>58</sup> Tämä johti siihen, että rahoitusmarkkinoinnin vakauttamiseksi käytettiin merkittävä määrä julkisia varoja.<sup>59</sup> Vuosien 1989–1992 pankkikriisi käynnisti laaja-alaisen finanssimarkkinoiden sääntelyuudistuksen, jonka tavoitteena oli vahvistaa rahoitusjärjestelmän vakautta. Tämän seurauksena vuonna 1992 hallitus antoi eduskunnalle esityksen ”*Hallituksen esitys Eduskunnalle rahoitustarkastuslaiksi ja siihen liittyväksi lainsäädännöksi*”.<sup>60</sup> Esityksen pohjalta säädettiin rahoitustarkastuslaki (503/1993), joka astui voimaan 1.10.1993. Esityksen pääasiallinen sisältö oli Pankkitarkastusviraston lakkauttaminen ja Rahoitustarkastuksen perustaminen, jonka oli määrä toimia Suomen Pankin yhteydessä.

Rahoitustarkastuksen perustaminen vastasi tarpeeseen uudistaa pankkivalvontaa.<sup>61</sup> Hallituksen esityksen (HE 32/1992) mukaan Rahoitustarkastuksen tarkoituksena oli keskittää rahoitusmarkkinoiden valvonta yhteen viranomaiseen, turvata tallettajien ja sijoittajien asema, ylläpitää luottamusta rahoitusjärjestelmään ja vastata lisääntyneisiin kansainvälisiin velvoitteisiin. 1990-luvun finanssikriisi merkitsi käännekohtaa pankkivalvonnassa, sillä se toi esiin tehokkaamman valvonnan tarpeen ja vahvisti julkisen vallan asemaa rahoitusmarkkinoilla. Jotta julkisen vallan ei tarvitsisi tulevaisuudessa puuttua finanssikriisien jälkihoitoon ja rahoittaa niitä julkisilla varoilla, Suomi tarvitsisi entistä laadukkaampaa ja järjestelmällisempää rahoitusmarkkinavalvontaa.

---

<sup>56</sup> TT:1995–72 (4.12.1995), jossa todetaan, että: ”*Pankkialta oli viiden viimeisen vuoden aikana hävinnyt 18 000 työpaikkaa.*”.

<sup>57</sup> Kansainvälisen järjestelypankin (Bank for International Settlements (BIS)) vuosikertomus 1993, s. 174. Tavanomaisesti järjestämättömien saamisten osuus luotoista on noin 1–2% koko luottokannasta. Ks. Finanssivalvonta, Luotto- ja takauskanta, eräntyneet ja järjestämättömät saamiset. <https://www.finanssivalvonta.fi/tilastot/pankki/luotto--ja-takauskanta-eraantyneet-ja-jarjestamattomat-saamiset/> (16.4.2026).

<sup>58</sup> Nyberg - Vihriälä 1993, s. 24.

<sup>59</sup> Nyberg - Vihriälä 1993, s. 25. Ks. myös BIS vuosikertomus 1993, s. 172. Vuonna 1992 pankkitukeen sitoutettu pääoma Suomessa vastasi noin 7,3 % vuoden 1992 BKT:stä. Vertaa esimerkiksi Ruotsin suhdeluukuun, joka oli 2,0 %.

<sup>60</sup> HE 319/1992.

<sup>61</sup> Anttila 1996, s. 151.

## 2.2 Basel sääntelykehikko ja 2007–2009- luvun finanssikriisi

Arvopaperimarkkinaoikeudellinen harmonisointi Euroopan unionissa alkoi Segré-raportin<sup>62</sup> julkaisemisen myötä vuonna 1966. Pääomaliikkeiden rajoituksia purettiin osana Euroopan yhdenmisyysprosessia ja rajat ylittävä sijoittaminen helpottui. Tämä loi tarpeen yhteisille markkinapeli-säännöille. Eurooppalaisten pääomamarkkinoiden keskeiset rakenteelliset piirteet alkoivat jäsentyä 1980- ja 1990-lukujen vaihteessa.<sup>63</sup> Tämä korosti tarvetta kansainväliselle yhteistyölle, joka huomioitiin finanssialan sääntelyssä. Kansainvälisyys ja sääntelykeskeisyys konkretisoitui Baselin pankkivalvontakomitean laatimassa sääntelykehikossa vuonna 1988.<sup>64</sup> Tämän jälkeen Basel-kehikko on kehittynyt vaiheittain, ja nykyisin puhutaan Basel I:stä, Basel II:sta ja Basel III:sta, joista Basel III on viimeisin ja toistaiseksi kattavin sääntelykehikko, jonka täytäntöönpano on yhä kesken. Basel -sääntelykehikolla viitataan Baselin pankkivalvontakomitean antamiin standardeihin ja suosituksiin, jotka on muutettu EU-oikeudeksi. Suomi liittyi Euroopan unioniin vuonna 1995<sup>65</sup>, jonka jälkeen EU-sääntely on sitonut myös Suomea.<sup>66</sup> Basel sääntelykehikko on perehtymisen arvoinen, sillä se muodostaa kansainvälisesti hyväksytyn perustan pankkien vakavaraisuuden, riskienhallinnan ja valvonnan vähimmäisvaatimuksille, ja sen tavoitteena on vahvistaa rahoitusjärjestelmän kestävyyttä sekä ehkäistä finanssikriisejä.

Basel I -sääntelykehikon taustalla vaikutti saksalaisen Bankhaus Herstatt pankin ajautuminen konkurssiin kesäkuussa 1974.<sup>67</sup> Bankhaus Herstatt oli Kölnissä sijaitseva pankki, joka toimi erityisesti valuuttakaupassa, ja sen riskipitoiset sijoitukset valuuttamarkkinoilla johtivat Herstatt-kriisiin. Kriisi paljasti kansainvälisen maksuliikenteen ja valuuttakaupan selvitysjärjestelmiin liit-

---

<sup>62</sup> Segré-raportti on italialainen taloustieteilijä Claudio Segrén asiantuntijaryhmän vuonna 1966 Brysselissä laatima raportti, jonka tavoitteena on arvioida Euroopan talousyhteisön jäsenvaltioiden pääomamarkkinoiden tilaa ja kehittää toimenpiteitä niiden yhdentämiseksi. Ks. <https://koflerge.org/wp-content/uploads/2019/01/segre.pdf> (15.4.2026).

<sup>63</sup> Malkamäki 1990, s.7–15.

<sup>64</sup> Rauthovi 2005, s.1083.

<sup>65</sup> Euroopan komissio, Suomi EU:ssa. [https://finland.representation.ec.europa.eu/edustusto/suomieuussa\\_fi](https://finland.representation.ec.europa.eu/edustusto/suomieuussa_fi) (16.4.2026).

<sup>66</sup> Vilpittömän yhteistyön periaate Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4:n artiklan 3:n kohdan mukaan jäsenvaltiot on velvoitettu toteuttamaan ”*kaikki yleis- tai erityistoimenpiteet, joilla voidaan varmistaa perussopimuksista tai unionin toimielinten säädöksistä johtuvien velvoitteiden täyttäminen*”. Tämä tarkoittaa, että jäsenvaltioiden tulee toteuttaa tarvittavat toimenpiteet EU-säädösten kansalliseksi täytäntöönpanemiseksi.

<sup>67</sup> Moosa 2007, s. 26–41.

tyvät vakavat riskit sekä puutteet kansallisen pankkivalvonnan rajat ylittävissä pankkitoiminnassa.<sup>68</sup> Vastauksena paljastuneisiin pankkisääntely- ja valvonnan puutteisiin perustettiin Baselin pankkivalvontakomitea vuoden 1974 lopulla.<sup>69</sup> Komitean perustivat G10-maiden<sup>70</sup> keskuspankkien johtajat vahvistamaan valtioiden välistä pankkivalvontayhteistyötä, yhdenmukaistamaan pankkivalvonnan periaatteita sekä edistämään rahoitusjärjestelmän vakautta kansainvälisellä tasolla.<sup>71</sup> Baselin pankkivalvontakomitea on yhä aktiivinen kansainvälinen toimija, joka koostuu keskuspankki- ja valvontaviranomaisia laatimaan yhteisiä pankkisääntelyn standardeja globaalisti. Se koostuu 45 jäsenestä, johon kuuluu myös Euroopan unioni. Komiteaan kuuluu kokonaisuudessaan 28 lainkäyttöaluetta.<sup>72</sup> Komitean työ ei itsessään ole suoraan sitovaa oikeusnormia, mutta sen laatimat soft law -kehikot ovat muodostaneet pohjan EU-oikeudelle, kansalliselle lainsäädännölle ja unionin pankkivaltuuksille.<sup>73</sup> Pankkikomitean merkitys korostuu erityisesti sääntelyn harmonisoinnissa suurten kansainvälisten pankkien riskienhallinnan ja pääomavaatimusten osalta, mikä on keskeinen tekijä rahoitusjärjestelmän vakauden turvaamisessa.

Ensimmäinen merkittävä kansainvälinen pankkisääntelykehikko julkaistiin vuonna 1988 nimellä Basel I<sup>74</sup>. Basel-sopimus loi globaalit pääomavaatimukset, joiden tarkoituksena oli estää pankkien liiallinen riskinotto ja varmistaa riittävä pääomapuskuri mahdollisia tappioita vastaan.<sup>75</sup> Vuonna 2004 Basel laajeni ja Basel II -säännöskehikko<sup>76</sup> hyväksyttiin. Se tuli voimaan vuonna 2007 osana kansainvälisiä pyrkimyksiä kehittää ja täsmentää pankkien vakavaraisuussääntelyä. Basel II -pankkisääntelykehikko laadittiin vastauksena niihin rakenteellisiin ja oikeudellisiin puutteisiin, jotka olivat tulleet ilmeisiksi aiemman Basel I -kehikon soveltamisen aikana. Keskeinen ongelma Basel I:ssa liittyi sen heikkoon kykyyn huomioida erinäisiä riskejä riittävän tarkasti. Pääomavaatimukset perustuivat laajoihin ja yksinkertaistettuihin riskiluokkiin, jotka eivät kyenneet erottamaan toisistaan tosiasiallisesti hyvin eritasoisia luottoriskejä. Tämä johti tilanteeseen, jossa pankkien pääomavaatimukset eivät vastanneet niiden todellista riskiprofilia, mikä heikensi sääntelyn tehokkuutta ja oikeasuhtaisuutta. Käytännön esimerkkinä tämä tarkoitti esimerkiksi sitä, että yrityslainat saivat pääsääntöisesti saman 100 %:n riskipainon. Toiminimiyritykselle

---

<sup>68</sup> Murlon-Druol 2015, s.311–334.

<sup>69</sup> Moosa 2007, s. 26–41.

<sup>70</sup> G10 maat: Alankomaat, Belgia, Englanti, Italia, Japani, Kanada, Ranska, Ruotsi, Saksa, Sveitsi ja Yhdysvallat.

<sup>71</sup> BIS, History of the Basel Committee. <https://www.bis.org/bcbs/history.htm> (15.4.2026).

<sup>72</sup> BIS, The Basel Committee – overview. <https://www.bis.org/bcbs/index.htm> (15.4.2026).

BIS, Basel Committee membership <https://www.bis.org/bcbs/membership.htm> (15.4.2026).

<sup>73</sup> BIS, Basel Committee Charter. <https://www.bis.org/bcbs/charter.htm> (15.4.2026). Ks. myös Milano - Zugliani 2019, s.163–176.

<sup>74</sup> Basel I 1988.

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Basel II 2004.

myönnetty 10 000 euron luotto oli riskipainoltaan käytännössä yhtä korkeariskinen verrattuna kansainväliselle pörssiyhtiölle myönnettyyn 1 000 000 euron vakuudelliseen lainaan, vaikka toimintayrittäjän maksukyvyttömyys verrattuna pörssiyhtiön konkurssiin on laskennallisesti todennäköisempi. Pankeilla ei näin ollen ollut sääntelyn näkökulmasta vahvaa kannustinta suosia maksukyvyltään vakavaraisempia asiakkaita, vaan kaikki asiakkaat olivat teoriassa yhtä riskisiä. Basel II:n keskeisenä tavoitteena oli vastata tähän ongelmaan ja sitoa pääomavaatimukset tiiviimmin pankkien todelliseen riskinottoon ja parantaa sääntelyn kykyä kohdistua olennaisiin riskeihin.

Toinen Basel I:n ongelma oli se, että karkeat riskipainot mahdollistivat laajamittaisen sääntelyarbitraasin, jossa pankit kevensivät pääomavaatimuksiaan rakenteellisilla järjestelyillä ilman todellisen riskin alenemista. Tämä johti Basel II:n tarkemman riskimittauksen ja laajemman riskikattavuuden kehittämiseen. Tämän myötä pääomavaatimukset pienenevät olennaisesti, vaikka taloudellinen riski ei tosiasiallisesti ollut poistunut järjestelmästä ja saattoi monimutkaisten rakenteiden vuoksi jopa kasvaa.<sup>77</sup>

Basel II:n taustalla vaikutti tarve vahvistaa viranomaisten roolia pankkivalvonnassa, ja uudistus vakiinnutti viranomaisten aktiivisen roolin osaksi rahoitusmarkkinoiden tasapainoa turvaavaa järjestelmää. Se oli tietoinen vastaus siihen havaintoon, että markkinat ja pankkien omat mallit eivät yksin riitä estämään järjestelmäriskejä. Sääntelykehikko siirsi painopistettä ennaltaehkäisevään ja jatkuvaan valvontaan. Finanssivalvontaviranomaisia ei nähty enää pelkkinä sääntöjen noudattamisen tarkastajina, vaan aktiivisina valvojina, joiden tehtävänä oli arvioida pankkien kokonaisriskiprofilia, riskienhallinnan laatua ja pääomien riittävyttä suhteessa aktiivisiin riskeihin. Basel II tunnusti pankkien yksilöllisyyden, mutta katsoi, ettei tätä yksilöllisyyttä voida jättää yksin pankkien itsensä määriteltäväksi, vaan pankit vaativat jatkuvaa, aktiivista, kansainvälistä, ohjaavaa ja ennaltaehkäisevää valvontaa.<sup>78</sup>

Vuosien 2007–2009 finanssikriisi oli maailmanlaajuinen talouskriisi, joka sai alkunsa Yhdysvaltojen asuntomarkkinoilta ja levisi nopeasti globaaliksi rahoitusmarkkinoiden ja reaalityalouden kriisiksi.<sup>79</sup> Kriisi alkoi Yhdysvalloissa vuonna 2007, kun subprime-asuntolainat<sup>80</sup> alkoivat aiheuttaa ongelmia. Näistä lainoista oli kehitetty monimutkaisia rahoitusinstrumentteja, joita myytiin sijoittajille ympäri maailmaa. Kun asuntovelalliset eivät kyenneet maksamaan lainojaan, asuntojen

---

<sup>77</sup> Jones 2000, s. 35–58.

<sup>78</sup> Basel komitea 2006, s. 204–205.

<sup>79</sup> Stiglitz 2007, s. 16–17 ja s. 26–29.

<sup>80</sup> Subprime-lainalla tarkoitetaan heikon luottokelpoisuuden omaavalle taholle myönnettyä lainaa.

hinnat romahtivat ja subprime-luotot sekä niihin pohjautuneet sijoitukset menettivät arvonsa. Tämä johti rahoituskriisiin, joka levisi Yhdysvalloista maailmanlaajuisesti vuonna 2008.<sup>81</sup> Kriisi levisi nopeasti reaaliin talouteen ja sillä oli vakavia taloudellisia seuraamuksia. Seuraamuksiin kuului merkittävä maailmankaupan romahtaminen. ”Vuoden 2008 viimeisellä neljänneksellä ja vuoden 2009 ensimmäisellä neljänneksellä maailmankauppa supistui yhteensä vajaat 20 % kriisiä edeltäneeltä tasoltaan”<sup>82</sup>. Tämän seurauksena useat maat joutuivat taantumaan tai lamaan.<sup>83</sup> Rahoituksen saatavuus vaikeutui<sup>84</sup> ja työttömyysluvut kasvoivat<sup>85</sup>. Kriisin myötä Suomen bruttokansantuote (BKT)<sup>86</sup> kutistui 6%, joka oli yksi Euroopan unionin jäsenmaiden suurimmista pudotuksista.<sup>87</sup> Pankkikriisillä oli näin ollen kokonaisvaltainen vaikutus kansalaisten ja kokonaisten valtioiden hyvinvointiin.

Vaikka Basel II aikana oli tiedostettu finanssimarkkinavalvonnan merkitys, ei sen käytännön soveltaminen toteutunut toivotulla tavalla. Tuomisen<sup>88</sup> mukaan ”pankkikriisin alkaessa vuonna 2008 pankkien valvonta pohjautui pitkälti kansallisiin säädöksiin”<sup>89</sup>. Koska finanssikriisi paljasti merkittäviä puutteita finanssivalvonnassa sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla alettiin sen seurauksena rahoitusmarkkinoiden sääntelyyn ja valvontaan kiinnittämään huomiota täysin uudella tavalla.<sup>90</sup> Tämä johti pankkisääntelyn merkittävään uudistamiseen ja Basel III -kehikon laatimiseen, jonka tavoitteena on vahvistaa pankkien vakavaraisuutta, parantaa riskienhallintaa ja ehkäistä vastaavien kriisien toistuminen tulevaisuudessa.

---

<sup>81</sup> Stiglitz 2007, s. 16–17 ja s. 26–29.

<sup>82</sup> Freystätter – Mattila 2011, s.10.

<sup>83</sup> Ibid, s.15.

<sup>84</sup> HE 255/2009 vp, s.3–5.

<sup>85</sup> Freystätter – Mattila 2011, s. 30.

<sup>86</sup> Bruttokansantuote (BKT) on kansantalouden kokonaistuotannon mitta, joka kuvaa tietyllä alueella, yleensä valtiossa, tuotettujen tavaroiden ja palvelujen yhteenlaskettua arvoa tietyn ajanjakson, tavallisesti vuoden aikana.

<sup>87</sup> HE 124/2009 vp s.5. ”Bruttokansantuotteen ennustetaan supistuvan Suomessa koko vuonna keskimäärin 6 %”.

<sup>88</sup> Tomi Tuominen on OTM, OTT ja eurooppaoikeuden dosentti. Hän toimii eurooppaoikeuden ja valtiosääntöoikeuden apulaisprofessorina Lapin yliopistossa.

<sup>89</sup> Tuominen 2013, s. 881.

<sup>90</sup> Euroopan yhteisöjen komission tiedonanto Euroopan finanssivalvonnasta 2009, s.1. ”Finanssikriisin tuomat kokemukset ovat paljastaneet merkittäviä puutteita finanssivalvonnassa sekä yksittäistapauksissa että koko rahoitusjärjestelmän kannalta. Nykyiset valvontajärjestelyt ovat osoittautuneet kyvyttömyksi estämään, hallinnoimaan ja ratkaisemaan kriisejä.”

Basel III<sup>91</sup> kehitettiin vastauksena vuosien 2007–2009 finanssikriisiin.<sup>92</sup> Se perustuu Baselin pankkivalvontakomitean laatimiin standardeihin, jotka G20-maat<sup>93</sup> hyväksyivät vuonna 2010.<sup>94</sup> Basel III:n keskeisiin tavoitteisiin kuuluu vahvistaa koko pankkijärjestelmän kestävyttä ja toimivuutta sekä yksittäisten pankkien, että koko rahoitusjärjestelmän tasolla. Tämä pyritään saavuttamaan keskittymällä seuraavaan neljään teemaan, joista ensimmäisenä pankkien pääomien määrää ja laatua pyritään parantamaan. Basel III tiukensi merkittävästi vaatimuksia pankkien omien varojen laadulle ja tavoitteena oli varmistaa, että pankkien pääoma kykenee aidosti vastaanottamaan tappioita kriisitilanteissa.<sup>95</sup> Toiseksi, liiallista velkaantumista pyritään rajoittamaan. Basel III otti käyttöön velkaantumisrajoitteen, joka asettaa pankille vähimmäistason omille varoille suhteessa sen kokonaisvastuusiin ilman riskipainotusta.<sup>96</sup> Kolmanneksi pankeille lisättiin likviditeettivaatimuksia, jonka mukaan pankeilla tulee olla riittävästi korkealaatuisia likvidejä varoja selviytyäkseen lyhytaikaisista rahoitushokeista.<sup>97</sup> Uudistuksen päätavoitteena oli siirtää pankkikriisien kustannusvastuu veronmaksajilta pankeille. Neljänneksi Basel III tavoite on järjestelmäriskien ja suhdannevaihteluiden huomioiminen.

Vuosien 2007–2009 finanssikriisi osoitti, että pankkien yksilöllinen vakavaraisuus ei yksin riitä turvaamaan rahoitusjärjestelmän vakautta, mikäli koko järjestelmä on altis samanaikaisille ja toisiinsa kytkeytyville riskeille. Basel III vastasi tähän ongelmaan asettamalla lisäpääomavaatimuksia järjestelmäriskiltään merkittävillä pankeilla, joiden kaatumisella voisi olla laajoja ja vakavia vaikutuksia rahoitusmarkkinoihin. Näiden niin sanottujen systeemisesti merkittävien pankkien sääntelyllä pyritään vähentämään moraalikatoa ja varmistamaan, että kyseiset pankit kantavat suuremman vastuun aiheuttamastaan järjestelmäriskistä. Basel III on soft law -sääntelyä, joten se on saatettu voimaan Euroopan unionissa asetuksina ja direktiiveinä, joilla on suora velvoittava oikeusvaikutus jäsenvaltioissa.<sup>98</sup> Basel III on toimeenpantu kahdessa toisiaan täydentävässä

---

<sup>91</sup> Basel III 2010.

<sup>92</sup> Basel komitean mietintö pankkivalvonnasta 2017, s. 1–16. Ks. myös Euroopan unionin neuvosto, Basel III, pankkien kansainvälinen sääntelykehys. <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/basel-iii/> (15.4.2026).

<sup>93</sup> Kansainvälinen ryhmä, joka koostuu maailman suurimmista talouksista, mukaan lukien EU.

<sup>94</sup> BIS, Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems 2010. [https://www.bis.org/publ/bcbs189\\_dec2010.htm](https://www.bis.org/publ/bcbs189_dec2010.htm) (15.4.2026).

<sup>95</sup> Basel komitean mietintö pankkivalvonnasta 2017, s. 145–147.

<sup>96</sup> Ibid s. 140–144.

<sup>97</sup> Basel komitean mietintö pankkivalvonnasta 2013, s. 12.

<sup>98</sup> Euroopan komissio, Prudential requirements. [https://finance.ec.europa.eu/banking/banking-regulation/prudential-requirements\\_en](https://finance.ec.europa.eu/banking/banking-regulation/prudential-requirements_en) (15.4.2026).

säädöstyypistä: vakavaraisuusasetuksessa (EU) 575/2013<sup>99</sup>, joka on suoraan jäsenmaissa sellaisenaan sovellettavaa oikeutta ja vakavaraisuusdirektiivissä (EU) 2013/36, joka jäsenvaltioiden on pantava täytäntöön omassa kansallisessa lainsäädännössään.<sup>100</sup> Basel III sääntelykehikko on normatiivisesti valmis, mutta sen täysimääräinen täytäntöönpano on tapahtunut vaihteittain ja soveltaminen on yhä kesken. Vakavaraisuusasetus ja vakavaraisuusdirektiivi sitovat valvottavat ja valvojat yhteiseen valvontaprosessiin ja ne muodostavat tällä hetkellä yhden rahoitussektorin keskeisimmistä sovellettavista oikeuslähteistä, jonka täytäntöönpanoa valvojat aktiivisesti valvovat.

### 2.3 Sääntelyn kerroksellisuus ja Lamfalussy-sääntelymalli

Jotta Suomen Finanssivalvonnan asemaa suhteessa EU:n finanssivalvontajärjestelmään pystyy ymmärtämään, edellyttää se perehtymistä sääntelyjärjestelmän kerroksellisuuteen. Moderni finanssialan sääntely perustuu paroni Lamfalussyn johtaman komitean kehittämään Lamfalussy-sääntelymalliin, joka julkaistiin vuonna 2001.<sup>101</sup> Lamfalussyn komitea, niin sanottu viisaiden miesten komitea<sup>102</sup> oli vuonna 2000 Euroopan unionin ECOFIN-neuvoston<sup>103</sup> asettama asiantuntijakomitea, jonka puheenjohtajana toimi Alexandre Lamfalussy.<sup>104</sup> Euroopan unionin lainsäädäntökehikkoa muutettiin komitean ehdotuksen mukaan ja prosessi nimettiin puheenjohtaja Lamfalussyn mukaan Lamfalussy-prosessiksi. Prosessi oli käytössä finanssikriisiin saakka, jonka jälkeen se uudistettiin vuonna 2009. Tämän lisäksi ”*prosessia tarkennettiin myös Euroopan finanssivalvontaviranomaisen perustamisen yhteydessä*”<sup>105</sup>. Lamfalussyn sääntelymalli on yhä päivitettyinä versiona käytössä, sillä EU:n rahoitusmarkkinoiden sääntely ja valvonta rakentuvat nelitasoisen rakenteen varaan. Lamfalussy-mallin sääntely on jaettu neljään tasoon<sup>106</sup> ja tasot on esitetty kuvassa 1. Lamfalussy-sääntelymalli.

---

<sup>99</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta (vakavaraisuusasetus).

<sup>100</sup> EBA, The Basel framework: the global regulatory standards for banks. <https://www.eba.europa.eu/activities/basel-framework-global-regulatory-standards-banks> (15.4.2026).

<sup>101</sup> Ks. Lamfalussy-mallin yleisperiaatteista Dragomir 2010, s.105–111. Ks. myös Herkströter – Lamfalussy – Rojo – Ryden – Spaventa – Walter – Wicks 2001, s. 1–117.

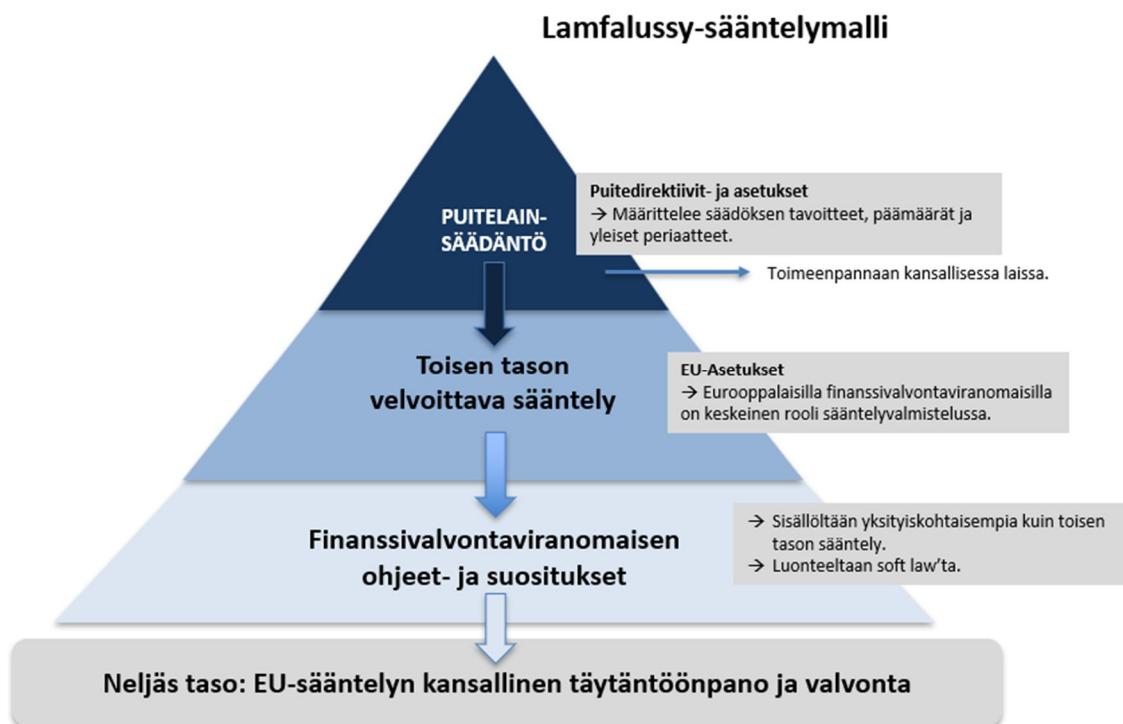
<sup>102</sup> The Committee of Wise Men on the Regulation of European Securities Markets.

<sup>103</sup> ECOFIN-neuvosto (Economic and Financial Affairs Council) on Euroopan unionin neuvoston kokoonpano, jossa EU-jäsenvaltioiden talous- ja valtiovarainministerit kokoontuvat.

<sup>104</sup> Herkströter – Lamfalussy – Rojo – Ryden – Spaventa – Walter – Wicks 2001, s. 1–117.

<sup>105</sup> Keinänen - Kontkanen 2015, s.8.

<sup>106</sup> Herkströter – Lamfalussy – Rojo – Ryden – Spaventa – Walter – Wicks 2001, s. 1–117.



Kuva 1. Lamfalussy-säätelymalli.<sup>107</sup>

Kuvan ensimmäinen taso on ylin taso ja se koostuu puitedirektiiveistä ja -asetuksista, joissa määritellään sääntelyn keskeisimmät tavoitteet, päämäärät ja yleiset periaatteet. Näistä säädöksistä vastaavat EU:n lainsäätäjät. Tämän tason sääntely on luonteeltaan yleisluontoista, ja sen tarkoituksena on luoda oikeudellinen kehys finanssimarkkinoiden toiminnalle. Toisella tasolla sääntelyä täsmennetään yksityiskohtaisemmaksi ja teknisemmäksi. Tämä tapahtuu esimerkiksi EU-asetusten ja teknisten sääntelystandardien avulla. Tässä vaiheessa keskeisessä roolissa on eurooppalaiset valvontaviranomaiset, kuten Euroopan pankkiviranomainen (EBA), joka osallistuu sääntelyn valmistelutyöhön. Toisen tason tarkoituksena on varmistaa, että sääntely on käytännössä sovellettavaa ja yhdenmukaista kaikissa jäsenvaltioissa. Kolmannella tasolla sääntelyä täydennetään valvontaviranomaisten antamilla ohjeilla ja suosituksilla (*soft law*). Neljännellä tasolla sääntely pannaan täytäntöön ja sitä valvotaan kansallisella tasolla. Suomessa keskeinen toimija on Finanssivalvonta, joka vastaa finanssimarkkinoiden valvonnasta ja EU-säätelyn kansallisen toimeenpanon valvonnasta. Tällä tasolla sääntely konkretisoituu yksittäisiksi valvontatoimenpiteiksi, päätöksiksi ja tarvittaessa hallinnollisiksi seuraamuksiksi.

<sup>107</sup> Keinänen - Kontkanen 2015, s.8 ja Wuolijoki 2022, s.13.

Lamfalussy-prosessi muodostaa instituutionaalisen perustan *single rulebookille*<sup>108</sup>, joka laadittiin vuonna 2009 osana Euroopan unionin vastausta vuoden 2008 finanssikriisiin. Single rulebook on unionin *yhteinen sääntökirja*, jonka tavoitteena on yhtenäistää sääntelyä, vähentää ristiriidassa olevaa kansallista sääntelyä, varmistaa sääntelyn yhdenmukainen soveltaminen ja edistää rahoitusmarkkinoiden vakautta ja läpinäkyvyyttä.<sup>109</sup> Se koostuu useista keskeisistä säädöksistä, kuten esimerkiksi vakavaraisuusdirektiivistä ja vakavaraisuusasetuksesta. Euroopan finanssivalvontajärjestelmän viranomaisilla, kuten EBA:lla on keskeinen rooli yhteisen sääntökirjan kehittämisessä ja soveltamisessa.

EBA:n englanninkielisessä asetuksessa (EU) 1093/2010 todetaan seuraavasti: *”There is a need to introduce an effective instrument to establish harmonised regulatory technical standards in financial services to ensure, also through a single rulebook, a level playing field and adequate protection of depositors, investors and consumers across the Union.”*<sup>110</sup> Suomenkielisessä asetuksessa todetaan, että *”On tarpeen ottaa käyttöön tehokas väline yhdenmukaisten teknisten sääntelystandardien laatimiseksi finanssipalvelujen alalla, jotta varmistetaan muun muassa yhden ainoan ohjekirjan avulla tasapuoliset toimintaedellytykset ja riittävä tallettajien, sijoittajien ja kuluttajien suoja koko unionissa.”*<sup>111</sup> Vaikka ”single rulebook” on terminä vakiintunut, on se suomenkielisessä asetuksessa korvattu termillä ”ainoa ohjekirja” ja oikeuskirjallisuudessa se on puolestaan nimetty ”yhteinen sääntökirja”. Näin ollen single rulebook kulkee suomenkielisessä oikeuslähdeaineistossa nimillä ainoa ohjekirja ja yhteinen sääntökirja, mutta kyse on kuitenkin yhdestä ja samasta asiasta. Kansallisten valvontaviranomaisten, kuten Finanssivalvonnan tehtävänä on valvoa, että yhteistä sääntökirjaa sovelletaan kansallisten valvottavien toimesta.

## 2.4 Yhteinen pankkivalvontamekanismi

2007–2009-lukujen finanssikriisi osoitti, että *”pankkisektorin ja julkisen talouden yhteyksistä johtuvat ongelmat voivat levitä rahaliitossa nopeasti maasta toiseen. Näiden ongelmien ennaltaeh-*

---

<sup>108</sup> Single Rulebook on Euroopan unionin rahoitusmarkkinoiden sääntelykehys, joka pyrkii luomaan yhteisen sääntelykehyn kaikille EU:n rahoitusmarkkinoiden toimijoille.

<sup>109</sup> EBA, The Single Rulebook. <https://www.eba.europa.eu/single-rulebook> (15.4.2026). Ks. Wuohijoki 2022, s. 72.

<sup>110</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1093/2010, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta sekä päätöksen N:o 716/2009/EY muuttamisesta ja komission päätöksen 2009/78/EY kumoamisesta. s.4 (kohdassa. 22).

<sup>111</sup> Ibid.

käisyyden perustettiin pankkiunioni, johon kuuluu yhteinen pankkivalvontamekanismi (Single Supervisory Mechanism, SSM)<sup>112</sup>. EU:n yhteinen pankkiunioni koostuu 21 jäsenmaasta, joka kattaa koko euroalueen. Sillä tarkoitetaan laajemmin ”EU:n politiikkaa, jonka tavoitteena on yhdentää euroalueen jäsenmaiden pankkisektorit.”<sup>113</sup> Sen elementit ovat yhteinen pankkivalvonta- ja kriisintarkkailumeکانismi sekä eurooppalainen talletussuojajärjestelmä.<sup>114</sup>

Yhteinen pankkivalvontameکانismi perustettiin vuonna 2013 asetuksella (EU) 1024/2013 luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille (EKP). Asetuksen ensimmäisen artiklan mukaan EKP:lle annetaan ”luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevia erityistehtäviä, ja sen tavoitteena on edistää luottolaitosten toiminnan turvallisuutta ja vakautta sekä rahoitusjärjestelmän vakautta unionissa ja kussakin jäsenvaltiossa ottaen täysin huomioon sisämarkkinoiden yhtenäisyyden ja eheyden ja sen, että luottolaitoksia on kohdeltava yhtäläisesti sääntelyn katvealueiden hyväksikäytön estämiseksi”<sup>115</sup>. Yhteinen pankkivalvontameکانismi tuli voimaan vuonna 2014<sup>116</sup> ja valvonnan roolia keskitettiin huomattavasti vuonna 1998 perustetulle EKP:lle.<sup>117</sup> Yhteisen pankkivalvontameکانismin tavoitteet ovat vahvistaa pankkien vakavaraisuutta ja riskienhallintaa, varmistaa yhdenmukainen pankkivalvonta euroalueella ja ehkäistä finanssikriisejä ja niiden leviämistä jäsenvaltioiden välillä.<sup>118</sup> Yhteisen pankkiunionin myötä suurimpien pankkien valvonta siirrettiin pois kansallisilta valvontaviranomaisilta<sup>119</sup> ja ne ovat nykyisin suoraan EKP:n valvonnan alla. Siirto johtuu riskienhallinnallisista perusteista, sillä valvottavat ovat kokonsa vuoksi merkittävä riski rahoitusmarkkinoiden vakaudelle.<sup>120</sup> Suomen suurimmat pankit, kuten Nordea Rahoitus Suomi Oy, Nordea Bank Abp, Kuntarahoitus Oy ja OP Osuuskunta ovat EKP:n suoran

---

<sup>112</sup> Suomen Pankki, Yhteinen pankkivalvontameکانismi. <https://www.suomenpankki.fi/fi/suomen-pankki/strategia-ja-tehtavat/eurojarjestelma-ja-ekp/yhteinen-pankkivalvontameکانismi/> (15.4.2026).

<sup>113</sup> Euroopan unionin neuvosto, Pankkiunioni. <https://www.consilium.europa.eu/fi/policies/banking-union/> (15.4.2026).

<sup>114</sup> Tuominen 2013, s. 881–883. Ks. COM (2012) 510 final, s. 1–9.

<sup>115</sup> Neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013, annettu 15 päivänä lokakuuta 2013, luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille. 1 artikla.

<sup>116</sup> Finanssivalvonnan toimintakertomus 2024. <https://www.finanssivalvonta.fi/tiedotteet-ja-julkaisut/toimintakertomukset/toimintakertomus-2024/teemat/pankkivalvonnassa-yhteisen-valvontameکانismin-juhlavuosi/> (15.4.2026).

<sup>117</sup> Euroopan keskuspankki, EKP, EKPJ ja eurojärjestelmä. <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/index.fi.html> (15.4.2026).

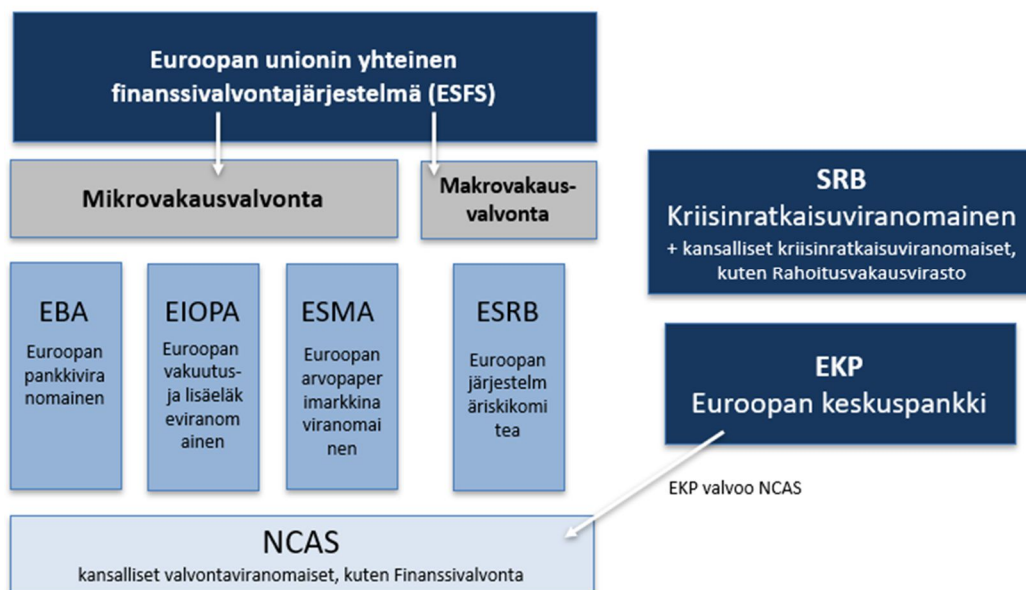
<sup>118</sup> Suomen Pankki, Yhteinen pankkivalvontameکانismi. <https://www.suomenpankki.fi/fi/suomen-pankki/strategia-ja-tehtavat/eurojarjestelma-ja-ekp/yhteinen-pankkivalvontameکانismi/> (15.4.2026).

<sup>119</sup> Busch – Ferrarini 2015, s.33–37.

<sup>120</sup> Wuolijoki 2022, s.66.

valvonnan alaisuudessa.<sup>121</sup> Näin ollen EKP määrää hallinnollisia sanktioita sen valvonnan alla oleville valvottaville.<sup>122</sup> Esimerkki viimeisimmästä suomalaiseseen pankkiin kohdistuvasta hallinnollisesta seuraamuksesta on tammikuussa 2026 EKP:n valvottavalle asettama 2,26 miljoonan euron seuraamusmaksu suurten asiakasriskien rajan rikkomisesta.<sup>123</sup> EKP:n määräämien hallinnollisten sanktioiden perusta on läpinäkyvä ja EKP soveltaa niiden asettamisessa julkaisemaansa opasta, jossa se on kuvannut hallinnollisten rahamääräisten seuraamusten määräämismenetelmän.<sup>124</sup>

## Euroopan unionin rahoitusmarkkinavalvontajärjestelmä ja yhteinen pankkiunioni



Kuva 2. Euroopan unionin rahoitusmarkkinavalvontajärjestelmä ja yhteinen pankkiunioni.<sup>125</sup>

<sup>121</sup> European central bank, List of supervised entities s.22. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/ssm.listofsupervisedentities202602.fi.pdf?ff15bbcb3c1ce8605c4f52f5cf24d5ac> (15.4.2026).

<sup>122</sup> Neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013, annettu 15 päivänä lokakuuta 2013, luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille. (7) ja 18(1) artiklat.

<sup>123</sup> European central bank, Imposition of an administrative penalty on Nordea Finance Finland Ltd. [https://www.bankingsupervision.europa.eu/activities/sanctions/supervisory-sanctions/shared/pdf/ssm.20260310\\_publication\\_template.en.pdf](https://www.bankingsupervision.europa.eu/activities/sanctions/supervisory-sanctions/shared/pdf/ssm.20260310_publication_template.en.pdf) (15.4.2026).

<sup>124</sup> European central bank: Guide to the method of setting administrative pecuniary penalties pursuant to Article 18(1) and (7) of Council Regulation (EU) No 1024/2013. 2021, s.1–8.

<sup>125</sup> Euroopan unionin neuvosto, EU system of financial supervision. <https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/financial-supervision-architecture/> ja Euroopan keskuspankki, Euroopan finanssivalvojen järjestelmä. <https://www.bankingsupervision.europa.eu/about/esfs/html/index.fi.html> (15.4.2026).

Kuva 2. (Euroopan unionin rahoitusmarkkinavalvontajärjestelmä ja yhteinen pankkiunioni) esittää Euroopan finanssivalvojen järjestelmän (ESFS:n) rakenteen. Se kuvaa, miten rahoitusmarkkinoiden valvonta on organisoitu unionissa usealle eri taholle. ESFS toimii koko unionissa, ei vain euroalueella. ESFS yhdistää EU-tason valvontaviranomaiset, kansalliset valvontaviranomaiset ja makrovakauserävalvonnan. ESFS:llä tarkoitetaan koko unionin laajuista rahoitusvalvonnan järjestelmää, jonka makrovakauserän seurannasta vastaa Euroopan järjestelmäriskikomitea (ESRB). Mikrovakauserävalvonnan vastaa EBA, Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen (EIOPA) sekä Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen (ESMA). Edellä mainitut ovat EU-tason valvontaviranomaisia, jotka vastaavat rahoitusmarkkinoiden sääntelyn kehittämisestä sekä valvonnan koordinoimisesta EU:ssa. NCAs:lla tarkoitetaan kansallisia toimivaltaisia viranomaisia, kuten esimerkiksi Finanssivalvontaa. Näiden kansallisten toimielinten tehtävänä on varmistaa sääntelyn täytäntöönpano ja valvoa sen toteutuminen jäsenvaltioissa. EKP ei kuulu ESFS:n viranomaisiin, vaan se toimii erillisessä roolissa osana pankkiunionia, johtaen pankkivalvontaa euroalueella.

Lisäksi kuvassa 2. (Euroopan unionin rahoitusmarkkinavalvontajärjestelmä ja yhteinen pankkiunioni) on esitetty pankkiunionin tueksi vuonna 2015 perustettu yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (SRB), joka toimii yhteistyössä Euroopan parlamentin, Euroopan komission, Euroopan keskuspankin, kansallisten kriisinratkaisuviranomaisten ja Euroopan pankkiviranomaisen kanssa. Sen tehtävä on ”*varmistaa, että ongelmapankkien kriisinratkaisu sujuu hallitusti ja vaikuttaa mahdollisimman vähän reaalityönteeseen sekä pankkiunioniin osallistuvien EU-maiden ja muiden maiden julkiseen talouteen*”. SRB:n ”*tavoitteena on välttyä tulevaisuudessa pankkien pelastustoimilta ja minimoida veronmaksajille ja reaalityönteelle aiheutuvat kustannukset*”<sup>126</sup>.

SRB:lla oli keskeinen rooli vuoden 2018 Latvian ABLV AS pankin kriisinratkaisuprosessin arvioinnissa, jossa se katsoi, ettei pankin asettaminen unionin tason kriisinratkaisuun ollut yleisen edun mukaista ja pankki siirtyi Latvian kansallisen valvontaviranomaisen hoidettavaksi.<sup>127</sup> Latvian ABLV AS pankin tapaukseen perehdytään tarkemmin kappaleessa 2.5. Kriisinratkaisuviranomaisten yhteydessä, on mainittava, että jäsenvaltioilla on SRB:n lisäksi kansallisia kriisinratkaisuviranomaisia, jotka vastaavat kriisinratkaisutoimenpiteiden toteuttamisesta kansallisella tasolla sekä niiden pankkien kriisinratkaisusta, jotka eivät kuulu yhteisen kriisinratkaisumekanismin suoraan toimivaltaan. Kansallinen toiminta perustuu toissijaisuusperiaatteeseen, jonka mukaan

---

<sup>126</sup> Euroopan unioni, Yhteinen kriisinratkaisuneuvosto (SRB). [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/single-resolution-board-srb\\_fi](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/single-resolution-board-srb_fi) (15.4.2026).

<sup>127</sup> The single resolution board 2018. <https://www.srb.europa.eu/en/node/495> (15.4.2026).

päätöksenteko ja toimivalta tulee sijoittaa mahdollisimman lähelle toiminnan kohdetta.<sup>128</sup> Suomessa luottolaitosten kriisinratkaisuviranomaisena toimii vuonna 2015 lailla rahoitusvakausviranomaisesta (1195/2014) perustettu Rahoitusvakausvirasto<sup>129</sup>, joka vastaa kahdeksan sen toimivaltaan kuuluvan suomalaispankin kriisinratkaisusta.<sup>130</sup> Kriisinratkaisutoiminnan tarkoituksena on turvata veronmaksajien varoja ja ehkäistä pankkikriisien rahoittaminen julkisilla varoilla. Hallituksen esityksen (HE 175/2014) mukaan Rahoitusvakausvirastoa koskevan lain keskeisenä lähtökohtana on säätää tehokkaasta omistajan- ja sijoittajavastuusta ja siten minimoida julkisten varojen käyttö tulevien pankkikriisien ratkaisemisessa.<sup>131</sup> Rahoitusvakausvirasto tarjoaa talletussuojan talletusasiakkaille, joka turvaa tallettajien varat pankin maksukyvyttömyystilanteessa.<sup>132</sup>

## 2.5 EU:n pankkiunionin käytännön toiminta – tapaus Latvian ABLV AS pankki

Vuoden 2018 Latvian ABLV AS -pankkia koskevat tapahtumat havainnollistavat EU:n pankkiunionin ja yhteisen pankkivalvontamekanismin toimintaa. ABLV-ryhmään kuuluivat Latvian lainsäädännön valvonnan alla oleva luottolaitos ABLV Bank AS ja sen Luxemburgissa sijaitseva tytäryhtiö ABLV Bank Luxembourg SA. Molemmat luottolaitokset olivat EKP:n suorassa valvonnassa EU-asetuksen (EU) 1024/2013 nojalla sekä SRB:n toimivallan piirissä EU-asetuksen (EU) 806/2014 nojalla. Vuonna 2018 Latvian ABLV AS pankki ja sen Luxemburgilainen tytäryhtiö asetettiin FOLTF<sup>133</sup>-tilaan, jota edelsi usean tapahtuman sarja.

Tilanne alkoi 13.2.2018, kun Yhdysvaltain valtiovarainministeriön alainen FinCEN<sup>134</sup> julkaisi vakavan rahanpesusyytöksen, jossa pankkia epäiltiin laajamittaisesta rahanpesusta ja sanktioiden kiertämisestä.<sup>135</sup> FinCEN ilmoitti asettavansa pankin rahanpesusta epäiltyjen pankkien listalle.<sup>136</sup> Rahanpesusyytösten seurauksena pankki menetti luottamuksensa talletusasiakkaisiin, joka johti merkittävään talletuspakoon. 19.2.2018 EKP ohjeisti Latvian kansallista valvojaa (FCMC)

<sup>128</sup> Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot (2016/C 202/01)). 5 artikla 3 kohta.

<sup>129</sup> Rahoitusvakausvirasto. <https://rvv.fi/kriisinratkaisu> (15.4.2026).

<sup>130</sup> Rahoitusvakausvirasto, Pankkien kriisinhoitovalmiudet 2025, s.3. [https://rvv.fi/documents/44601309/235574185/Pankkien%20kriisinhoitovalmiudet%202025\\_RVV.pdf/1a0003b2-12af-43ff-3a27-5275673c9d80?t=1773998116746](https://rvv.fi/documents/44601309/235574185/Pankkien%20kriisinhoitovalmiudet%202025_RVV.pdf/1a0003b2-12af-43ff-3a27-5275673c9d80?t=1773998116746) (15.4.2026).

<sup>131</sup> HE 175/2014 vp, s. 7–8.

<sup>132</sup> HE 175/2014 vp, s. 84. ”Talletuspankkien tallettajien saamisten turvaamiseksi perustettua talletussuojarahastoa koskevat tehtävät siirtyvät virastolle.”

<sup>133</sup> FOLTF-tila (Failing or Likely to Fail) on valvojan virallinen päätös siitä, että pankki on kaatumassa tai todennäköisesti kaatumassa. Se on oikeudellinen kynnyksen, joka käynnistää pankin kriisinratkaisun tai vaihtoehtoisesti sen siirtymisen normaaliin konkurssi- tai selvitystilaan.

<sup>134</sup> Financial Crimes Enforcement Network (FinCEN) on Yhdysvaltain valtiovarainministeriön alainen viranomaisena, joka vastaa rahanpesun torjunnasta ja terrorismin rahoituksen estämisestä.

<sup>135</sup> Astola 2018, s.1–2.

<sup>136</sup> Zoffer 2019, s. 152–156, 154–155.

asettamaan pankille moratorion<sup>137</sup>, minkä se myös teki. 24.2.2018 EKP julkaisi lehdistötiedotteen, jonka mukaan ABLV ja sen Luxemburgin tytäryhtiö oli asetettu FOLTF-tilaan.<sup>138</sup>

SRB teki päätöksen, jossa se arvioi, ettei pankin pelastaminen ollut julkisen edun mukaista, joten sitä ei asetettu kriisinratkaisutilaan.<sup>139</sup> Näin ollen pankki siirtyi kansalliseen selvitystilaan Latvian lainsäädännön mukaisesti. Latvian viranomaiset eivät halunneet pääomittaa pankkia, joten 26.2.2018 ABLV:n hallitus päätti aloittaa vapaaehtoisen selvitystilan, koska pankin toiminnan jatkamiselle ei ollut enää edellytyksiä. 1.3.2018 Euroopan komissio pyysi EBA:ta tutkimaan pankin toimintaa tarkemmin. Tutkintapyynnössään komissio pyysi EBA:ta käyttämään ”full use of its power”<sup>140</sup> eli täyden maksimivoimansa varmistukseksi, että Latvian ABLV pankki noudattaa EU-oikeutta.

EBA:n sivuilla kuvataan menettely unionin lainsäädännön rikkomistapauksissa tai rikkomistapausepäilyissä. Samaa menettelytapaa käytettiin myös ABLV AS pankin tapauksessa. Prosessi alkaa pyynnön vastaanottamisella ja vastaanottokuittauksella. Tämän jälkeen viranomainen tekee alustavan arvion. Arvioinnin perusteella asia voidaan joko sulkea heti tai tutkinta voidaan käynnistää. Jos tutkinta päätetään avata, asia siirtyy paneelille, joka arvioi tapauksen ja laatii luonnoksen suositukseksi. Luonnos toimitetaan toimivaltaiselle viranomaiselle kommentoitavaksi, minkä jälkeen asia voidaan joko sulkea tai viedä eteenpäin ylemmälle päätöksentekoaikavälille. Lopulta ylempi elin hyväksyy suosituksen ja päättää asian. Prosessin eri kohdissa on mahdollisuus sulkea asia, jos jatkotoimia ei katsota tarpeellisiksi.<sup>141</sup> ABLV AS pankin tutkintapyynnön kohdalla EBA ilmoitti tehneensä alustavia selvityksiä, mutta se ei nähnyt edellytyksiä avata muodollista EU-oikeuden rikkomistutkintaa, sillä tutkintaa ei pidetty tarkoituksenmukaisena.<sup>142</sup>

ABLV AS -pankin kaatumisen jälkeen asian oikeudellinen käsittely on jatkunut useiden vuosien ajan sekä EU-tuomioistuimissa, että kansallisissa tuomioistuimissa. Latvian viranomaiset nostivat syytteitä pankin johtoa vastaan rahanpesuun liittyvistä rikoksista.<sup>143</sup> Samanaikaisesti pankki

---

<sup>137</sup> Moratorio on pankkivalvojan määräämä tilapäinen kielto pankille suorittaa maksuja tai nostaa varoja. Se on hätätoimi, jota käytetään, kun pankin likviditeetti on romahtamassa ja on olemassa välitön riski, että pankki kaatuu hallitsemattomasti. Moratorion keskeisin tarkoitus on turvata talletusasiakkaiden varat.

<sup>138</sup> European central bank, ECB determined ABLV Bank was failing or likely to fail.

<https://www.bankingsupervision.europa.eu/press/pr/date/2018/html/ssm.pr180224.en.html> (15.4.2026). Kun kyseessä on taloudellisesti merkittävä pankki, FOLTF-päätöksen tekee EKP.

<sup>139</sup> SRB/EES/2018/09 2018, s.1–25.

<sup>140</sup> Astola 2018, s.2.

<sup>141</sup> EBA, Breach of Union Law. <https://www.eba.europa.eu/activities/supervisory-convergence/breach-union-law> (15.4.2026).

<sup>142</sup> EBA:n vastine Euroopan komissiolle: EBA-2020-D-3000.

<sup>143</sup> Ministry of finance republic of Latvia: FinCEN: Latvia’s action to address the threat to the financial system posed by ABLV Bank was reasonable, responsible and effective.

ja sen osakkeenomistajat panivat vireille useita oikeudenkäyntejä EU:n yleisessä tuomioistuimessa, joissa vaadittiin muun muassa EKP:n tekemien FOLTF-arvioiden sekä SRB:n tekemän päätöksen olla ryhtymättä kriisinratkaisuun kumoamista. EKP:tä koskevat kanteet jätettiin tutkimatta vuonna 2019, mutta SRB:n päätöksiä koskeva ABLV AS pankin oma kanne<sup>144</sup> on edelleen vireillä. Osakkeenomistajien kanne jätettiin tutkimatta vuonna 2020, koska kantajien ei katsottu olevan EU-oikeudessa vaaditulla tavalla suoraan asianosaisia eikä heillä näin ollen ollut asialegitimaatiota (*legitimatío ad causam*).<sup>145</sup>

ABLV-pankin tapaus konkretisoi sen, mitä seurauksia pahimmillaan syntyy, jos valvottava ei noudata lainsäädäntöä ja sitä tukevaa viranomaisen antamaa soft law'ta, eikä kansallinen valvoja valvo valvottaviaan riittävän tehokkaasti. ABLV AS pankin tapaus osoittaa kuinka yhteinen pankkivalvontamekanismi toimii tilanteissa, joissa valvottava rikkoó EU-oikeutta. Tapaus osoittaa myös kansallisen valvojan roolin merkityksen ja sen, miten ratkaisevaa sen toiminta on siltä osin, että sen valvontatoiminnan keskiössä on tunnistaa riskit ajoissa, puuttua niihin tehokkaasti ja toimia hyvässä yhteistyössä muiden EU:n viranomaisten kanssa.

---

<https://www.fm.gov.lv/en/article/fincen-latvias-action-address-threat-financial-system-posed-ablv-bank-was-reasonable-responsible-and-effective> (15.4.2026).

<sup>144</sup> EUT, T-280/18, ABLV Bank AS v. Single Resolution Board (SRB), tuomio 6.7.2022.

<sup>145</sup> EUT, T-50/20, PNB Banka AS v. Euroopan keskuspankki (EKP), määräys 12.3.2021. Ja EUT, C-364/20 P, Bernis ym. v. SRB, valitus 4.8.2020.

### 3 EU-oikeuden etusijaperiaate ja soft law -ohjaus

#### 3.1 EU-oikeuden etusijaperiaate

EU-oikeuden etusija on unionin oikeusjärjestyksen perustavanlaatuinen periaate, joka takaa sääntelyn yhtenäisen soveltamisen kaikissa jäsenvaltioissa ja varmistaa unionin toimivallan tehokkaan toteutumisen.<sup>146</sup> Periaate ei perustu suoraan Euroopan unionin perussopimukseen, vaan se on kehittynyt Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Vuoden 1964 ratkaisussa *Costa v. ENEL*<sup>147</sup> tuomioistuin katsoi, että jäsenvaltiot olivat siirtäneet toimivaltaa unionille, eikä unionin oikeuden sitovuutta voida asettaa riippuvaiseksi kansallisesta lainsäädännöstä. Kiistassa oli kyse siitä, että vuonna 1962 Italia kansallisti sähköyhtiöt ja siirsi sähköntuotannon valtion yhtiölle ”ENEL:ille”. Costa, joka omisti osakkeita yksityisessä sähköyhtiössä, kieltäytyi maksamasta sähkölaskua protestina kansallistamista vastaan. Costa vetosi siihen, että kansallistamislaki oli ristiriidassa Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen kanssa. Tapauksessa oli kyse siitä, voiko jäsenvaltion kansallinen laki syrjäyttää Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen. Tuomioistuin linjasi, ettei jäsenvaltio voi vedota myöhemmin annettuun kansalliseen lakiin välttääkseen EU-oikeudelliset velvoitteensa. Ratkaisulla on merkittävä painoarvo, sillä se vahvistaa EU-oikeuden etusijaperiaatteen suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön.

Myöhemmin vuoden 1992 ratkaisussa *Internationale Handelsgesellschaft C-240/90*<sup>148</sup> vahvistettiin, että etusija ulottuu myös kansallisiin perustuslain tasoisiiin normeihin. Tuomioistuimen ratkaisussa vahvistettiin, että Euroopan yhteisöjen (nykyisin EU:n) oikeus on etusijainen jäsenvaltioiden kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Tämä tarkoittaa, että jos kansallinen säädös on ristiriidassa sovellettavan EU-oikeuden normin kanssa, kansallisen tuomioistuimen on jätettävä kansallinen normi soveltamatta sillä osin kuin se on ristiriidassa EU-lainsäädännön kanssa.<sup>149</sup> Etusijaperiaate koskee kaikkia oikeudellisia normeja, olipa kyse sitten lainsäädännöstä tai kansallisesta hallinnollisesta toiminnasta. Etusijaperiaate liittyy läheisesti EU-oikeuden välittömään oikeusvaikutukseen, joka vahvistettiin ratkaisussa *Van Gend en Loos C- 26/62*<sup>150</sup>. Välitön oikeusvaikutus tarkoittaa, että tietyt EU-oikeuden säännökset voivat tuottaa yksilöille oikeuksia, joihin

---

<sup>146</sup> Mäenpää 2011, s.142–148.

<sup>147</sup> EYT, C-6/64, *Flaminio Costa v. ENEL*, tuomio 15.7.1964.

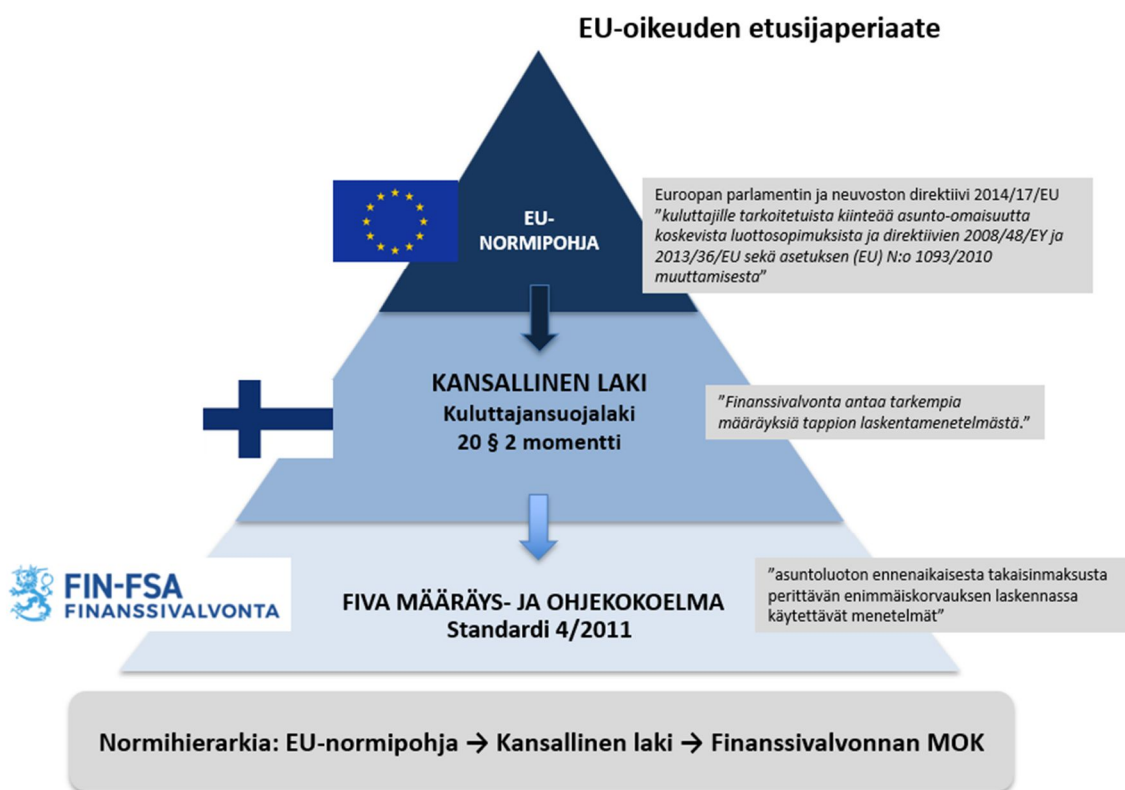
<sup>148</sup> EYT, C-240/90, *Saksan liittotasavalta v. Euroopan yhteisöjen komissio*, tuomio 27.10.1992.

<sup>149</sup> Mäenpää 2023, s.125.

<sup>150</sup> EYT, C-26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van & Gend Loos v. Nederlandse administratie der belastingen*, tuomio 5.2.1963.

nämä voivat vedota kansallisissa tuomioistuimissa. Etusija puolestaan varmistaa, että nämä oikeudet toteutuvat tehokkaasti.

Etusijaperiaate vahvistettiin myös ratkaisussa *Simmenthal C-106/77*<sup>151</sup>, jonka mukaan tuomioistuin totesi, että kansallisen tuomioistuimen on omasta aloitteestaan jätettävä kansallinen säännös soveltamatta, mikäli se on ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. EU-oikeuden etusija takaa sääntelyn yhtenäisen soveltamisen kaikissa jäsenvaltioissa ja varmistaa unionin toimivallan tehokkaan toteutumisen. Tämä periaate on ehdoton rahoitusmarkkinoiden rajat ylittävän toiminnan sääntelyssä ja valvonnassa, sillä ilman EU-oikeuden etusijaa jäsenvaltioiden toisistaan poikkeavat normit ja tulkintakäytännöt voisivat vaarantaa sisämarkkinoiden toimivuuden ja kansainvälisen rahoitusjärjestelmän vakauden. Etenkin viranomaistoiminnassa EU-oikeuden etusijaperiaate näyttäytyy siten, että ”viranomaisella on päätöstä tehdessään velvollisuus jättää soveltamatta ne kansallisen oikeuden säännökset, jotka ovat ristiriidassa asian ratkaisussa sovellettavan EU-oikeuden kanssa”<sup>152</sup>. EU-oikeuden etusijaperiaatetta voidaan konkretisoida seuraavalla esimerkillä katso kuva 3. EU-oikeuden etusijaperiaate.



Kuva 3. EU-oikeuden etusijaperiaate.

<sup>151</sup> EYT, C-106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA, tuomio 9.3.1978.

<sup>152</sup> Mäenpää 2023, s.125.

### 3.2 Soft law -ohjaus ja Finanssivalvonnan määräys- ja ohjekokoelma

Soft law on kansainvälisen oikeuden oikeuslähde<sup>153</sup>, jolla tarkoitetaan muuta oikeudellista ohjausta, jota ei julkaista virallisessa säädöskokoelmassa. ”Oikeusjärjestelmän toimivuuden tarkastelussa kysymys sääntelytarkkuudesta nousee esiin monesta näkökulmasta. Lainlaatija harmitsee pykälää valmisteltaessa, tulisiko ne muotoilla yleisluonteisiksi ja joustaviksi vai hyvin täsmällisiksi ja konkreettisiksi.”<sup>154</sup> Ohjeet, määräykset ja suositukset ovatkin ratkaisu nimenomaisesti tähän kysymykseen, sillä niiden tehtävänä on tarkentaa sääntelyä. Finanssivalvontaviranomaisen yksi merkittävin toiminnallinen rooli on laatia ohjeita ja määräyksiä, joilla se ohjaa valvottavien toimintaa rahoitusmarkkinoilla. ”Soft law -oikeuslähteet ovat lähtökohtaisesti muodollisesti ei-sitovia tai ei-velvoittavia.”<sup>155</sup> Määttä<sup>156</sup> määrittelee soft law:n seuraavin tavoin kirjallisessa muodossa esiintyvä, muodollisesti ei-velvoittava tai heikosti velvoittava sallittuna pidetty oikeuslähde.<sup>157</sup>

Finanssivalvonnan ja EBA:n antamat ohjeet sijoittuvat soft law:n piiriin. Näitä normatiivisia välineitä on oikeuskirjallisuudessa kuvattu käsitteellä ”quasi-legal instruments”.<sup>158</sup> Näille instrumenteille on ominaista, että ne eivät muodollisesti perustu lainsäädäntövaltaan eivätkä ole oikeudellisesti velvoittavia samalla tavoin kuin laki tai asetus, mutta niillä on merkittävä käytännön vaikutus normien tulkintaan ja soveltamiseen.<sup>159</sup> Ohjeet ovat luonteeltaan vahvasti sitovia (*de facto*).<sup>160</sup>

Finanssivalvonnan määräys- ja ohjekokoelma (MOK) ei luo uusia oikeudellisia velvoitteita, vaan sen tarkoituksena on konkretisoida ja täsmentää voimassa olevaa lainsäädäntöä (*de lege lata*) sekä ilmaista valvontaviranomaisen tulkintakanta avoimiin tai yleisluonteisiin säännöksiin. MOK sekä antaa Finanssivalvonnan tulkinnan kyseessä olevasta sääntelystä, että konkretisoi sääntelyn käytännönläheisemmäksi ja helpommin sovellettavaksi. Finanssivalvonnan määräykset ovat

---

<sup>153</sup> Rosas 1993, s. 70–72.

<sup>154</sup> Tala 2010, s.4.

<sup>155</sup> Ibid. s.73.

<sup>156</sup> Tapio Määttä on ympäristöoikeuden professori ja Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksen johtaja. (s. 1965-)

<sup>157</sup> Määttä 2005, s. 447.

<sup>158</sup> Ks. The elsa law review. [https://files.elsa.org/AA/ELR/2020/ELR\\_20\\_1.pdf](https://files.elsa.org/AA/ELR/2020/ELR_20_1.pdf) 2020, s.65 (15.4.2026).

<sup>159</sup> Kanninen 2009, s. 186–196.

<sup>160</sup> De facto tarkoittaa tosiasiallisesti olemassa olevaa vaikka sitä ei olisi virallisesti tai laillisesti vahvistettu. Ks. Kari 2014, s.71. ”Viranomaisohjeilla onkin vahva de facto -sitovuus.”

oikeudellisesti sitovia normeja, kun taas ohjeet ovat luonteeltaan vahvasti ohjaavia ja käytännössä velvoittavia soft law -instrumentteja. Määräysten ja ohjeiden laatiminen on Finanssivalvonnan keino käyttää sille siirrettyä lainsäädäntövaltaa.<sup>161</sup>

Suomen viranomaisen oikeudesta julkaista määräyskokoelmia, ohjeita, päätöksiä ja tiedonantoja säädetään laissa ministeriöiden ja valtion muiden viranomaisten määräyskokoelmista (189/2000) (*määräyskokoelmalaki*). Määräyksissä tulee määräyskokoelmalain 8 §:n mukaan julkaista seuraavat tiedot:

- ”säännökset, joihin viranomaisen toimivalta määräysten antamiseen perustuu”
- ”määräykset antanut viranomainen”
- ”määräysten antopäivä”
- ”määräysten numero asianomaisessa määräyskokoelmassa tai muu määräysten yksilöimiseksi tarvittava tieto”
- ”määräysten voimassaoloaika”
- ”viranomainen tai yksikkö, joka antaa tarkempia tietoja määräyksistä ja jolta määräykset ovat tallenteena saatavissa; sekä”
- ”määräyksillä kumottavat tai muutettavat aikaisemmat määräykset”

Suomen perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan ”*muu viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräytyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella.*”

Täten Finanssivalvonnan toimivallalla antaa määräyksiä ja ohjeita on valtiosääntöoikeudellinen perusta, joka kytkeytyy perustuslain 80 §:ssä säädettyyn norminantovallan järjestelmään. Määräykset, toisin kuin, ohjeet ovat nimensä mukaisesti velvoittavia oikeussääntöjä, joita valvottavan tulee noudattaa. Määräyksiä annetaan ”*ainoastaan määräyksenantoon valtuuttavan lain säännöksen nojalla ja sen asettamissa rajoissa*”.<sup>162</sup> Määräykset on Finanssivalvonnan verkkosivuilla esitetty ”määräykset”-otsikon alla, jotta valvottavalle on selvää, että kyseessä on velvoittava normi. ”*Määräysten perustana olevat määräyksenantoon oikeuttavat lain säännökset merkitään selvästi näkyviin ennen määräyksiä.*”<sup>163</sup>

---

<sup>161</sup> Mäenpää 2023, s.215.

<sup>162</sup> Finanssivalvonnan MOK 3/2015 FIVA/2023/838. s.2.

<sup>163</sup> Finanssivalvonta, Finanssivalvonnan määräysten ja ohjeiden oikeudellinen luonne. <https://www.finanssivalvonta.fi/saantely/oikeudellinen-luonne/> (15.4.2026).

Ohjeet puolestaan sisältävät Finanssivalvonnan tulkintoja velvoittavan sääntelyn sisällöstä. Koska kyseessä on tulkinta, kirjoitetaan ohje siten, että lukijalle on selvää se, ettei kyse ole velvoittavasta määräyksestä. Näin ollen ohjeet kirjataan käyttäen fraasia ”*Finanssivalvonnan tulkinnan mukaan...*”, jotta velvoittava ja ei-velvoittava ohje on selkeästi eroteltavissa.<sup>164</sup> Finanssivalvonnan verkkosivuilla on eritelty velvoittavat ja sitovat määräykset, sekä ohjeet, jotka ovat luonteeltaan ei-velvoittavia kannanottoja velvoittavan sääntelyn sisällöstä ja suositukset, jotka ovat toimintaa ohjaavia, mutta eivät oikeudellisesti velvoittavia kannanottoja.<sup>165</sup>

Soft law:lla on kaksoisluonne, sillä vaikka ohjeet ja suositukset eivät lähtökohtaisesti luo uusia velvoitteita eivätkä ole suoraan oikeudellisesti sitovia normeja (*de jure*) noudattavat valvottavat niitä käytännössä velvoittavina, sillä viranomaisen soveltaa niitä valvontapäätöksissään ja ohjeista ja suosituksista poikkeaminen voi johtaa lisätarkastuksiin tai muihin seuraamuksiin. Tällä tavoin soft law voi muodostua käytännössä *de facto*-sitovaksi, vaikka se ei sitä teoriassa ole.

Esimerkkinä Finanssivalvonnan antamasta MOK:sta voidaan mainita määräys- ja ohjekokoelman standardi 4/2011 (Kuva 3. EU-oikeuden etusijaperiaate, kappale 3.1), joka koskee asuntoluoton ennen aikaisesta takaisinmaksusta perittävän enimmäiskorvauksen laskennassa käytettäviä menetelmiä.<sup>166</sup> Kyseisen MOK:n normipohjana toimii Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2014/17 ”*kuluttajille tarkoitetuista kiinteää asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista ja direktiivien 2008/48/EY ja 2013/36/EU sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta*”<sup>167</sup>. Finanssivalvonnan oikeus antaa velvoittavia määräyksiä on huomioitu myös kansallisessa laissa ja se perustuu kuluttajansuojalain 7a luvun 20 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan ”*Finanssivalvonta antaa tarkempia määräyksiä tappion laskentamenetelmästä.*”<sup>168</sup>

Finanssivalvonnan MOK:lla on positiivinen vaikutus finanssimarkkinoihin, sillä se lisää ennakoitavuutta, selventää tulkintaa monimutkaisessa sääntely-ympäristössä ja yhdenmukaistaa valvontakäytäntöä. Toisaalta ne myös heikentävät valvottavien oikeusturvaa, sillä yksityiskohtaisilla määräys- ja ohjekokoelmilla Finanssivalvonta voi käytännössä laajentaa valvottavien velvoitteita ilman lainsäätäjän päätöstä. Valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta on kuitenkin keskeistä ymmärtää, ettei viranomaisen saa perustaa velvoittavaa päätöstä pelkästään soft law:n ilman

---

<sup>164</sup> Ibid.

<sup>165</sup> Finanssivalvonta, verkkosivut kohdasta: (sääntely → määräys- ja ohjekokoelma).

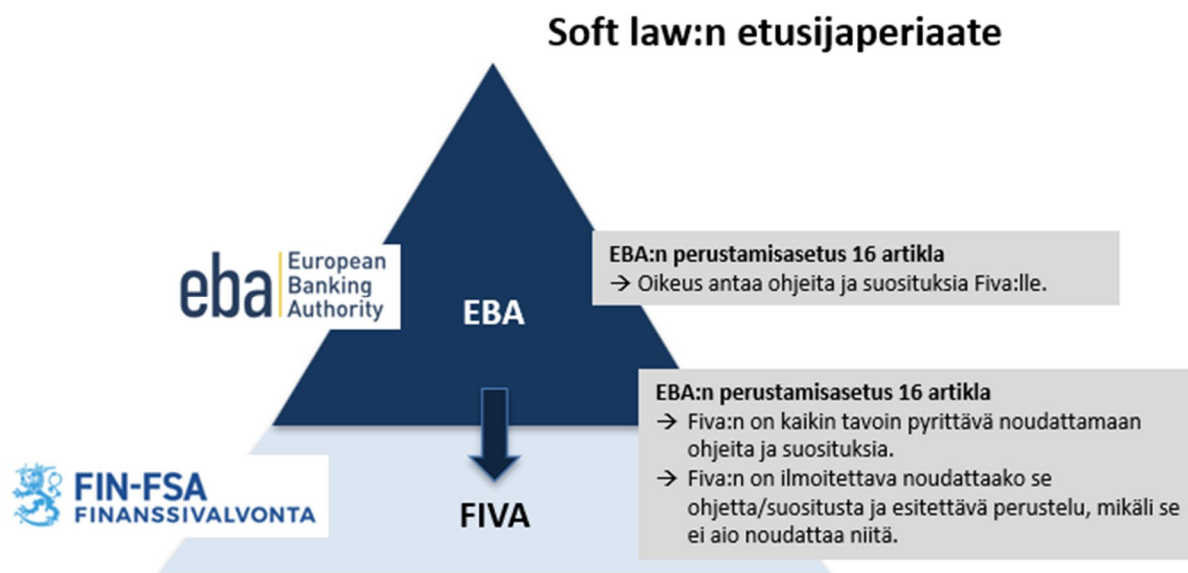
<sup>166</sup> Finanssivalvonnan MOK FIVA 7/01.00/2017.

<sup>167</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/17/EU, annettu 4 päivänä helmikuuta 2014, kuluttajille tarkoitetuista kiinteää asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista ja direktiivien 2008/48/EY ja 2013/36/EU sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta.

<sup>168</sup> Kuluttajansuojalaki (38/1978) 7a luku 20 § 2 momentti.

normiperustaa, sillä perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan ”julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin” ja ”kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”.

EBA:n ja Finanssivalvonnan antaman soft law:n välinen suhde on hierarkkinen, sillä EBA:n perustamisasetuksen (EU) 1093/2010, 16 artiklan mukaan ”Pankkiviranomainen antaa toimivaltaisille viranomaisille tai finanssilaitoksille osoitettuja ohjeita ja suosituksia yhdenmukaisten, tehokkaiden ja toimivien valvontakäytäntöjen aikaansaamiseksi” ja ”Toimivaltaisten viranomaisten ja finanssilaitosten on kaikin tavoin pyrittävä noudattamaan näitä ohjeita ja suosituksia.”. 16 artiklan kohta 3:n alakohta 1:n mukaan ”Kunkin toimivaltaisen viranomaisen on kahden kuukauden kuluessa ohjeen tai suosituksen antamisesta vahvistettava, noudattaako tai aikooko se noudattaa kyseistä ohjetta tai suositusta. Jos toimivaltainen viranomainen ei noudata tai aio noudattaa sitä, sen on ilmoitettava asiasta pankkiviranomaiselle ja esitettävä perustelunsa.”<sup>169</sup> Katso soft law:n etusijaperiaate (kuva 4. Soft law:n etusijaperiaate).



Kuva 4. Soft law:n etusijaperiaate.

Soft law -instrumenttien etusijaperiaatetta voidaan pitää perusteltuna, koska EBA toteuttaa valmisteluprosessissaan laajamittaisia kuulemisia, jotka mahdollistavat valvottavien osallistumisen teknisten standardien kehittämiseen. Tällainen osallistava prosessi lisää soft law:n tosiasiallista hyväksyttävyyttä valvottavien keskuudessa. Esimerkkinä tästä voidaan mainita EBA:n joulukuussa 2025 käynnistämä julkinen kuuleminen teknisten sääntelystandardien luonnoksista,

<sup>169</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1093/2010, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta sekä päätöksen N:o 716/2009/EY muuttamisesta ja komission päätöksen 2009/78/EY kumoamisesta.

jotka koskevat luottolaitosten merkittäviä liiketoimia.<sup>170</sup> Kuuleminen tarjoaa sekä kansallisille valvojille, että valvottaville mahdollisuuden esittää näkemyksiään luonnosten sisällöstä ennen standardien lopullista hyväksymistä. Tämä menettely konkretisoi oikeusvarmuuden edistämistä.

Vaikka soft law -normeihin ei voida vedota tavalla, joka antaisi niille varsinaisen lainsäädännön aseman, valvottavalla on tietyissä olosuhteissa mahdollisuus nojata viranomaisen antamiin yleisiin ohjeisiin ja täsmentäviin standardeihin. Hallinnon oikeusperiaatteisiin kuuluvat toiminnan ennakoitavuus, yhdenmukaisuus ja läpinäkyvyys, ja näiden periaatteiden toteutumisen arviointi voi edellyttää soft law -instrumenttien huomioon ottamista. Soft law -normeihin vetoaminen on erityisen perusteltua tilanteissa, joissa on aiheellista tarkastella viranomaisen harkintavallan käyttöä, kyseenalaistaa valvontakäytännön johdonmukaisuus suhteessa annettuihin ohjeisiin, tai arvioida tilannetta, jossa valvottava on valvojan ohjeistusta noudattaessaan päätenyt tahattomasti rikkomaan lakia. Näin ollen soft law voi toimia relevanttina vertailukohtana sen arvioimisessa, onko viranomainen poikennut omasta vakiintuneesta ohjauslinjastaan ilman asianmukaisesti perusteltua syytä.

Oikeustapauksessa C-911/19<sup>171</sup> EU-tuomioistuim (EUT) ratkaisi, voiko EBA antaa ohjeita, jotka käytännössä rajoittavat jäsenvaltioiden toimivaltaa, vaikka ohjeet eivät ole muodollisesti sitovia. Asiassa EBA oli antanut tuotehallintaa ja -valvontaa koskevat ohjeet (POG) joita Ranskan valvontaviranomainen (ACPR) ilmoitti noudattavansa. Tämä teki ohjeista vahvasti ohjaavia ranskalaisille pankeille. Ranskan pankkiliitto (FBF) kyseenalaisti ohjeiden laillisuuden, sillä FBF:n mukaan EBA:n ohjeet menivät pidemmälle kuin mitä EBA-asetuksen 8 ja 16 artiklat sallivat (*ultra vires*)<sup>172</sup> ja eivät vain selventäneet lainsäädäntöä, vaan sisälsivät uusia velvoittavia periaatteita. Koska ACPR oli ilmoittanut virallisesti noudattavansa ohjeita, muuttuivat ne *de facto* velvoittaviksi eikä valvottavilla ollut tosiasiallista mahdollisuutta olla noudattamatta niitä. FBF:n näkemyksen mukaan viranomaisen ohjeet olivat ristiriitaiset ja tilanne loi oikeudellisesti epäselvän tilanteen, jossa ristiriitaiset soft law -ohjeet "kovettuivat" ilman todellista lainsäädännöllistä prosessia.

---

<sup>170</sup> EBA, The EBA consults on draft technical standards on prudentially material transactions under the Capital Requirements Directive. 2025. <https://www.eba.europa.eu/publications-and-media/press-releases/eba-consults-draft-technical-standards-prudentially-material-transactions-under-capital-requirements> (15.4.2026).

<sup>171</sup> EUT, C-911/19, Fédération bancaire française (FBF) v. Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), tuomio 15.7.2021.

<sup>172</sup> Ultra vires "valtuuksien ulkopuolella": oikeudellinen periaate, jota käytetään kuvaamaan tilannetta, jossa viranomainen, toimielin tai muu toimija ylittää sille annetun toimivallan rajat.

EUT linjasi ratkaisussaan, että EBA:n POG-ohjeet perustuivat riittävästi sille annettuun valtuutukseen eikä ACPR:n päätös ottaa ohjeet käyttöön rikkonut EU-oikeutta. EBA:n ohjeistuksessa noudatetaan Euroopan valvontaviranomaisen asetuksen (EU) 1093/2010 16 artiklan nojalla ”noudata tai selitä”-periaatetta, jonka mukaan toimivaltaisen viranomaisen tulee perustella, mikäli se ei noudata ohjeistusta. ACPR ei ollut ilmoittanut jättävänsä noudattamatta ohjeistusta, vaikka sillä oli ollut mahdollisuus tehdä niin. EUT vahvisti, että EBA:n ohjeilla ei niiden soft law-luonteensa vuoksi ole sitovaa oikeusvaikutusta eikä riidanalaisilla ohjeilla myöskään ollut tarkoitus aikaansaada sitovia oikeusvaikutuksia. Koska ohjeet eivät ole sitovia, ei niitä voida riitauttaa kumoamiskanteella tuomioistuimessa SEUT 263:n nojalla. Tuomioistuin vahvisti, että ohjeet olivat lainmukaisia ja EBA:lla oli ollut toimivalta, joten ACPR sai ottaa ne käyttöön ja FBF:n haaste hylättiin.

Tapaus vahvisti sen, että vaikka soft law ei ole EU-oikeudellisesti sitovaa, voidaan sen oikeudellinen sisältö arvioida EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisumenettelyn kautta SEUT 267 artiklan nojalla. Tämä osoittaa, että EU-tuomioistuin voi puuttua soft law -instrumenttien oikeudelliseen perustaan ja toimivallan oikeellisuuteen ilman, että instrumentti on itsessään sitovaa lakia. Tapauksessa lisäksi vahvistettiin se, ettei soft law -ohjaus saa luoda uusia velvoitteita, vaan niiden tulee pysyä lainsäädännön puitteissa. Tämä vahvistaa finanssivalvontaviranomaisen toimivallan rajat, sillä laajoista soft law -valtuuksista huolimatta viranomainen ei voi luoda uusia velvoitteita itsenäisesti, vaan soft law:n normatiivinen vaikutus tulee perustua ainoastaan olemassa olevan sääntelyn täsmentämiseen.

## 4 Euroopan pankkiviranomainen

### 4.1 Euroopan pankkiviranomaisen perustaminen

Koska lyhyen taloushistoriamme aikana on koettu useita rahoitusmarkkinoita merkittävästi koskettaneita talouskriisejä, rahoitusmarkkinavalvonnan roolia on Euroopan unionin finanssimarkkinoilla vahvistettu huomattavasti. Erityisesti vuosien 2007–2009 globaali finanssikriisi paljasti, että hajautettu ja pääosin kansallisiin viranomaisiin perustunut valvontamalli ei kyennyt tehokkaasti vastaamaan rajat ylittävän rahoitusmarkkinatoiminnan riskeihin. Tämän seurauksena Euroopan unionissa on siirrytty asteittain kohti keskitetympää ja järjestelmällisempää finanssivalvontarakennetta.<sup>173</sup> Ennen finanssikriisiä unionin finanssimarkkinavalvonta perustui pitkälti kansallisiin viranomaisiin sekä niiden väliseen yhteistyöhön sekä valvonta oli keskitetty yksittäisiin rahoituslaitoksiin.<sup>174</sup> Tämä malli osoittautui riittämättömäksi tilanteessa, jossa suuret pankkikonsernit ja rahoitusmarkkinatoimijat operoivat useissa jäsenvaltioissa samanaikaisesti. Kansalliset valvontaviranomaiset tarkastelivat riskejä ensisijaisesti kansallisesta näkökulmasta, mikä johti puutteisiin kansainvälisten kokonaisriskien hahmottamisessa. Finanssikriisin jälkeen vastauksena puutteelliseen rahoitusmarkkinavalvontaan perustettiin De Larosièren asiantuntijaryhmä, jonka ”*päätehtävänä oli tarkastella rahoitusmarkkinoiden valvontaa*”<sup>175</sup>. Asiantuntijaryhmän vuonna 2009 laatima de Larosièren raportti<sup>176</sup> toimi Euroopan pankkiviranomaisen (EBA) perustamisen kulmakivenä. Raportissa suositeltiin täysin uuden eurooppalaisen valvontarakenteen luomista.<sup>177</sup> Raportin mukaan sen ydintarkoituksena oli kehittää ”*uusi mikrotason valvontajärjestelmä, joka käsittää pankkien, sijoitusrahastojen ja arvopaperimarkkinoiden valvonnasta vastaavat erityisviranomaiset*”<sup>178</sup>, jonka lisäksi painopistettä tuli keskittää makrovalvontaan.<sup>179</sup>

EBA perustettiin raportin pohjalta vuonna 2010 perustamisasetuksella (EU) 1093/2010 ja sen tehtävänä on valvoa Euroopan unionin pankkisektorin sääntelyn yhdenmukaista soveltamista, osal-

---

<sup>173</sup> Ks. sääntelykehityksestä esim. Liikanen 2012, s. 68–86.

<sup>174</sup> De Larosièren asiantuntijaryhmän raportti: kohta 6.2.1.

<sup>175</sup> De Larosièren asiantuntijaryhmän raportti: kohta 1.4.

<sup>176</sup> De Larosièren asiantuntijaryhmän raportti on Euroopan talous ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta, jossa arvioidaan EU:n rahoitusvalvontajärjestelmän puutteita ennen finanssikriisiä ja esitetään suosituksia valvonnan rakenteelliseksi vahvistamiseksi sekä makro- että mikrotasolla. (2009/C 318/11).

<sup>177</sup> De Larosièren asiantuntijaryhmän raportti s.6–8.

<sup>178</sup> De Larosièren asiantuntijaryhmän raportti kohta 1.4.2

<sup>179</sup> De Larosièren asiantuntijaryhmän raportti s. 6–7.

listua sääntelyvalmisteluun sekä edistää rahoitusjärjestelmän vakautta. EBA:n virallinen valvontatoiminta alkoi vuonna 2011.<sup>180</sup> Perustamisasetuksessa määritetään EBA:n toimivalta, tehtävät, hallintorakenne ja se, että se on toiminnassaan riippumaton.<sup>181</sup> Riippumattomuus tarkoittaa, että sillä on oma: budjettivalta: *”Pankkiviranomaisen täydellisen itsemääräämisoikeuden ja riippumattomuuden varmistamiseksi sille olisi annettava oma talousarvio, jonka tulot ovat suurimmaksi osaksi peräisin kansallisten valvontaviranomaisten pakollisista maksuosuuksista ja Euroopan unionin yleisestä talousarviosta.”*<sup>182</sup> Oma henkilöstö: *”Pankkiviranomainen on unionin elin, joka on oikeushenkilö.”*<sup>183</sup> Oikeushenkilön asema edellyttää omaa henkilöstöä ja hallinnon organisoitua viraston tehtävien hoitamiseksi. Oma hallintovalta, josta säädetään asetuksen 1 artiklassa, joka säättää riippumattomista hallintotehtävistä ja 40 artiklassa, joka määrittää raamit hallintoneuvoston kokoonpanolle.

EBA yhdessä EIOPA:n, ESMA:n ja ESRB:n kanssa muodostavat ESFS:n (katso kuva 2. Euroopan unionin rahoitusmarkkinavalvontajärjestelmä ja yhteinen pankkiunioni). Vaikka EBA toimii riippumattomasti, se ei ole vastuusta vapaa, vaan sen toimintaan kohdistuu oikeudellinen vastuu useita eri tahoja kohtaan. 3 artiklan mukaan EBA vastaa toiminnastaan Euroopan parlamentille ja neuvostolle sekä 61 artiklan mukaan EU-tuomioistuimelle: *”Jos pankkiviranomaisella on velvoite toimia ja se laiminlyö päätöksen tekemisen, laiminlyöntiä koskeva kanne voidaan nostaa Euroopan unionin tuomioistuimessa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 265 artiklan mukaisesti.”* Näin ollen myös valvojalla on valvoja, jonka tehtävä on varmistaa valvonnan lainmukaisuus. EBA on toimintansa aikana vakiinnuttanut asemansa keskeisenä EU:n pankkisektorin sääntely- ja valvontastandardien kehittäjänä, ja nykyisin myös suomalaiset pankit seuraavat ja tukeutuvat sen ohjeistukseen käytännössä välittömästi ja mukauttavat toimintansa vastaamaan uusinta ohjeistusta.

---

<sup>180</sup> Euroopan unioni, Euroopan pankkiviranomainen (EPV). [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-banking-authority-eba\\_fi](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-banking-authority-eba_fi) (15.4.2026).

<sup>181</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1093/2010, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta sekä päätöksen N:o 716/2009/EY muuttamisesta ja komission päätöksen 2009/78/EY kumoamisesta. kohta 58 ja artikla 1 alakohta f.

<sup>182</sup> Ibid. kohta 59.

<sup>183</sup> Ibid. 5 artikla.

## 4.2 Euroopan pankkiviranomaisen hallinnollinen asema

Hallinnollisesti EBA kuuluu unionin hajautettujen virastojen joukkoon.<sup>184</sup> Hajautetut virastot ovat EU:n toimielimistä erillisiä viranomaisia, joille on annettu rajattu ja tarkasti määritelty toimivalta unionin lainsäädännön täytäntöönpanon ja soveltamisen tukemiseksi. EBA:n asema tässä järjestelmässä heijastaa unionin pyrkimystä vahvistaa finanssimarkkinavalvontaa ilman, että valta keskitetään suoraan EU:n toimielimille. Hallinnollisesti hajautetuille virastoille on ominaista oma oikeushenkilöllisyys, itsenäinen organisaatorakenne sekä toiminnallinen riippumattomuus suhteessa jäsenvaltioihin ja markkinatoimijoihin. EBA:lla on oma hallintoneuvostonsa, johtokuntansa ja puheenjohtajansa, ja se vastaa itse päivittäisestä toiminnastaan. Samalla EBA on kuitenkin tiukasti sidottu EU-oikeuteen ja se toimii Euroopan parlamentin ja neuvoston valvonnan alaisena erityisesti raportointivelvollisuuksien osalta. EBA:n sijoittaminen hajautettujen virastojen joukkoon kuvastaa tasapainoa riippumattomuuden ja vastuuvollisuuden välillä. Viranomaisen tehtävänä ei ole korvata kansallisia pankkivalvojia, vaan edistää sääntelyn yhdenmukaista soveltamista ja valvontayhteistyötä koko unionin alueella. Näin EBA toimii keskeisenä hallinnollisena linkkinä EU-tason sääntelyn ja kansallisen pankkivalvonnan välillä.

EBA:n toiminta perustuu unionin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin, erityisesti hyvän hallinnon periaatteisiin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 298 artiklan mukaisesti: *”Unionin toimielimet, elimet ja laitokset tukeutuvat tehtäviään hoitaessaan avoimeen, tehokkaaseen ja riippumattomaan eurooppalaiseen hallintoon”*. SEUT:n 298 artikla ilmentää EU:n hallinto-oikeudellista perusperiaatetta, jonka mukaan unionin toimielinten ja virastojen on hoidettava tehtävänsä avoimesti, tehokkaasti ja riippumattomasti. Säännös asettaa hallinnolliselle toiminnalle oikeusvaltiolliset vähimmäisvaatimukset ja ohjaa viranomaisten päätöksentekoa. Tämä oikeudellinen normi täydentää EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklaa (oikeus hyvään hallintoon), jonka mukaan *”Jokaisella on oikeus siihen, että unionin toimielimet, elimet ja laitokset käsittelevät hänen asiansa puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa”*.

Euroopan unionin tuomioistuimen (aiemmin EY) Meroni-tapaukset (C-9/56 ja C-10/56)<sup>185</sup> vuodelta 1958 loivat ns. Meroni-doktriinin, joka määrittää yhä EU-virastojen hallinnollista asemaa. Tapaukset koskivat Euroopan hiili- ja teräsyhteisöä (EHTY), jossa komissio oli siirtänyt tiettyjä teh-

---

<sup>184</sup> Hajautettu virasto “decentralised agency”. Ks. European union, European Banking Authority. [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-banking-authority-eba\\_en](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-banking-authority-eba_en) (15.4.2026).

<sup>185</sup> EYT, C-9/56 ja C-10/56, Meroni & Co Industrie Metallurgiche, S.A.S. v. High Authority of the European Coal and Steel Community, tuomio 13.6.1958.

täviä kahdelle yksityisoikeudelliselle elimelle, jotka hallinnoivat rahoitusmekanismeja terästeollisuudessa. Oikeudellinen kysymys koski sitä, missä määrin toimielin saa siirtää omaa toimivaltansa ja erityisesti siihen liittyvää harkintavaltaa ulkopuoliselle taholle.

Tuomioistuin teki ratkaisussaan selkeän jaon sallitun ja kielletyn delegoinnin välille. Sallittu delegointi yleisen hallinto-oikeudellisen oikeuskäytännön mukaan, on toimivallan delegointia tilanteissa, joissa siirretty toimivalta on täsmällisesti rajattua, teknisluonteista ja oikeudellisesti valvottavissa olevaa. Ensinnäkin sallittu delegointi edellyttää, että delegoitu toimivalta on selkeästi määritelty. Siirrettävän vallan sisältö, laajuus ja käyttämisen edellytykset on ilmaistava täsmällisesti oikeussäädöksessä siten, ettei delegoivalle toimielimelle jää tosiasiallista mahdollisuutta luopua omasta vastuustaan. Delegoinnin kohteena oleva elin ei saa määrittellä itse toimivaltansa rajoja.

Toiseksi sallittu delegointi koskee vain teknistä tai toimeenpanevaa harkintaa, joka perustuu objektiivisiin ja ennalta määrättyihin kriteereihin. Delegoitu elin soveltaa sääntöjä, mutta ei tee itsenäisiä poliittisia tai taloudellisia valintoja. Sen tehtävänä on panna täytäntöön jo tehty normatiivinen ratkaisu, ei muotoilla sitä uudelleen.<sup>186</sup> Kolmanneksi delegoidun toimivallan käyttöön liittyy tehokas tuomioistuinvalvonta. Delegoinnin on oltava rakenteellisesti sellainen, että delegoidun elimen päätökset voidaan saattaa unionin tuomioistuimen tutkittaviksi. Tämä turvaa oikeusvaltioperiaatteen ja varmistaa, ettei delegointi johda vastuun hämärtymiseen siitä kuka käyttää julkista valtaa ja millä oikeudellisella perusteella.

Kielletty delegointi sen sijaan on sellaista toimivallan delegointia, jossa EU:n toimielin siirtää toiselle elimelle laajan harkintavallan, jonka käyttö edellyttää itsenäistä poliittista, taloudellista tai normatiivista punnintaa. Meroni-oikeuskäytännön mukaan tällainen delegointi rikkoo unionin perussopimukseen perustuvaa institutionaalista tasapainoa. Kielletylle delegoinnille on ominaista, että siirretty toimivalta ei ole täsmällisesti rajattu, vaan se jättää delegoidulle elimelle mahdollisuuden tehdä itsenäisiä arvovalintoja. Tällöin delegoitu elin ei enää ainoastaan sovelta sääntöjä, vaan tosiasiallisesti määrittelee normin sisältöä. Tämä on vastoin SEUT 290 artiklaa, jonka mukaan poliittista harkintavaltaa sisältävät sääntelyn keskeiset osat kuuluvat demokraattisesti vastuunalaisille toimielimille, ja säädösvaltaa voidaan delegoida vain siltä osin kuin kyse on teknisistä täydennyksistä.

---

<sup>186</sup> Mäenpää 2011, s.46, s.176–177 ja s.184. Ks. myös Majone 2022: toimeenpanovallan delegoinnin rajoituksista s. 319–339.

Kielletty delegointi on kyseessä myös tilanteissa, joissa delegointi heikentää tuomioistuINVALVONAN tehokkuutta. Jos delegoidun elimen päätöksiä ei voida arvioida objektiivisten oikeudellisten kriteerien perusteella, oikeussuojan saatavuus vaarantuu. Tällöin vallankäyttö muuttuu vaikeasti ennakoitavaksi ja oikeudellisesti kontrolloimattomaksi. Meroni-ratkaisuissa tuomioistuin korosti, että laajan harkintavallan delegointi johtaisi tilanteeseen, jossa toimivallan käyttö ei olisi enää sidottu perussopimusten määrittämään vastuunjakoon. Tästä syystä tällainen delegointi on EU-oikeudessa lähtökohtaisesti kielletty, ellei perussopimuksiin ole nimenomaisesti sisällytetty poikkeusta.

Meroni-tapauksilla on merkittävä asema, sillä ne loivat perussäännön EU-hallinto-oikeudelle, jota sovelletaan EBA:n toimivaltuuksiin ja hallinnolliseen asemaan. Meroni-oikeuskäytännön mukaisesti EBA:lle ei voida siirtää sellaista toimivaltaa, joka sisältää laajaa poliittista tai taloudellista harkintaa. Tästä syystä EBA:n toimivaltuudet on perustusasetuksessa rakennettu pääosin tekniksi, täsmällisesti rajatuiksi ja menettelyllisesti sidotuiksi. EBA:n keskeinen norminantovalta rajoittuu teknisten sääntely- ja täytäntöönpanostandardien valmisteluun<sup>187</sup>, joiden oikeudellinen sitovuus syntyy vasta komission hyväksynnän kautta. Näin varmistetaan, ettei EBA tosiasiallisesti käytä Meroni-tapauksissa kiellettyä laajaa harkintavaltaa. Lisäksi Meroni-periaate selittää sen, miksi EBA:n itsenäinen päätösvalta yksittäisiin toimijoihin nähden on tarkasti rajattua. Vaikka EBA voi tietyissä tilanteissa antaa yksittäisiä päätöksiä, nämä valtuudet perustuvat yksityiskohdaisesti määriteltyihin edellytyksiin ja toimivat usein kansallisten viranomaisten toimivallan täydentäjinä, eivät niiden korvaajina. EBA ei siten toimi itsenäisenä finanssipoliittisena viranomaisena, vaan osana strukturoidusti johdettua hallintokokonaisuutta. Meroni-tapaukset määrittävät sen, kuinka pitkälle EBA:n hallinnollinen autonomia voi ulottua. Ne selittävät, miksi EBA on vahva tekninen viranomainen, mutta ei lainsäädäntövaltainen toimielin, ja miksi sen toimivalta on sidottu unionin toimielinten valvontaan ja tuomioistuINVALVONTAAN.<sup>188</sup>

Vuonna 2014 Meroni-doktriinia täsmennettiin lisää Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa C-270/12. Oikeudellinen kysymys koski sitä, oliko EU-lainsäätäjällä voinut antaa ESMA:lle toimivallan puuttua suoraan rahoitusmarkkinoihin ilman, että tämä rikkoi Meroni-doktriinia ja perussopimuksen mukaista toimivaltajakoa (*ultra vires*). Ratkaisussa tuomioistuin katsoi, ettei Meroni-doktriini estä unionin virastolle annettavaa itsenäistä päätösvaltaa sinänsä, kunhan kysei-

---

<sup>187</sup> EBA:n perustamisasetuksen (EU) 1093/2010 10 artikla Tekniset sääntelystandardit (*RTS=regulatory technical standards*) ja 15 artikla Tekniset täytäntöönpanostandardit (*ITS= implementing technical standards*).

<sup>188</sup> Patrin 2021, s.8.

nen toimivalta perustuu täsmälliseen ja yksityiskohtaiseen oikeusperustaan ja sen käyttö on tiukasti rajattu ennalta määrättyihin edellytyksiin. Tuomioistuimien hyväksyntä, että ESMA:lle voidaan antaa valtuus tehdä suoraan markkinatoimijoita sitovia päätöksiä poikkeuksellisissa markkinatilanteissa, koska toimivallan käyttö ei edellyttänyt laajaa poliittista harkintaa vaan se nojasi objektiivisiin kriteereihin ja selvästi määriteltyyn menettelyyn. Ratkaisu vahvistaa ESFS:n viranomaisten asemaa siten, että EUT:n mukaan viranomaisille voidaan antaa suoraan oikeusvaikutteista päätösvaltaa edellyttäen, että toimivalta perustuu täsmälliseen asetustasoiseen oikeusperustaan, on sidottu objektiivisiin kriteereihin ja kuuluu tuomioistuimien valvonnan piiriin. Tapaus vahvistaa ESFS:n viranomaisten asemaa todellisina hallintoviranomaisina vahvistaen, että niillä on hyvin laaja toimivalta valvottavien ohjaamistoiminnassa, jonka tarkoituksena on tukea tehokasta ja eheää finanssimarkkinavalvontatoimintaa.<sup>189</sup>

### 4.3 Euroopan pankkiviranomaisen toimivalta

EBA:n keskeinen tehtävä on osallistua EU:n pankkisääntelyn tekniseen valmisteluun. EBA:n perustamisasetuksen 10 artiklan 1 kohdan mukaan ”*pankkiviranomainen voi laatia luonnoksia teknisiksi sääntelystandardeiksi.*” 10 artiklan mukaan nämä tekniset sääntelystandardit tulevat sitoviksi, kun komissio on hyväksynyt standardiluonnokset täytäntöönpanosäädöksillä. Näin normantovalta säilyy unionin toimielimellä, vaikka EBA:lla on merkittävä asiantuntijarooli sääntelyn sisällön muotoilussa. Lisäksi EBA antaa ohjeita ja suosituksia kansallisille valvontaviranomaisille. Vaikka nämä eivät ole muodollisesti sitovia, niitä sovelletaan ”noudata tai selitä” -periaatteella, mikä vahvistaa sääntelyn yhdenmukaistumista.

EBA:n päätökset ovat hallintopäätöksiä, joihin sovelletaan unionin hallinto-oikeudellisia periaatteita. Kuten muutkin unionin virastot, EBA:n päätökset ovat lähtökohtaisesti valituskelpoisia. EBA:n perustamisasetuksen 58 artiklan nojalla sen päätöksistä voi valittaa valituslautakuntaan, joka toimii hallinnollisena muutoksenhakulautakuntana. Tämän ohella EBA:n sitovista päätöksistä voi valittaa EU:n tuomioistuimiin, erityisesti Euroopan unionin yleiseen tuomioistuimeen. Valvonnallisessa roolissaan EBA toimii ennen kaikkea koordinoijana. Se edistää kansallisten valvontaviranomaisten yhteistyötä, osallistuu rajat ylittäviin asiantuntijaryhmiin ja järjestää unionin laajuisia stressitestejä. EBA ei kuitenkaan pääsääntöisesti harjoita suoraa pankkivalvontaa, vaan euroalueella merkittävä osa tästä toimivallasta kuuluu EKP:lle ja kansallisille valvojille. EBA:n

---

<sup>189</sup> EUT, C-270/12, Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta v. Euroopan unionin neuvosto, Euroopan parlamentti, kanne 1.6.2012.

rooli on siten harmonisoiva ja se tähtää järjestelmätason vakauteen. Kokonaisuutena EBA:n toimivalta ilmentää EU:n hallinnollisen integraation mallia, jossa sääntelyä yhdenmukaistetaan keskitetyn asiantuntijaviraston avulla samalla kun normatiivinen ja poliittinen vastuu säilyy unionin toimielimillä. Tämä rakenne pyrkii yhdistämään tehokkaan rahoitusmarkkinavalvonnan, institutionaalisen tasapainon ja oikeudellisen kontrollin.<sup>190</sup>

#### 4.4 Euroopan pankkiviranomaisen tekniset standardit, ohjeet ja suositukset

EBA on keskeinen toimija Euroopan unionin rahoitusmarkkinoiden valvontajärjestelmässä. Sen antamat ohjeet muodostavat olennaisen osan single rulebook -kokonaisuutta. EBA:n toimivallan ensisijainen oikeusperusta on Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 1093/2010/16 artikla, jonka mukaan ”pankkiviranomainen antaa toimivaltaisille viranomaisille tai finanssilaitoksille osoitettuja ohjeita ja suosituksia yhdenmukaisten, tehokkaiden ja toimivien valvontakäytäntöjen aikaansaamiseksi EFVJ:ssä sekä unionin oikeuden yhteisen, yhtenäisen ja johdonmukaisen soveltamisen varmistamiseksi”. 16 artiklan 3 kohdan mukaan ”Toimivaltaisten viranomaisten ja finanssilaitosten on kaikin tavoin pyrittävä noudattamaan näitä ohjeita ja suosituksia”.<sup>191</sup> Näin ollen EBA:n julkaisemat ohjeet sitovat kaikkia unionin jäsenvaltioiden kansallisia valvontaviranomaisia. Ohjeiden tarkoituksena on täsmentää unionin oikeuden soveltamista ja edistää valvontakäytäntöjen yhdenmukaisuutta. Oikeudellisesti EBA:n ohjeet eivät ole samalla tavoin sitovia kuin asetukset tai direktiivit, mutta niiden normatiivinen asema poikkeaa selvästi tavanomaisesta soft law -ohjauksesta, sillä kansallisten valvontaviranomaisten on noudatettava niitä tai vaihtoehtoisesti perusteltava poikkeamisensa (noudata tai selitä -periaate), mikä antaa ohjeille merkittävän käytännöllisen ohjausvaikutuksen.

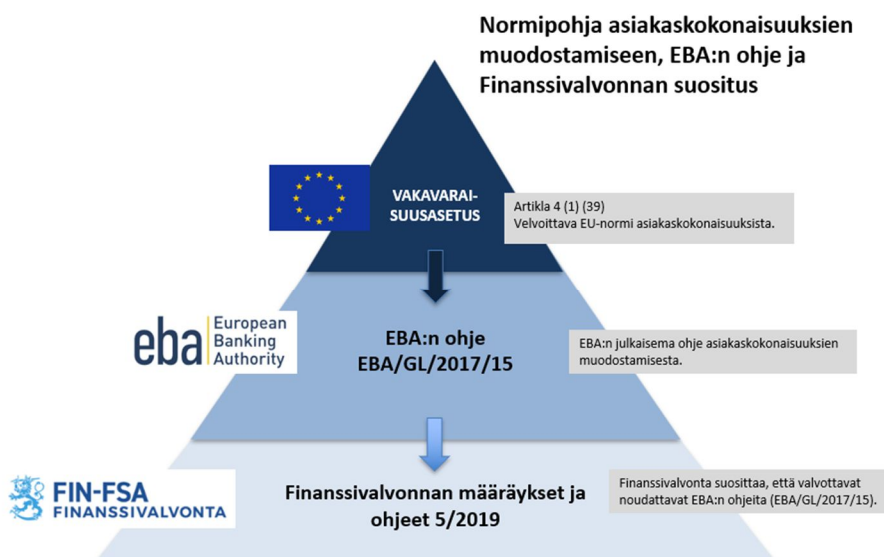
Esimerkki EBA:n antamasta ohjeesta on marraskuussa 2017 julkaistu ohje asiakaskokonaisuuksien muodostamisesta luottolaitoksissa EBA/GL/2017/15<sup>192</sup>. EBA:n ohje perustuu Basel III sääntelykehikon perusteella laadittuun vakavaraisuusasetukseen 4(1)(39) artiklaan. Artiklan mukaan valvottavan tulee tunnistaa asiakaskokonaisuus (riskikeskittymä) tilanteissa, joissa kaksi tai useampi henkilö tai yritys muodostavat yhden riskikokonaisuuden, koska yksi niistä käyttää määräysvaltaa muihin ja tilanteissa, joissa kaksi tai useampi henkilö tai yritys on niin merkittävässä taloudellisessa sidossuhteessa, että yhden maksukyvyyn aleneminen todennäköisesti aiheuttaisi maksukyvyyn heikkenemistä myös muille osapuolille. EBA:n ohjeen tarkoituksena on tarkentaa

<sup>190</sup> EBA:n perustamisasetus (EU) 1093/2010 s. 1–9 ja De Larosièren asiantuntijaryhmän raportti s.1–9.

<sup>191</sup> EBA:n perustamisasetus (EU) 1093/2010, 16 artikla.

<sup>192</sup> EBA/GL/2017/15.

velvoittavan EU-oikeuden vaatimuksia ja tehdä vakavaraisuusasetuksen säännöksistä operatiivisesti sovellettavampia sekä yhdenmukaistaa asiakaskokonaisuuksien tunnistamista koskevaa valvontakäytäntöä jäsenvaltioissa. Suomen Finanssivalvonta on vuonna 2017 suositellut, että valvottavat noudattavat EBA:n ohjetta EBA/GL/2017/15.<sup>193</sup> EBA:n ohjeiden tarkoituksena on täsmentää ja konkretisoida voimassa olevaa lainsäädäntöä. Esimerkiksi vakavaraisuusasetuksen 4 artiklan 1 kohdan 39 alakohta on muotoilultaan varsin suppea, kun taas sitä täsmentävä ohje EBA/GL/2017/15 on laajuudeltaan yli 100 sivua. Tämä osoittaa, että sääntelyn täydentäminen ohjeistuksella on käytännössä välttämätöntä ja merkittävää. Samanaikaisesti valvottavien näkökulmasta tämä aiheuttaa hallinnollista kuormitusta, sillä uusien ohjeiden läpikäyminen, niiden sisällön omaksuminen ja käytännön toteuttaminen vaativat merkittäviä resursseja. Alla on esitettyä havainnollistava kuva 5. (Normipohja asiakaskokonaisuuksien muodostamiseen, EBA:n ohje ja Finanssivalvonnan suositus), joka havainnollistaa sitä missä suhteessa EBA:n ohjeet, EU-oikeus ja kansallisen valvojan MOK on.



Kuva 5. Normipohja asiakaskokonaisuuksien muodostamiseen, EBA:n ohje ja Finanssivalvonnan suositus.

Toinen esimerkki EBA:n antamasta ohjeesta on vuonna 2015 annettu ohje EBA/GL/2015/07, joka on EU:n pankkivalvojille ja kriisinratkaisuviranomaisille tarkoitettu yhtenäinen ohjeistus siitä millä perusteella ja missä tilanteissa valvottava voidaan asettaa FOLTF-tilaan.<sup>194</sup> Tätä ohjeistusta sovellettiin käytännössä vuonna 2018 ABLV AS-pankin tapauksessa, jolloin pankki asetettiin FOLTF-tilaan (katso tarkemmin kappale 2.5).

<sup>193</sup> Finanssivalvonnan määräykset ja ohjeet 5/2019 s.32. [https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/saantely/maarayskokoelma/2019/05\\_2019/mok\\_5\\_2019\\_su\\_final.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/saantely/maarayskokoelma/2019/05_2019/mok_5_2019_su_final.pdf) (15.4.2026).

<sup>194</sup> EBA/GL/2015/07.

## 5 Suomen finanssivalvontaviranomainen

### 5.1 Finanssivalvontaviranomaisen historiallinen rakenne

Vuonna 1922 tuli voimaan laki pankkiyhtiön toiminnan valvonnasta (26/1922), joka johti Suomen Pankkitarkastusviraston perustamiseen.<sup>195</sup> Vuonna 1993 annettu rahoitustarkastuslaki (503/1993) liitti Pankkitarkastusviraston organisatorisesti Suomen Pankin yhteyteen, minkä seurauksena viranomainen nimettiin uudelleen.<sup>196</sup> Pankkitarkastusvirasto nimettiin Rahoitustarkastukseksi (Rata) ja rahoitustarkastuslain 1 §:n 1 momentin mukaan Rata toimi Suomen Pankin yhteydessä ja sen keskeisin tehtävänä oli valvoa rahoitusmarkkinoilla toimivien toimijoiden toiminnan lainmukaisuutta. Rata:n valvontatoimintaa tuki muun muassa laaja tarkastus- ja tiedonsaantioikeus.<sup>197</sup> Lakia päivitettiin vuonna 2003 ja lain Rahoitustarkastuksesta (587/2003) 2 §:n mukaan ”Rahoitustarkastuksen toiminnan tavoitteena on rahoitusmarkkinoiden vakaus ja luottamuksen säilyminen rahoitusmarkkinoiden toimintaan”. Päivitys muutti Rata:n toimivaltaa, sillä se sai toimivaltuudet hallinnollisiin seuraamuksiin kuten julkiseen huomautukseen- ja varoitukseen sekä uhkasakkoon<sup>198</sup>. Rata:lle ehdotettua hallinnollista seuraamusvaltaa perusteltiin hallituksen esityksessä (HE 319/1992) ennen kaikkea valvonnan tehokkuudella, ennakoivuudella ja rahoitusmarkkinoiden luotettavuuden turvaamisella.<sup>199</sup> Rata:n saamaan hallinnolliseen seuraamusvaltaan sisältyi rahoitustarkastuslain 24 §:n mukaisesti uhkasakko, 25 §:n mukaisesti julkinen huomautus ja 26 §:n mukaisesti julkinen varoitus. Käytännössä lopullisista hallintopäätöksistä vastasi kuitenkin markkinaoikeus.<sup>200</sup> Muutoksenhaku Rata:n päätöksistä tehtiin lain (503/1993) 24 §:n nojalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja lain (587/2003) 27 §:n nojalla Helsingin hallinto-oikeuteen.

Tammikuussa 2008 Rata antoi ensimmäisen julkisen huomautuksensa tulkitessaan, että sisäpiiritiedon väärinkäyttö on vakava menettelyvirhe. Huomautus kohdistui valvottavan yhtiön hallituksen jäseneseen, joka oli vuonna 2007 sekä ostanut merkittävän määrän yhtiön osakkeita että osallistunut yhtiön omien osakkeiden osto-ohjelmasta päättämiseen ennen ohjelman julkistamista. Rata:n näkemyksen mukaan tämä merkitsi sitä, että hallituksen jäsen toimi hallussaan olevalla

<sup>195</sup> Erma 1970, s.70–72 ja Kalima 1980, s.50–65.

<sup>196</sup> Anttila 1996, s.151.

<sup>197</sup> HE 319/92 vp, s.18–19.

<sup>198</sup> HE 175/2002 vp, s.26 ja s.60–64 ja laki Rahoitustarkastuksesta (587/2003) 24 §,25 § ja 26 §.

<sup>199</sup> HE 175/2002 vp, s.1–7.

<sup>200</sup> HE 66/2008 vp, s.74. ”Nykyisen lain mukaan Rahoitustarkastuksella ei ole oikeutta päättää julkisesta huomautuksesta tai varoituksesta eikä rikemaksun tai seuraamusmaksun määräämisestä vaan siitä päättää markkinaoikeus.”

julkistamattomalla sisäpiiritiedolla, mikä nähtiin rahoitusmarkkinoita ja pörssikäytäntöjä koskevien sääntöjen vastaisena toimintana.<sup>201</sup>

Ennen vuotta 2009 käytössä olleet erillisviranomaiset Rata ja Vakuutusvalvontavirasto eivät enää vastanneet finanssikriisin jälkeisen markkinoiden rakennetta ja luottamus pankkeihin oli heikko.<sup>202</sup> Kansainvälinen finanssikriisi korosti tarvetta kokonaisvaltaiselle ja riskiperusteiselle valvonnalle ja yhden valvontaviranomaisen malli mahdollistaisi paremman valvonnan, tehokkaamman tiedonkulun ja vahvemman kriisivalmiuden. EU:ssa oli samanaikaisesti käynnissä siirtymä kohti integroitua finanssimarkkinavalvontaa, ja Suomen ratkaisu ennakoi tätä kehitystä. Hallituksen esitys HE 66/2008 annettiin 23.5.2008 ja sen tarkoituksena oli yhdistää Rata ja Vakuutusvalvontavirasto yhdeksi viranomaiseksi, joka toimisi edelleen Suomen Pankin yhteydessä, mutta laajenisi kattamaan koko finanssisektorin toiminnan.<sup>203</sup> Esitys hyväksyttiin eduskunnassa muutoksin 19.12.2008 ja laki Finanssivalvonnasta (878/2008) tuli voimaan 1.1.2009 korvaten rahoitustarkastuslain. Finanssivalvonta oli näin ollen muodostunut nykyiseen vakiintuneeseen muotoonsa ja pian tämän jälkeen perustettiin myös eurooppalaiset valvontaviranomaiset (EBA, ESMA ja EIOPA). Kuva 6. Suomen finanssivalvontaviranomaisen historiallinen rakenne kuvaa kronologisesti Suomen finanssivalvontaviranomaisen kehityksen viimeisen sadan vuoden aikana.

### Suomen finanssivalvontaviranomaisen historiallinen rakenne



Kuva 6. Suomen finanssivalvontaviranomaisen historiallinen rakenne.

Laissa Finanssivalvonnasta 2 §:n 1 momentissa todetaan, että Finanssivalvonnan hallinnollinen asema on toimia ”Suomen Pankin yhteydessä”. Lain 1 §:n mukaan ”Finanssivalvonnan toiminnan

<sup>201</sup> Yle Uutiset 23.1.2008. Aspo pörssitiedote 23.1.2008. Turun Sanomat 24.1.2008.

<sup>202</sup> Suomen Pankin vuosikertomus 2009, s.7.

<sup>203</sup> HE 66/2008 vp, s.1–2.

*tavoitteena on finanssimarkkinoiden vakauden edellyttämä luotto-, vakuutus- ja eläkelaitosten ja muiden valvottaviksi säädettyjen vakaa toiminta, vakuutettujen etujen turvaaminen sekä yleinen luottamus finanssimarkkinoiden toimintaan.”* Lain Finanssivalvonnasta 68 §:n 1 momentin nojalla Finanssivalvonnan toiminta rahoitetaan pääosin toimenpide- ja valvontamaksuilla. Tämä tukee Finanssivalvonnan hallinnollista budjettivaltaa, joka on osa sen itsenäistä hallintoperiaatetta.

## 5.2 Toimivalta ja tehtävät

Finanssivalvonta on kansallinen viranomainen, joten sen toimivalta on Suomessa. Finanssivalvonnan rooli on toimia valvojana, joka valvoo valvottavia. Valvottaviin kuuluvat pankki- ja luottolaitossektori, sijoitus-, rahasto- ja varainhoitosektori sekä vakuutussektorin toimijat.<sup>204</sup> Finanssivalvonta valvoo niitä toimijoita, jotka eivät ole suoraan EKP:n valvonnan alla ja sen tehtävä on *”valmistella yhdessä valtiovarainministeriön ja Suomen Pankin kanssa koko rahoitusjärjestelmän vakauden varmistamiseksi tarvittavia toimia sekä päättää tällaisista toimista”*<sup>205</sup>. Vaikka Finanssivalvonta toimii Suomen Pankin yhteydessä, on se päätöksenteossaan itsenäinen.<sup>206</sup> Itsenäisestä roolistaan huolimatta katto-organisaation pääjohtaja ja hallitus voivat antaa valvontaviranomaiselle suosituksia koskien sen toimintatapoja ja periaatteita. Valvontaviranomainen on myös velvollinen noudattamaan näitä suosituksia.<sup>207</sup>

Koska Finanssivalvonnan tehtävänä on ylläpitää Suomen rahoitusjärjestelmän vakautta, sillä on laaja kirjo erilaisia tehtäviä tämän tavoitteen tukemiseksi. Finanssivalvonnan tehtävät määritellään laissa Finanssivalvonnasta 3 §, ja sen tehtäviin kuuluu: valvoa finanssimarkkinoiden toimijoiden lainmukaisuutta, edistää finanssimarkkinoiden vakautta, kasvattaa yleisön luottamusta rahoitusmarkkinoihin, myöntää toimilupia, valvoa rahoitusvälineiden tapahtuvaa kaupankäyntiä, valvoa rahoitusvälineiden liikkeellelaskua, valvoa, antaa määräyksiä, ohjeita ja suosituksia ja parantaa pankkipalveluiden laatua ja saatavuutta.

Finanssivalvonnan toimivallasta säädetään laajasti myös luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (610/2014). Esimerkiksi luottolaitoslain 10 luku käsittelee makrovakaussäädöksiä, joilla py-

---

<sup>204</sup> Finanssivalvonta, Toimivalta ja toiminnan rahoitus. <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/> (15.4.2026).

<sup>205</sup> Laki Finanssivalvonnasta 3 § 12 kohta.

<sup>206</sup> Johtokunnan kertomus pankkivaltuustolle Finanssivalvonnan toiminnasta 2013, s.3.

<sup>207</sup> HE 66/2008 vp, s.34.

ritään ehkäisemään rahoitusjärjestelmän liiallista riskinottoa. Sääntelyn nojalla Finanssivalvonnalla on valtuudet turvata rahoitusmarkkinoiden makrovakausta käyttämällä erilaisia välineitä, kuten lainakattoa, lisäpääomavaatimuksia ja muita vakautta vahvistavia rajoituksia.

Luottolaitoslaissa säädetään Finanssivalvonnan oikeuksista vaikuttaa valvottavien vakavaraisuuteen. Esimerkiksi 10:1 §:n nojalla Finanssivalvonnalla on oikeus asettaa luottolaitokselle harjunnanvarainen lisäpääomavaatimus ja 10:4 §:ssa todetaan, että ”*muuttuvan lisäpääomavaatimuksen määrää Finanssivalvonta*”. Tämän lisäksi Finanssivalvonnalla on 15:11 §:n nojalla säädetty toimivalta kiristää asuntolainojen ja muiden vakuudellisten luottojen enimmäismääriä, 15:18 §:n nojalla säädetty oikeus antaa tarkempia määräyksiä asiakkaan tuntemiseen liittyvissä asioissa ja 17:3 §:n 8 momentin nojalla, sillä on oikeus muuttaa toimiluvan ehtoja toimiluvan myöntämisen jälkeen. Vaikka luottolaitoslaki on ensisijaisesti suunnattu luottolaitoksille, se sisältää myös säännöksiä, jotka koskevat Finanssivalvonnan toimivaltaa ja sen valvonta- ja ohjauskeinoja. Finanssivalvonnan yleinen toimivalta ja tehtävät perustuvat kuitenkin ensisijaisesti Finanssivalvonnan toiminnasta annettuun lakiin. Tästä huolimatta luottolaitoslaki on lain Finanssivalvonnasta rinnalla Finanssivalvonnan toimivaltaan vaikuttava oikeuslähde, joka on sopusoinnussa lain Finanssivalvonnasta kanssa (*concordantia*).

Finanssivalvonnalla on laajat toimivaltuudet rahoitusmarkkinoiden valvojana, jotka on määritelty muun muassa laissa kaupankäynnistä rahoitusvälineillä (1070/2017), joka sisältää säännöksiä siitä, miten rahoitusvälineillä voidaan järjestää ja harjoittaa kaupankäyntiä Suomessa sekä miten kaupankäyntiin liittyvät tiedot julkaistaan ja valvotaan. Ensinnäkin lain 2:1 §:n 1 momentissa mainitaan, että ”*Säänneltyä markkinaa ei saa ylläpitää ilman Finanssivalvonnan myöntämää toimilupaa*.” Toiseksi, 2:15 §:n 1 momentissa säädetään, että Finanssivalvonnalla on oikeus keskeyttää pörssin toiminta, jos ”*säännellyn markkinan toiminnassa on todettu taitamattomuutta tai varomattomuutta taikka jos kaupankäynnin kohteena olevien rahoitusvälineiden vaihdanta on häiriintynyt, ja on ilmeistä, että toiminnan jatkaminen on omiaan vakavasti vahingoittamaan rahoitusmarkkinoiden luotettavuutta tai vakautta taikka sijoittajien asemaa*.” Lain kaupankäynnistä rahoitusvälineillä 3:12 §:n 1 momentin mukaan Finanssivalvonnalla on erityinen toimivalta ”*määrittää pörssin keskeyttämään tai lopettamaan kaupankäynnin, jos valvottava toimii vastoin lakia tai siihen on muu erityisen painava syy*”.

Finanssivalvonnalla on myös laaja tietojensaantioikeus, joka perustuu lakiin Finanssivalvonnasta 18 §:n 1 momenttiin, jonka nojalla ”*valvottavan ja muun finanssimarkkinoilla toimivan on salassapitosäännösten estämättä ilman aiheetonta viivytystä toimitettava Finanssivalvonnalle sen pyytämät tiedot ja selvitykset, jotka ovat tarpeen Finanssivalvonnalle laissa säädetyn tehtävän*

*hoitamiseksi.*” Lain kolmannessa luvussa säädetään tarkemmin tietojensaanti- ja tarkastusvaltuuksista. Tietojensaantioikeus on Finanssivalvonnan toiminnan ehdoton edellytys, sillä Finanssivalvonnan tehtävä on suorittaa tarkastuksia sekä jatkuvaa valvontaa, joiden asianmukainen suorittaminen edellyttää ajantasaista, kattavaa ja luotettavaa tietopohjaa. Ilman laissa turvattua oikeutta saada salassapitosäännösten estämättä tarpeelliset tiedot, vaarantuisivat valvonnan tehokkuus ja riskiperusteisuus. Laaja tiedonsaantioikeus mahdollistaa lisäksi sen, että Finanssivalvonta voi arvioida valvottavien taloudellista asemaa, riskienhallintajärjestelmiä, vakavaraisuutta ja menettelytapojen lainmukaisuutta sekä puuttua havaitsemiinsa epäkohtiin. Samalla säännös heijastaa valvonnan julkisoikeudellista luonnetta, sillä valvottavilla on aktiivinen velvollisuus myötävaikuttaa valvonnan toteutumiseen. Tämä korostaa finanssimarkkinoiden vakauden ja luotettavuuden merkitystä, etenkin kun valvottavat harjoittavat toimialaa, joka merkittävästi vaikuttaa yhteisön yleiseen etuun.

### 5.3 Hallinnolliset seuraamukset ja sanktiotoimivalta

Finanssivalvonnalle on annettu laaja toimivalta määrätä erilaisia hallinnollisia seuraamuksia. Hallinnollisten seuraamusten määräämisestä säädetään laissa Finanssivalvonnasta luvussa 4. Finanssivalvonnan hallinnollinen toiminta on luonteeltaan ohjaavaa, ja ennen kuin Finanssivalvonta ryhtyy hallinnollisiin seuraamuksiin, se pyrkii ensisijaisesti korjaamaan valvottavan menettelyä neuvonnan, huomautusten ja muiden ennakoivien valvontatoimien avulla.<sup>208</sup> Mikäli ohjaava valvonta ei korjaa valvottavan menettelyä, on Finanssivalvonnalla monipuoliset oikeudet määrätä erilaisia hallinnollisia seuraamuksia. Valvontavaltuudet on säännelty laissa Finanssivalvonnasta luvussa 3 ja sanktiovaltuudet luvussa 4. Merkittävimpinä niihin kuuluvat uhkasakko, rikemaksu, julkinen varoitus, seuraamusmaksu ja toimiluvan menettäminen.

#### 5.3.1 33a § Uhkasakko

Uhkasakko on välillinen hallintopakko, joka ”sisältää päävelvoitteen määräämisen (kielto tai toimimisvelvoite) ja uhkauksen pakon käyttämisestä, jos päävelvoitetta ei noudateta”<sup>209</sup>. Uhkasakon tuomitsemisesta päättää Finanssivalvonta ja uhkasakon asettamiseen sovelletaan muilta osin uhkasakkolakia (878/2008).<sup>210</sup> Lain Finanssivalvonnasta 33a §:n 1 momentin mukaan ”Finanssivalvonta voi uhkasakolla velvoittaa valvottavan tai muun finanssimarkkinoilla toimivan

<sup>208</sup> HE 66/2008 vp, s. 45.

<sup>209</sup> Mäenpää 2023, s.211.

<sup>210</sup> Laki Finanssivalvonnasta 33a §:n 4 momentti ja HE 39/2014 vp, s.93: ”Uhkasakkoa koskevaan asiaan sovellettaisiin, mitä uhkasakkolaissa säädetään.”

*täyttämään velvollisuutensa, jos laiminlyönti ei ole vähäinen*”. Vähäisellä laiminlyönnillä viitataan tilanteeseen, jossa veloitteen rikkominen on niin vähäinen tai merkitykseltään vähäinen, ettei hallinnollisen pakkokeinon käyttäminen ole tarpeen veloitteen noudattamisen turvaamiseksi. Arvioinnissa otetaan huomioon erityisesti rikkomuksen vaikutus finanssimarkkinoiden toimintaan, valvottavan toiminnan luonne sekä laiminlyönnin kokonaismerkitys. UHKasakkolain 6 §:n 3 momentin mukaan päätös uhkasakosta tulee olla selkeä siltä osin, että asianosaiselle on selvää se, mitä häneltä veloitetaan, milloin ja mihin mennessä veloitteet tulee olla täytetty. Esimerkki Finanssivalvonnan määräämästä uhkasakosta on sen helmikuussa 2018 kroatialaiselle liikemiehelle asettama perusosaltaan 40 000 000 euron juokseva uhkasakko.<sup>211</sup> Tuomitsemishetkellä heinäkuussa 2018 perusosa oli kerryttänyt lisäerää 10 000 000 euroa.<sup>212</sup> Tuomio on lainvoimainen. Uhkasakko määrättiin, koska liikemies ei noudattanut Finanssivalvonnan määräystä tehdä julkinen ostotarjous valvottavan osakkeista, vaikka tarjousvelvollisuus oli syntynyt määräysvallan ylittäessä arvopaperimarkkinalain mukaisen rajan.

### 5.3.2 38 § Rikemaksu

Rikemaksun määrääminen perustuu lakiin, mutta sen konkreettinen soveltaminen edellyttää viranomaiselta tapauskohtaista kokonaisharkintaa. Tähän harkintavaltaan liittyvien valtiosääntöoikeudellisten vaatimusten vuoksi ”*Finanssivalvonta on julkaissut periaatteet, jotka se huomioi tehdessään rikemaksua koskevaa kokonaisarviointia.*”<sup>213</sup> Periaatteiden julkaisemisen taustalla on ennen kaikkea oikeusvaltioperiaate. Perustuslain 2 §:n mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, mutta tämän lisäksi vallankäytön on oltava ennakoitavaa ja oikeusvarmaa.<sup>214</sup> Rikemaksu voi olla taloudellisilta vaikutuksiltaan huomattava ja sillä on selvästi negatiivinen vaikutus valvottavaan. Tällaisessa tilanteessa ei ole riittävää, että seuraamusvalta on abstraktisti säädetty laissa, vaan valvottavalla on oltava mahdollisuus ennakoita, millaisista rikkomuksista seu-

---

<sup>211</sup> FIVA/2025/1437.

<sup>212</sup> Finanssivalvonta, Toimivalta ja valtuudet, Finanssivalvonnan päätökset. [https://www.finanssivalvonta.fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/valvontatoimien-piteet/?\\_t\\_id=ZlI85fC948o3O1\\_MNeSj-g%3d%3d&\\_t\\_uuid=cJgz1luuQ9qqQEDlfcVIFg&\\_t\\_q=uhkasakko&\\_t\\_tags=siteid%3ace6b98c1-4a74-4ed0-956714e6eb5f42b4%2clanguage%3afi%2candquery-match&\\_t\\_hit.id=Finanssivalvonta\\_web\\_Models\\_Pages\\_StandardPage/\\_4efab98a-28c2-4f3a-9217-e3b6f1f97e20\\_fi&\\_t\\_hit.pos=7](https://www.finanssivalvonta.fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/valvontatoimien-piteet/?_t_id=ZlI85fC948o3O1_MNeSj-g%3d%3d&_t_uuid=cJgz1luuQ9qqQEDlfcVIFg&_t_q=uhkasakko&_t_tags=siteid%3ace6b98c1-4a74-4ed0-956714e6eb5f42b4%2clanguage%3afi%2candquery-match&_t_hit.id=Finanssivalvonta_web_Models_Pages_StandardPage/_4efab98a-28c2-4f3a-9217-e3b6f1f97e20_fi&_t_hit.pos=7) (15.4.2026).

<sup>213</sup> Finanssivalvonta, Seuraamus- ja rikemaksun mitoittaminen. [https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/hallinnolliset-seuraamukset/seuraamus\\_ja\\_rikemaksun\\_mitoittaminen\\_080222.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/hallinnolliset-seuraamukset/seuraamus_ja_rikemaksun_mitoittaminen_080222.pdf) (15.4.2026).

<sup>214</sup> Mäenpää 2020, s.10.

raamus voi seurata ja mitkä seikat vaikuttavat seuraamuksen määrään. Julkaistut periaatteet palvelevat tätä ennakoitavuuden vaatimusta tekemällä viranomaisen harkinnan perusteet näkyviksi jo ennen yksittäistä seuraamuspäätöstä.

Toinen keskeinen peruste periaatteiden julkaisemiselle liittyy yhdenvertaisuusperiaatteeseen. Hallinnollisessa seuraamusjärjestelmässä samanlaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavoin. Mikäli rikemaksujen määrääminen perustuisi yksinomaan tapauskohtaiseen, ulospäin näkymättömään harkintaan, syntyisi riski epäyhtenäisestä seuraamuskäytännöstä. Julkisesti ilmoitetut periaatteet sitovat Finanssivalvontaa itseään ja ohjaavat seuraamuskäytäntöä johdonmukaiseen suuntaan. Näin ne toimivat myös viranomaisen toimintaa ohjaavana institutionaalisenä itsekuurina. Rikemaksuperiaatteilla on lisäksi merkitystä siksi, että rikemaksun määrääminen edustaa merkittävää julkisen vallan käyttöä. Vaikka rikemaksu ei suoraan ole rikosoikeudellinen seuraamus, sen luonne on rangaistuksen kaltainen, sillä se perustuu viranomaisen yksipuoliseen päätökseen ja sillä on näin ollen tuntuja taloudellisia vaikutuksia.<sup>215</sup> Oikeudellisesta näkökulmasta tällainen vallankäyttö edellyttää erityistä huolellisuutta, läpinäkyvyyttä ja perusteltavuutta. Julkaistut periaatteet toimivat mekanismina, jolla Finanssivalvonta rajaa ja jäsentää omaa harkintavaltansa etukäteen.<sup>216</sup>

Periaatteiden julkaisemista tukee myös EU-oikeudellinen tausta, jonka mukaan hallinnollisten seuraamusten tulee olla ”*tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia*”. Euroopan Unionin neuvoston (EU) 2988/95 Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 2 artiklan mukaan: ”*Hallinnolliset tarkastukset, toimenpiteet ja seuraamukset otetaan käyttöön siinä määrin, kuin ne ovat tarpeellisia yhteisön oikeuden moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi. Niiden on oltava tehokkaita, suhteellisia ja vakuuttavia, jotta varmistettaisiin yhteisöjen taloudellisten etujen asianmukainen suojaaminen.*”<sup>217</sup> Myös luottolaitosdirektiivin (EU) 2013/36 65 artiklassa todetaan, että ”*Hallinnollisten seuraamusten ja muiden hallinnollisten toimenpiteiden on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia*”.<sup>218</sup>

---

<sup>215</sup> Perustuslakivaliokunta on rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Ks. PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, PeVL 55/2005 vp ja PeVL 32/2005 vp.

<sup>216</sup> HE 39/2014 vp, s. 98.

<sup>217</sup> Neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95, annettu 18 päivänä joulukuuta 1995, Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta.

<sup>218</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta.

Koska rahoitusmarkkinoita koskevassa EU-sääntelyssä edellytetään, että hallinnolliset seuraamukset ovat *tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia* on kansallisen valvojan pystyttävä osoittamaan, että sen seuraamuskäytäntö täyttää nämä vaatimukset. Julkisesti saatavilla olevat rikemaksuperiaatteet edistävät läpinäkyvyyttä ja mahdollistavat sen, että seuraamusjärjestelmän toimivuutta voidaan arvioida myös hallinnollisen toiminnan ulkopuolelta. Lain Finanssivalvonnasta 38 §:ssa säädetään rikemaksusta seuraavalla tavalla.

- ”suuruus perustuu kokonaisarviointiin.”
- ”suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus ja kesto aika.”
- ”oikeushenkilölle määrättävä rikemaksu on vähintään 1 000 euroa ja enintään 100 000 euroa.” ja ”luonnolliselle henkilölle määrättävä rikemaksu on vähintään 500 euroa ja enintään 10 000 euroa.”.
- ”määrätään maksettavaksi valtiolle.”<sup>219</sup> Seuraamusmaksuilla rahoitetaan käytännössä Finanssivalvonnan hallinnollinen toiminta.

Esimerkki Finanssivalvonnan asettamasta rikemaksusta on 25.1.2024 annettu päätös<sup>220</sup>, jossa valvoja määräsi valvottavalle 90 000,00 euron suuruisen rikemaksun valvottavan laiminlyötyä sen johdannaissopimuksia koskevaa raportointivelvollisuutta. Päätös on lainvoimainen.

### 5.3.3 39 § Julkinen varoitus

”Finanssivalvonta antaa julkisen varoituksen Finanssivalvonnasta annetun lain 39 §:n mukaan valvottavalle ja muulle finanssimarkkinoilla toimivalle muista kuin rikemaksun ja seuraamusmaksun kattamista rikkomuksista. Valvottavalle julkinen varoitus annetaan myös, jos se menettelee toimilupansa ehtojen tai toimintaansa koskevien sääntöjen vastaisesti. Finanssivalvonta voi kuitenkin jättää julkisen varoituksen antamatta lain 42 §:n edellytysten täytyessä.”<sup>221</sup> Esimerkiksi vuonna 2025 valvoja antoi julkisen varoituksen valvottavalle vahvaa tunnistamista sekä maksutapahtumia koskevaa maksajan suostumusta koskevien velvoitteiden laiminlyönneistä.<sup>222</sup>

Lain Finanssivalvonnasta 43 §:n mukaan ”Finanssivalvonnan on julkistettava päätös, jossa määrätään rikemaksu, julkinen varoitus tai seuraamusmaksu”. Vaikka julkinen varoitus ei ole suora

<sup>219</sup> Finanssivalvonta, Toimivalta ja valtuudet: Hallinnolliset seuraamukset. <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/hallinnolliset-seuraamukset/> (15.4.2026).

<sup>220</sup> FIVA/2023/1482.

<sup>221</sup> Finanssivalvonta, Toimivalta ja valtuudet, Hallinnolliset seuraamukset. <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/hallinnolliset-seuraamukset/> (15.4.2026).

<sup>222</sup> FIVA/2024/1181.

taloudellinen seuraamus, on sillä valvottavaan todellisia taloudellisia vaikutuksia, sillä se on osoitus vakavasta rikkomuksesta ja aiheuttaa täten valvottavalle merkittävää mainehaittaa. Mainehaitalla on vaikutusta sekä suoriin asiakassuhteisiin, että se voi epäsuorasti vaikuttaa rahoitussuhteisiin, sillä valvottavan riskiprofiili voi nousta sijoittajien ja rahoittajien silmissä (katso esimerkki ABLV AS pankki kappale 2.5). Etenkin pörssiyhtiöiden kohdalla julkinen varoitus voi vaikuttaa osakekurssiin tai sijoittajaviestintään, vaikka varoitus ei itsessään sisältäisi taloudellista sanktiota. Julkinen varoitus lisäksi heikentää valvojan ja valvottavan välistä suhdetta ja se voi johtaa tiukempaan ja intensiivisempään valvontaan, mikä puolestaan lisää valvottavan hallinnollista taakkaa ja taloudellisia kustannuksia. Julkinen varoitus voi johtaa siihen, että valvottava kohdentaa resursseja sisäisten prosessien uudistamiseen, viranomaisyhteistyöhön ja mainehaitan korjaamiseen esimerkiksi brändiuudistuksen tai mainonnan myötä. Näistä syistä Finanssivalvonnan määräämää julkista varoitusta ei voida pitää lievänä tai merkityksettömänä seuraamuksena, vaikka se ei olekaan suora rahamääräinen sanktio.

#### 5.3.4 40 § Seuraamusmaksu

Lain finanssivalvonnasta 40 §:n mukaan seuraamusmaksu määrätään sellaisista rikkomuksista, joita lainsäätäjä on pitänyt erityisen moitittavina tai vakavina. Edellytyksenä on laiminlyönti, joka on seurausta tahallisuudesta tai huolimattomuudesta: *”sille, joka tahallaan tai huolimattomuudesta laiminlyö tai rikkoo”*. 41 §:n 2 momentin mukaan *”Seuraamusmaksun määrä perustuu kokonaisarviointiin”* ja 41 §:n 3 momentin mukaan sen määrää arvioitaessa on otettava huomioon menettelyn laatu, menettelyn laajuus, menettelyn kestoaika, tekijän taloudellinen asema, menettelyllä saavutettu hyöty, menettelyllä aiheutettu vahinko, toimenpiteet rikkomisen toistumisen estämiseksi ja menettelyn vaikutus reaalityöelämään.

Luottolaitoslain 20 luvun 1 §:ssa säädetään tarkemmin siitä, mistä rikkomuksista Finanssivalvonta voi määrätä seuraamusmaksun hallinnolliseksi seuraamukseksi. Läpinäkyvyyden vuoksi myös seuraamusmaksun maksimimäärä on säädetty laissa Finanssivalvonnasta 41 §:n 4 momentissa seuraavasti *”Seuraamusmaksu saa olla enintään kymmenen prosenttia oikeushenkilön seuraamusmaksun määräämistä edeltävän vuoden tilinpäätöksen mukaisesta liikevaihdosta, kuitenkin enintään kymmenen miljoonaa euroa.”* ja 41 §:n 5 momentin nojalla *”Luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään kymmenen prosenttia hänen viimeksi toimitetun verotuksen mukaisista tuloistaan, kuitenkin enintään 100 000 euroa.”*

Siinä missä rikemaksu ja julkinen varoitus ovat sanktiolaadultaan ”lieviä” on seuraamusmaksu ehdottomasti toimiluvan menettämisen jälkeen vakavin hallinnollinen seuraamus sääntelyn rikkomisesta. Tästä syystä valvoja on julkaissut sivuillaan periaatteet<sup>223</sup> siitä, millä perusteilla kokonaisarviointi seuraamusmaksun määräämisestä tehdään. Periaatteet on laadittu edellä esitetyn 40 §:n laadittujen arviointikriteerien mukaan ja niiden tarkoituksena on varmistaa päätösten ennakoitavuus ja yhdenvertaisuus. Esimerkki Finanssivalvonnan määräämästä seuraamusmaksusta on toukokuussa 2025 määrätty toistaiseksi Suomen suurin seuraamusmaksu summalla 7 670 000 euroa, joka määrättiin valvottavalle. Seuraamusmaksu määrättiin laiminlyönneistä koskien operatiivisten riskien hallintaa.<sup>224</sup> Päätös ei ole lainvoimainen, sillä valvottava on valittanut siitä Helsingin hallinto-oikeuteen.<sup>225</sup>

### 5.3.5 26 § Toimiluvan menettäminen

Toimiluvan tai rekisteröinnin peruuttaminen on Finanssivalvonnan käytettävissä olevista hallinnollisista seuraamuksista vakavin, koska se estää valvottavaa jatkamasta luvanvaraista finanssimarkkinatoimintaa ja merkitsee siten puuttumista perustuslain 18 §:ssa turvattuun elinkeinovaapauteen. Toimiluvan peruuttaminen tulee kysymykseen tyypillisesti silloin, kun toimiluvan myöntämisen edellytykset eivät enää täyty tai kun valvottava rikkoo vakavasti tai toistuvasti toimintaansa koskevaa lainsäädäntöä. Lain Finanssivalvonnasta 26 § säätelee Finanssivalvonnan oikeutta perua valvottavan toimilupa. Toimilupa voidaan perua 26 §:n nojalla seuraavilla kriteereillä (yksi tai useampi):

- 1 momentin 1 kohdan nojalla ”toimiluvan myöntämiselle tai toiminnan aloittamiselle säädettyjä olennaisia edellytyksiä ei enää ole”.
- 1 momentin 2 kohdan nojalla valvottava ei ole kyennyt sille asetetussa määräajassa suorittamaan sille määrättyjä nimettyjä toimenpiteitä.
- 1 momentin 3 kohdan nojalla ”valvottava on törkeästi laiminlyönyt noudattaa 33 §:ssä säädettyä tai Finanssivalvonnan muun lain nojalla määräämää kieltoa tai oikaisupäätöstä”.

---

<sup>223</sup> Finanssivalvonta, Seuraamus- ja rikemaksun mitoittaminen. [https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/hallinnolliset-seuraamukset/seuraamus\\_ja\\_rikemaksun\\_mitoittaminen\\_080222.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/hallinnolliset-seuraamukset/seuraamus_ja_rikemaksun_mitoittaminen_080222.pdf) (15.4.2026).

<sup>224</sup> FIVA/2024/1181. Ks. myös Kauppalehti 23.5.2025.

<sup>225</sup> Finanssivalvonta, Toimivalta ja valtuudet, Finanssivalvonnan päätökset. <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/valvontatoimenpiteet/> (15.4.2026).

- 2 momentin 1 kohdan nojalla ”*valvottavan toiminnassa on olennaisesti rikottu finanssi-markkinoita koskevia säännöksiä*”.
- 2 momentin 2 kohdan nojalla ”*valvottava on lopettanut toimintansa yli kuuden kuukauden ajaksi tai se on asetettu selvitystilaan*”.
- 2 momentin 3 kohdan nojalla ”*valvottavan liiketoimintaa ei ole aloitettu 12 kuukaudessa toimiluvan myöntämisestä*”.
- 2 momentin 4 kohdan nojalla ”*toimilupaa haettaessa on annettu olennaisesti väärää tai puutteellisia tietoja sääntelyn ja valvonnan kannalta merkityksellisistä seikoista*”.

Esimerkki toimiluvan peruuttamisesta on heinäkuussa 2021 Finanssivalvonnan tekemä päätös, jossa se perui sijoituspalveluyrityksen toimiluvan, havaittuaan sen toiminnassa useita vakavia laiminlyöntejä ja rikkomuksia.<sup>226</sup> Finanssivalvonta oli maaliskuussa samana vuonna asettanut asiamiehen valvomaan yhtiön toimintaa<sup>227</sup>, eikä lisävalvonnasta huolimatta valvottava toteuttanut riittäviä korjaavia toimenpiteitä. Toimiluvan peruuttamisen taustalla olivat toistuvat rikkeet ja vakavien puutteiden korjaamattomuus. Toimiluvan menettäminen oli valvojan mukaan välttämätön toimenpide asiakassuojan ja markkinoiden luottamuksen turvaamiseksi. Päätös on lainvoimainen.<sup>228</sup>

Uusimman luottolaitosdirektiivin (EU) 2024/1619 66 artiklassa, on säädetty Finanssivalvonnan hallinnollisista seuraamuksista. Direktiivin pohjalta maaliskuussa 2026 valtioneuvosto antoi eduskunnalle hallituksen esityksen (HE 22/2026 vp) luottolaitosdirektiivin muutosdirektiivin täytäntöönpanoa koskeväksi lainsäädännöksi. Ehdotuksessa laajennettaisiin Finanssivalvonnan hallinnollista seuraamusvaltaa uudella hallinnollisella seuraamuksella. Ehdotuksen mukaan Finanssivalvonnalle tulisi antaa oikeus asettaa ”väliaikainen kieltä” luonnolliselle henkilölle tai valvottavan ylimmälle johdolle, mikäli heidän katsotaan olevan vastuussa lain rikkomisesta. Väliaikainen kieltä kieltäisi asianomaista hoitamasta tehtäviään luottolaitoksessa.<sup>229</sup> Ehdotus perustuu luottolaitosdirektiivin 66 artiklan 2 kohtaan iv alakohtaan<sup>230</sup>, jonka kansallinen täytäntöönpano on kesken. ”*Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian*”<sup>231</sup>, mutta

---

<sup>226</sup> FIVA 1/02.02.03/2021.

<sup>227</sup> FIVA 1/02.01.00/2021.

<sup>228</sup> Finanssivalvonta, Toimivalta ja valtuudet, Finanssivalvonnan päätökset. <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/valvontatoimenpiteet/> (15.4.2026).

<sup>229</sup> HE 22/2026 vp s.19.

<sup>230</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2024/1619, annettu 31 päivänä toukokuuta 2024, direktiivin 2013/36/EU muuttamisesta valvontavaltuuksien, seuraamusten, kolmannen maan sivuliikkeiden sekä ympäristöön, yhteiskuntaan ja hyvään hallintotapaan liittyvien riskien osalta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti).

<sup>231</sup> HE 22/2026 vp s.1.

täytäntöönpanon aikataulu on tällä hetkellä epävarma. Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan, että Finanssivalvonnan oikeutta peruuttaa luottolaitoksen toimilupa täsmennettäisiin siten, että se vastaisi tarkemmin luottolaitosdirektiiviä (*harmonia legis*).

#### 5.4 Muutoksenhaku Finanssivalvonnan päätökseen

Finanssivalvonnan päätökset voivat kohdistua suoraan valvottavien oikeuksiin, velvollisuuksiin ja taloudellisiin intresseihin esimerkiksi seuraamusmaksujen, rikemaksujen, julkisten varoitusten tai toimintaa rajoittavien määräysten muodossa. Tämän vuoksi muutoksenhakumahdollisuus Fiva:n päätöksistä on keskeinen osa oikeusvaltioperiaatetta ja hallinnollisen seuraamusvalvonnan legitimitettiin. Finanssivalvonnan päätöksestä valittaminen on tärkeä oikeussuojakeino valvottaville, ja valitusprosessi on suunniteltu turvaamaan hallintopäätösten kohteena olevien asianosaisten oikeudet. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan ”*jokaisella on oikeus saada asiaansa käsitellyksi asianmukaisesti*”. 21 §:n 2 momentin mukaan hallinnollisesta päätöksestä tulee olla muutoksenhakuoikeus. Muutoksenhausta Finanssivalvonnan päätöksestä säännellään laissa Finanssivalvonnasta 73 §:n 1 momentissa, jonka mukaan muutoksenhaku valvojan päätöksestä tehdään valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen. Muutoksenhaussa noudatetaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019) ”*hallintoprosessilakia*”. Hallintoprosessilain 13 §:n 1 momentin mukaiset kriteerit valitukselle on, että päätöksen tulee olla lainvastainen. 13 §:n 2 momentin mukaan ”*Valitus on tehtävä kirjallisesti 30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaannista*”. Hallintoprosessilain 15 §:n mukaan valituksen tulee sisältää seuraavat tiedot: päätös, johon muutosta haetaan; miltä osin päätökseen haetaan muutosta; mitä muutoksia päätökseen haetaan; vaatimukset perusteluineen sekä valitusoikeuden peruste.

Muutoksenhaussa keskeisiä valitusperusteita ovat virheellinen lain soveltaminen, toimivallan ylittäminen, puutteellinen kuuleminen, riittämättömät perustelut tai seuraamuksen suhteettomuus esimerkiksi yhdenvertaisuusperiaatteen vastaisesti. Erityisesti seuraamus päätösvalituksissa tuomioistuimen kontrolli kohdistuu siihen, onko Finanssivalvonnan harkintavaltaa käytetty perusoikeuksia kunnioittaen ja johdonmukaisesti ja onko päätös tehty laillisuusperiaatteen mukaisesti. Finanssivalvonnan päätös voidaan tietyissä tilanteissa panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta.<sup>232</sup> Tämä liittyy erityisesti rahoitusmarkkinoiden vakauden ja sijoittajansuojan

---

<sup>232</sup> Hallintoprosessilaki 122 § 3 momentti ja Laki Finanssivalvonnasta 73 §.

turvaamiseen. Valvottavalla on kuitenkin mahdollisuus vaatia hallinto-oikeudelta täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä, jos täytäntöönpano aiheuttaisi kohtuutonta haittaa ennen asian lopullista ratkaisua.

Seuraavaksi on esitettyä esimerkkejä Finanssivalvonnan päätöksen muutoksenhausta. Kesäkuussa 2025 Finanssivalvonta määräsi valvottavalle 500 000 euron seuraamusmaksun rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan sääntelyn laiminlyönnistä.<sup>233</sup> Valvottava valitti päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen.<sup>234</sup> Myös toinen valvottava valitti vuonna 2025 saamastaan 7 670 000 euron seuraamusmaksupäätöksestä. Valvojan päätöksestä valittaminen ei ole epätavallista, mutta tilastollisesti ei voida väittää, että se olisi yleistäkään. Vuosien 2009–2025 välisenä aikana Finanssivalvonta määräsi valvottaville yhteensä 108 hallinnollista seuraamusta, joista 13 valitettiin.<sup>235</sup>

Helsingin hallinto-oikeuden päätökseen voidaan hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta, mutta tämä edellyttää valituslupaa.<sup>236</sup> Korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan esimerkiksi silloin, kun asialla on ennakkopäätösarvoa, oikeuskäytännön yhtenäisyys sitä vaatii tai hallinto-oikeuden ratkaisu on ilmeisen virheellinen.<sup>237</sup> Korkeimman hallinto-oikeuden rooli korostuu erityisesti periaatteellisesti merkittävässä seuraamus- ja EU-oikeudellisissa kysymyksissä. Vuonna 2021 Helsingin hallinto-oikeus käsitteli asiaa ratkaisu (21/0011/3), jossa valvoja oli määrännyt valvottavalle ”1 450 000 euron yhteisen seuraamusmaksun yhtiön sisäpiiritiedon julkistamiseen ja sisäpiiriluettelon laatimiseen sekä pitämiseen liittyvien laiminlyöntien takia”.<sup>238</sup> Valvottava haki valituslupaa hallinto-oikeuden päätöksestä. Korkein hallinto-oikeus (päätös H965/2022) eväsi valituslupahakemuksen.<sup>239</sup> Perusteluina tuomioistuim esitti, ettei muutoshakijan muutosvalitus perustunut sellaisiin seikkoihin, jotka edellyttäisivät asian uudelleenkäsitelyä.

---

<sup>233</sup> FIVA/2025/439.

<sup>234</sup> Finanssivalvonta, Toimivalta ja valtuudet, Finanssivalvonnan päätökset. <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssivalvonta/toimivalta-ja-rahoitus/toimivalta/valvontatoimenpiteet/> (15.4.2026).

<sup>235</sup> Ibid.

<sup>236</sup> Hallintoprosessilaki 107 §.

<sup>237</sup> Hallintoprosessilaki 111 §.

<sup>238</sup> Helsingin hallinto-oikeus 26.1.2021 nro 21/0011/3.

<sup>239</sup> KHO H965/2022.

## 5.5 Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 5295/2016 – valitus Finanssivalvonnan seuraamusmaksupäätöksestä

Korkeimman hallinto-oikeuden (KHO) ennakkopäätös (KHO 5295/2016)<sup>240</sup> tarjoaa havainnollistavan esimerkin siitä, miten Finanssivalvonnan seuraamusvaltaa ja sen rajoja arvioidaan tuomioistuimessa. Tapauksessa oli kyse Finanssivalvonnan määräämästä seuraamusmaksusta, jonka kohteena oli sijoituspalveluja harjoittanut yhtiö. Kysymys koski ennen kaikkea sitä, millä edellytyksillä ja missä ajallisissa rajoissa hallinnollinen seuraamus voidaan määrätä rahoitusmarkkinoita koskevan sääntelyn rikkomisesta. Asian tausta liittyi Finanssivalvonnan havaintoihin yhtiön menettelystä, jonka katsottiin rikkoneen sijoituspalvelulain säännöksiä usean vuoden ajan. Finanssivalvonta katsoi, että yhtiön toiminta oli ollut lainvastaista ja että rikkomukset olivat sellaisia, joista voitiin määrätä seuraamusmaksu. Päätöksessään Finanssivalvonta nojautui voimassa olleeseen rahoitusmarkkinasääntelyyn ja katsoi, että yhtiön laiminlyönnit täyttivät seuraamusmaksun edellytykset.

Valvottava riitautti valvojan päätöksen markkinaoikeuteen.<sup>241</sup> Valituksen keskiössä ei ollut niinkään se, oliko yhtiön toiminta ollut moitittavaa, vaan se, oliko Finanssivalvonnalla oikeus määrätä seuraamusmaksu nimenomaan kyseisestä menettelystä ja kyseiseltä ajanjaksolta. Yhtiö vetosi erityisesti siihen, että seuraamusmaksua koskevaa sääntelyä ei voitu soveltaa takautuvasti. Sen mukaan osa Finanssivalvonnan moittimasta menettelystä oli tapahtunut aikana, jolloin seuraamusmaksua koskeva toimivalta ei ollut vielä voimassa. Kiista kiteytyi lainalaisuusperiaatteeseen, jonka mukaan seuraamusten tulee perustua selkeään ja ennakoitavaan lainsäädäntöön.<sup>242</sup>

Markkinaoikeus arvioi asiaa siten, että seuraamusmaksua ei voitu määrätä ennen 1.1.2013 tapahtuneesta menettelystä. Lisäksi markkinaoikeus katsoi, ettei eturistiriitatilanteiden tunnistamista ja ehkäisemistä koskeva yhtiön menettely ollut toukokuun 2013 jälkeen siinä määrin huolimaton, että seuraamusmaksun määräämiselle olisi ollut perusteita tältä ajanjaksolta. Markkinaoikeus katsoi myös, ettei luottolaitostoiminnasta annetun lain vastaista menettelyä voitu ottaa huomioon seuraamusmaksua korottavana tekijänä. Näillä perusteilla markkinaoikeus kumosi Finanssivalvonnan päätöksen osittain ja alensi seuraamusmaksun 100 000 eurosta 80 000 euroon. Finanssivalvonta valitti markkinaoikeuden ratkaisusta korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja vaati al-

---

<sup>240</sup> KHO 5295/2016.

<sup>241</sup> Vuonna 2015 voimassa olevan lain Finanssivalvonnasta 49 §:n nojalla Finanssivalvonnan päätöksistä valitettiin hallinto-oikeuden ohella myös markkinaoikeuteen.

<sup>242</sup> Mäenpää 2023, s.82 ja s.144.

kuperäisen seuraamusmaksun saattamista voimaan kokonaisuudessaan. KHO arvioi asiaa samojen oikeusohjeiden pohjalta kuin markkinaoikeus. KHO totesi, ettei markkinaoikeuden ratkaisun muuttamiselle ollut perusteita, ja hylkäsi Finanssivalvonnan valituksen. Näin ollen markkinaoikeuden ratkaisu jäi voimaan.

Tapauksessa korostuu lainalaisuusperiaate erityisesti seuraamusten ajallisen soveltamisen osalta. Seuraamusmaksua ei voitu määrätä ajalta ennen sitä koskevan sääntelyn voimaantuloa, eikä myöskään sellaisista menettelyn osista, joiden ei katsottu täyttävän seuraamusmaksun edellytyksiä. Samalla tapaus osoittaa, että tuomioistuimien valvoo viranomaisen harkintavallan käyttöä, mutta ei korvaa sitä omalla arviollaan ilman oikeudellista perustetta. Tässä tapauksessa KHO katsoi, että markkinaoikeus oli arvioinut asian oikein, minkä vuoksi sen ratkaisua ei ollut syytä muuttaa.

## 5.6 Finanssivalvonnan toiminnan valvonta

K. J. Ståhlbergin<sup>243</sup> mukaan hallinto on vallankäyttöä.<sup>244</sup> Koska Finanssivalvonnalla on merkittävä rooli julkisen vallan käyttäjänä muun muassa sanktiovallan, toimilupapäätösten ja muiden yksityisten oikeusasemaan vaikuttavien hallintopäätösten kautta, tulee Finanssivalvonnan toimintaa valvoa erityisen tehokkaasti. Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan ”*Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin*”, joten Finanssivalvonnan toiminnan tulee olla oikeusvaltioperiaatteen mukaista. Lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta 3 §:n mukaan ”*laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan*”.

Vaikka Finanssivalvonta on institutionaalisesti itsenäinen, ei se ole valvonnan ulkopuolella. Suomen Pankin pankkivaltuusto muodostuu yhdeksästä eduskunnan valitsemasta pankkivaltuutuksesta.<sup>245</sup> Pankkivaltuusto valvoo ”*Finanssivalvonnan toiminnan yleistä tarkoituksenmukaisuutta ja tehokkuutta*”<sup>246, 247</sup> Laki Suomen Pankista (214/1998) 11 § määrittelee pankkivaltuuston tehtä-

<sup>243</sup> K. J. Ståhlberg (s. 1865 – k. 1952) Suomen tasavallan 1. presidentti.

<sup>244</sup> Ståhlberg 1928, s. 3.

<sup>245</sup> Laki Suomen Pankista (214/1998) 2 luku 10 § 1 momentti. Ks. myös Suomen Pankki, Johtokunta ja organisaatio. <https://www.suomenpankki.fi/fi/suomen-pankki/johtokunta-ja-organisaatio/> (15.4.2026).

<sup>246</sup> HE 66/2008 vp, s. 159.

<sup>247</sup> Finanssivalvonnan johtokunnan kertomus pankkivaltuustolle Finanssivalvonnan toiminnasta 2024 s.3.

vät. Tuoreen hallituksen esityksen mukaan pankkivaltuuston toimivaltaa on ehdotettu muutettavan siten, että pankkivaltuustolla olisi jatkossa toimivaltuudet tehdä päätös Finanssivalvonnan johtokunnan jäsenen tai varajäsenen erottamisesta tehtävästään.<sup>248</sup>

Eduskunnalla on merkittävä ulkoisen valvojan rooli Finanssivalvonnan valvomisessa. Eduskunnan valvontarooli perustuu perustuslakiin 3 §:n valtiollisten tehtävien jaosta ja parlamentarismista. Eduskunnan rooli perustuu kahteen teemaan. Ensinnäkin eduskunta valitsee pankkivaltuuston, joka valvoo Suomen Pankkia ja samalla sen yhteydessä toimivaa Finanssivalvontaa. Toiseksi perustuslain 3 §:n 1 momentin nojalla eduskunta nauttii lainsäädäntövaltaa, joten se käyttää normatiivista ohjausvaltaa säätämällä Finanssivalvontaa koskevan lainsäädännön ja muuttamalla sen toimivaltuuksia.

Koska Finanssivalvonnan päätöksistä voi valittaa hallinto-oikeuteen, valvovat tuomioistuimet toimivallan rajoja, suhteellisuusperiaatteen noudattamista ja menettelyn lainmukaisuutta. Lisäksi Finanssivalvontaa valvoo perustuslain mukaiset ylimmät laillisuusvalvojat, kuten valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies.<sup>249</sup> Nämä valvojat toimivat samalla myös kanteluviranomaisina, joille Finanssivalvonnan päätöksestä voi kannella. Perustuslain 108 §:n valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävien mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo viranomaisten toiminnan lainalaisuutta ja perusoikeuksien toteutumista. Perustuslain 109 §:n mukaan yksi eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävistä on tutkia kanteluita viranomaisen toiminnasta ja arvioida toiminnan lainmukaisuutta. Laillisuusvalvojien tehtävä ei ole muuttaa hallintopäätöksiä, mutta heidän ratkaisunsa ohjaavat viranomaiskäytäntöä.<sup>250</sup>

Sisäisesti Finanssivalvonnalla on oma valvontajärjestelmänsä, joka johtokunnan johdolla valvoo viraston toimintaa. Strateginen ohjaus ja valvonta kuuluvat johtokunnan toimivaltaan ja sen tehtävänä on asettaa erityiset tavoitteet Finanssivalvonnan toiminnalle. Se siis päättää suurista toimintalinjoista sekä ohjaa ja valvoo näiden tavoitteiden toteutumista.<sup>251</sup> Johtokunta saa säännöllisesti tietoa Finanssivalvonnan toiminnasta johtajalta, joka on velvollinen pitämään johtokunnan

---

<sup>248</sup> HE 22/2026 vp s.112.

<sup>249</sup> Suomen perustuslaki 108 § ja 109 §.

<sup>250</sup> Oikeuskansleri Jaakko Jonkka on todennut: laillisuusvalvonta "ei tee tuomioistuimen tavoin täytäntöön pantavissa olevia ratkaisuja, ei määrää vahingonkorvauksista, sillä ei ole käskyvaltaa eikä se voi muuttaa viranomaisten päätöksiä." Ks. Jonkka 2007, s.317–324.

<sup>251</sup> Laki Finanssivalvonnasta 10 §.

tietoisena Finanssivalvonnan toiminnasta. Finanssivalvonnan johtaja vastaa operatiivisesta johtamisesta ja sisäisen valvonnan toteuttamisesta.<sup>252</sup>

Kansainvälisesti Finanssivalvonta on osa Euroopan finanssivalvontajärjestelmää.<sup>253</sup> Sen pankkitoiminnan valvontaa koordinoi ja ohjaa EBA.<sup>254</sup> Arvopaperimarkkinoiden osalta keskeinen valvoja on ESMA.<sup>255</sup> Pankkivalvonnassa merkittävä rooli on myös EKP:n yhteisessä pankkivalvontamekanismissa.<sup>256</sup> Näin ollen Finanssivalvonnan toimintaa valvotaan Suomessa monitasoisesti: parlamentaarisesti, tuomioistuinjärjestelmän kautta ”jälkivalvonta”, ylimpien laillisuusvalvojien toimesta, institutionaalisesti sekä EU-tasolla. Tämä monikanavainen valvontajärjestelmä ilmentää perustuslaissa turvattua oikeusvaltioperiaatetta sekä julkisen vallan käytön lainalaisuuden vaatimusta.

## 5.7 Finanssivalvonnan kansainvälinen ja kansallinen yhteistyö

Mäenpää toteaa, että ”EU-oikeuden toteuttaminen edellyttää vilpittömää yhteistyötä toisten jäsenvaltioiden viranomaisten ja EU:n toimielinten kanssa.”<sup>257</sup> Rahoitusmarkkinoiden kansainvälisen luonteen vuoksi rahoitusmarkkinasääntelyn lisäksi, myös rahoitusmarkkinavalvonta on kansainvälistynyt. Tästä syystä kansalliset valvontaviranomaiset tekevät tiivistä yhteistyötä EU:n toimielinten sekä muiden jäsenmaiden viranomaisten kanssa yhteisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Finanssivalvonta osallistuu Euroopan yhteiseen pankkivalvontamekanismiin, joka muodostuu EKP:sta sekä eurojärjestelmään kuuluvien jäsenvaltioiden kansallisista valvontaviranomaisista (katso kuva 2. Euroopan unionin rahoitusmarkkinavalvontajärjestelmä ja yhteinen pankkiunioni). Yhteisen valvontarakenteen tavoitteena on varmistaa pankkijärjestelmän vakaus, yhdenmukaiset valvontakäytännöt sekä tehokas riskienhallinta koko euroalueella. EKP vastaa

---

<sup>252</sup> Finanssivalvonta, Kuvaus Finanssivalvonnan ohjaus- ja hallintojärjestelmästä. [https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/organisaatio/kuvaus\\_fivan\\_ohjaus\\_ja\\_hallintojarjestelmasta\\_2025.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/finanssivalvonta/organisaatio/kuvaus_fivan_ohjaus_ja_hallintojarjestelmasta_2025.pdf) (15.4.2026).

<sup>253</sup> Valtiovarainministeriö, Finanssivalvonta, Euroopan finanssivalvontajärjestelmä ja yhteinen valvontamekanismi. <https://vm.fi/finanssivalvonta-ja-euroopan-finanssi-valvontajarjestelma> (15.4.2026).

<sup>254</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1093/2010, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan pankkiviranomainen) perustamisesta sekä päätöksen N:o 716/2009/EY muuttamisesta ja komission päätöksen 2009/78/EY kumoamisesta<sup>21</sup> artikla 2 kohta d alakohta.

<sup>255</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1095/2010, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, Euroopan valvontaviranomaisen (Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen) perustamisesta sekä päätöksen N:o 716/2009/EY muuttamisesta ja komission päätöksen 2009/77/EY kumoamisesta. 1–2 artiklat.

<sup>256</sup> Euroopan neuvoston asetus (EU) N:o 1024/2013, annettu 15 päivänä lokakuuta 2013, luottolaitosten vakavaraisuusvalvontaan liittyvää politiikkaa koskevien erityistehtävien antamisesta Euroopan keskuspankille. s.1–27.

<sup>257</sup> Mäenpää 2023 s. 259.

suoraan merkittävimpien pankkien valvonnasta, kun taas kansalliset valvontaviranomaiset, kuten Finanssivalvonta, valvovat pienempiä pankkeja EKP:n ohjauksessa.<sup>258</sup> Valvonta toteutetaan tiiviissä yhteistyössä EKP:n ja kansallisten viranomaisten muodostamissa yhteisissä valvontaryhmissä. Käytännön tasolla yhteistyö näkyy muun muassa yhteisinä tarkastuksina ja valvontahankkeina, joissa kansalliset ja eurooppalaiset asiantuntijat työskentelevät yhdessä. Finanssivalvonnalla on yhteistyössä aktiivinen rooli, joka mahdollistaa valvontamenetelmien ja -käytäntöjen yhdenmukaistamisen ja ennen kaikkea se edistää tehokasta tiedonvaihtoa muiden euroalueen valvojien välillä. Finanssivalvonta paitsi hyödyntää valvonnassaan EKP:n kehittämiä valvontamenetelmiä, mutta myös osallistuu niiden kehittämiseen.

Finanssivalvonta toimii yhdessä EBA:n, ESMA:n sekä EIOPA:n kanssa. Viranomaistoiminnan yhteistyön tavoitteena on edistää unionin valvonnan yhdenmukaisuutta sekä analysoida rahoitusjärjestelmään liittyviä riskejä. Edellä mainittujen lisäksi järjestelmään kuuluu Euroopan järjestelmäriskikomitea (ESRB), joka seuraa koko Euroopan unionin rahoitusjärjestelmän vakautta ja antaa tarvittaessa varoituksia tai suosituksia järjestelmäriskien vähentämiseksi. (katso kuva 2. Euroopan unionin rahoitusmarkkinavalvontajärjestelmä ja yhteinen pankkiunioni).

Finanssivalvonta tekee yhteistyötä EBA:n kanssa kehittämällä valvontakäytäntöjä, analysoimalla yhteisiä riskejä ja osallistumalla sääntelyn valmisteluun. Arvopaperimarkkinoiden osalta Finanssivalvonnan keskeinen kansainvälinen yhteistyökumppani on ESMA, jonka tehtävänä on edistää sijoituspalveluja ja arvopaperimarkkinoita koskevan sääntelyn yhdenmukaista soveltamista. ESMA koordinoi myös valvojien yhteisiä valvontatoimenpiteitä, joilla pyritään varmistamaan, että sääntelyä sovelletaan yhdenmukaisesti eri jäsenvaltioissa. Viime vuosina finanssimarkkinavalvontaa on keskitetty erityisesti kestävyysraportointiin ja kryptovarapalveluntarjoajien valvontaan ja siihen liittyvään sääntelyvalmisteluun. ESRB keskittyy makrovakauserävalvontaan ja sen työssä tarkastellaan esimerkiksi kyberriskejä, rahoitusmarkkinoiden haavoittuvuuksia sekä makrovakausvälineiden kehittämistä. Finanssivalvonta osallistuu ESRB:n työhön eri komiteoiden ja työryhmien kautta sekä raportoi komitealle säännöllisesti kansallisista makrovakauseräpäätöksistä. Kokonaisuudessaan yhteistyö EKP:n ja muiden valvontaviranomaisten kanssa on keskeinen osa Finanssivalvonnan toimintaa, sillä sen avulla varmistetaan finanssialan sääntelyn ja valvonnan yhdenmukaisuus unionissa sekä edistetään rahoitusjärjestelmän vakautta nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä.<sup>259</sup> Valvojien yhteinen tavoite on varmistaa markkinoiden toimivuus

---

<sup>258</sup> Suomen Pankki, Yhteinen pankkivalvontamekanismi. <https://www.suomenpankki.fi/fi/suomen-pankki/strategia-ja-tehtavat/eurojarjestelma-ja-ekp/yhteinen-pankkivalvontamekanismi/> (15.4.2026).

<sup>259</sup> Finanssivalvonnan Johtokunnan kertomus pankkivaltuustolle Finanssivalvonnan toiminnasta 2024, s.23–25.

ja rahoitusjärjestelmän vakaus. Näin ollen viranomaisten välinen tiivis yhteistyö on yhteisen tavoitteen ensisijainen edellytys.

Kansallisella tasolla Finanssivalvonta toimii yhteistyössä muiden toimijoiden, kuten Finanssiala ry:n kanssa. Finanssiala ry toimii eräänlaisena ulkoisena sidosryhmänä Finanssivalvonnalle. Vaikka järjestö ei ohjaa tai valvo Finanssivalvontaa, se on aktiivisessa vuorovaikutuksessa Finanssivalvonnan kanssa erityisesti antamalla lausuntoja MOK:n luonnoksista. Finanssivalvonta ei ole velvollinen noudattamaan Finanssiala ry:n esittämiä näkemyksiä, mutta se ottaa ne huomioon MOK:ia laatiessaan sekä valvontakäytäntöjä kehittäessään. Esimerkiksi tammikuussa 2026 Finanssiala ry antoi lausunnon<sup>260</sup> Finanssivalvonnan MOK:ista (FIVA/2025/1806)<sup>261</sup>, joka koski EU:n vakavaraisuusasetuksen pohjalta laadittuja ohjeita. Lausunnossa ehdotettiin, että Finanssivalvonta muuttaisi MOK:n lukua 10 siten, ettei suuria asiakasriskien ohjetta sovellettaisi ”sellaisiin rahoitus- ja vakuutusryhmittymiin, joiden valvonnan koordinaattori on Euroopan keskuspankki”<sup>262</sup>. Lisäksi ehdotuksessa kritisoitiin MOK:n kohtaa 17, jonka mukaan väliaikainen rahoitus olisi ADC-vastuuta, jos takaisinmaksu perustuu huoneistojen myyntiin. Kritiikki kohdistui siihen, miten Finanssivalvonta tulkitsee RS-kohteiden väliaikaisen rahoituksen kuuluvan ADC-vastuusiin. Kritiikissään Finanssiala ry:n katsoo, että Finanssivalvonnan tulkinta on liian laaja, epäselvä ja käytännössä vaikeasti sovellettava.

Finanssiala ry:n ohella Finanssivalvonnalle tärkeä yhteistyökumppani on vuonna 2009 Kilpailu- ja kuluttajaviraston, Finanssiala ry:n ja Finanssivalvonnan perustama Vakuutus- ja rahoitusneuvonta (FINE). FINE:n toiminta perustuu siihen, että se käsittelee finanssialan toimijoiden asiakkaiden ja finanssialan toimijoiden välisiä riitoja ja havaitessaan toistuvia asiakasongelmia, epäselviä sopimuskäytäntöjä tai lainvastaisia menettelytapoja, se välittää havainnot Finanssivalvonnalle, joka käyttää saamaansa tietoa valvontatoiminnassaan.<sup>263</sup> Lisäksi Finanssivalvonta osallistuu viranomaisyhteistyöhön muun muassa Rahanpesun selvittelykeskuksen ja siten myös Keskusrikospoliisiin<sup>264</sup> kanssa valvoakseen, että valvottavat raportoivat havaitsemansa epäilyttävät liiketoimet sääntelyn edellyttämällä tavalla.<sup>265</sup>

---

<sup>260</sup> Salmi 2026, s. 1–3.

<sup>261</sup> MOK FIVA/2025/1806.

<sup>262</sup> Salmi 2026, s. 1.

<sup>263</sup> Vakuutus- ja rahoitusneuvonta, Tietoa FINEstä. <https://www.fine.fi/tietoa-finesta/organisaatio.html> ja FINE vuosikertomus 2025 <https://www.fine.fi/tietoa-finesta/vuosikertomukset/fine-vuosikertomus-2025.html> (15.4.2026).

<sup>264</sup> Lain rahanpesun selvittelykeskuksesta (445/2017) 2 §:n nojalla rahanpesun selvittelykeskus toimii Keskusrikospoliisin alaisuudessa.

<sup>265</sup> Rahanpesun selvittelykeskuksen vuosikertomus 2025. <https://poliisi.fi/documents/25235045/67733116/2025-rahampesun-selvittelykeskuksen-vuosikertomus.pdf/48df3380-929a->

## 5.8 Finanssivalvontaviranomaisen virkamiehen hallinnollinen asema

Oikeuskirjallisuudessa Bruun, Mäenpää ja Tuori toteavat, että ”*virkasuhde syntyy viranomaisen yksipuolisella, joskin nimitettävän suostumusta edellyttävällä hallintopäätöksellä*” ja käsitettä virkasuhde tulisi käyttää tehtävissä, joihin sisältyy oikeus käyttää julkista valtaa.<sup>266</sup> Lisäksi Koskinen ja Kulla korostavat, että julkisen vallan käyttö kuuluu lähtökohtaisesti viranomaisiksi organisoituille elimille ja niissä edelleen virkamieshallinnon periaatteen mukaisesti virkasuhteessa toimivalle henkilöstölle.<sup>267</sup> Virkamiehellä tarkoitetaan henkilöä, joka on julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa eli virkasuhteessa valtioon siten, että valtio toimii työnantajana ja virkamies hoitaa tehtäviään tämän palveluksessa.<sup>268</sup> Koska Finanssivalvonnalla on erityinen hallinnollinen asema ja se toimii Suomen Pankin yhteydessä<sup>269</sup> (ei erillisenä valtion virastona), ei Finanssivalvonnan työntekijöitä tule pitää tavanomaisina valtion virkamiehinä, jotka ovat suorassa palvelussuhteessa Suomen valtioon. Näin ollen Finanssivalvonnan virkamiehen hallinnollinen asema eroaa valtion virkamiehistä siten, ettei heidän toiminnassaan sovelleta valtion virkamieslakia (750/1994). Lain Finanssivalvonnasta 2 §:n 2 momentin mukaan Finanssivalvonnan virkamiehiin sovelletaan ”... Suomen Pankista annettua lakia (214/1998), Suomen Pankin virkamiehistä annettua lakia (1166/1998) ja muita Suomen Pankkia koskevia säännöksiä, jollei tässä laissa toisin säädetä”. Lain Suomen Pankin virkamiehistä 1166/1998 1 §:n 2 momentin mukaan ”*laissa tarkoitettu virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa Suomen Pankki on työnantajana ja virkamies työn suorittajana*”. Finanssivalvonnan virkamiehet ovat täten Suomen Pankin virkamiehiä, joilla on pitkälti samankaltaisia oikeudellisia velvollisuuksia kuin valtion virkamiehillä. Virkamies-ten yleisiin velvollisuuksiin ja vastuihin kuuluu seuraavat periaatteet, joita myös Finanssivalvonnan virkamiesten tulee noudattaa.

### Virkamiesmoraali

Virkamiesten tulee noudattaa toiminnassaan virkamiesmoraalia, eli heidän tulee tukea yleisen edun toteuttamista ja siihen liittyvää palveluperiaatetta.<sup>270</sup> Koska Finanssivalvonnan tehtävänä on valvoa finanssimarkkinoita yleisen edun näkökulmasta, myös sen toiminnassa on toteudut-

---

[97df-5a68-f3f378a838b2?t=1770983705780](https://www.finanssivalvonta.fi/rahanpesun-estaminen) Ks. myös Finanssivalvonta, Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen. <https://www.finanssivalvonta.fi/rahanpesun-estaminen> (15.4.2026).

<sup>266</sup> Bruun - Mäenpää - Tuori 1995, s.52.

<sup>267</sup> Koskinen - Kulla 2019, s. 328.

<sup>268</sup> Bruun - Mäenpää - Tuori. 1995, s.50. Ks. myös Valtion virkamieslaki (750/1994) 1 § 2 momentti.

<sup>269</sup> Laki Finanssivalvonnasta 2 §.

<sup>270</sup> Bruun - Mäenpää - Tuori. 1995, s.150.

tava nämä periaatteet. Virkamiesmoraali sisältää virkamiesetiikan ja Finanssivalvonnan henkilöstön eettiset ohjeet on julkaistu erikseen Finanssivalvonnan verkkosivuilla.<sup>271</sup> Näihin kuuluu muun muassa lahjomattomuus, esteettömyys ja eturistiriitojen välttäminen.<sup>272</sup> Rikoslain 40:7 §:n nojalla virka-aseman väärinkäyttö on säädetty rangaistavaksi virkarikokseksi ja säännöksen tarkoituksena on ennalta ehkäistä väärinkäytöksiä vahvistamalla virkamiesmoraalia. Tämä koskee myös Finanssivalvonnan virkamiehiä. Tämän lisäksi lain Suomen Pankin virkamiehistä 11 §:n 2 momentin mukaan ”*virkamiehen on käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla*”. ”*Säännös koskee ensisijaisesti virkamiehen käytöstä virkatehtävien hoitamisen yhteydessä.*”<sup>273</sup> Säännöstä voidaan soveltaa myös virkamiehen yksityiselämään, mikäli käytös virantoimituksen ulkopuolella on *raikeää* tai virkamies toimii tehtävissä, jotka edellyttävät erityistä vastuunalaisuutta ja harkintakykyä.<sup>274</sup>

#### Puolueettomuusvaatimus

Virkamieheltä edellytetään riippumattomuutta ja objektiivisuutta ja luottamuksen säilyttäminen edellyttää puolueettomuutta.<sup>275</sup>

#### Virantoimitusvelvollisuus

Finanssivalvonnan virkamiesten tehtävistä määrätään tarkemmin työjärjestyksessä<sup>276</sup> ja heillä on velvollisuus suorittaa ”*tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä*”<sup>277</sup>. Virkatehtävien asianmukaisella suorittamisella tarkoitetaan tehokkuutta, taloudellisuutta ja yleisesti hyvän hallintotavan noudattamista virantoimituksessa.<sup>278</sup>

#### Tietojenantovelvollisuus

Tietojenantovelvollisuus on julkisen toiminnan peruseriaate, josta säädetään julkisuuslain 7 §:n 1 momentissa seuraavasti: ”*Viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa toimitettu asiakirja tulee julkiseksi, kun viranomainen on sen saanut, jollei asiakirjan julkisuudesta taikka salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoi-*

---

<sup>271</sup> Finanssivalvonta, Selosteet ja ohjeet, Finanssivalvonnan henkilöstön eettiset ohjeet. <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssivalvonta/selosteet-ja-ohjeet/eettiset-ohjeet/> (15.4.2026).

<sup>272</sup> Ibid.

<sup>273</sup> HE 244/1998 vp, s.11.

<sup>274</sup> HE 244/1998 vp, s.11.

<sup>275</sup> Bruun - Mäenpää – Tuori 1995, s.150.

<sup>276</sup> Laki Finanssivalvonnasta 17 § Työjärjestys: ”*Finanssivalvonnassa noudatettavasta asioiden käsittelystä, päätöksenteosta ja virkamiesten tehtävistä sekä Finanssivalvonnan muusta sisäisestä hallinnosta annetaan tarkempia määräyksiä työjärjestyksessä*”.

<sup>277</sup> Laki Suomen Pankin virkamiehistä 11 §:n 1 momentti.

<sup>278</sup> HE 244/1998 vp, s.10.

*tuksesta tässä tai muussa laissa säädetä.*”. Tämän lisäksi virkamiehiä koskee lain Suomen Pankin virkamiehistä 16 §:n mukaan yksityinen tietojenantovelvollisuus koskien heidän terveydentilaansa, jos se on tarpeen työtehtävistä suoriutumisen takia. Tätä velvollisuutta ei tosin tule sekoittaa julkisuusperiaatteeseen, sillä virkamiehen terveydentilaa koskevat tiedot eivät luonnollisesti ole julkisia, vaan ne toimitetaan työnantajalle. Tästä huolimatta virkamiehellä on tietojenantovelvollisuus myös terveydentilaansa koskevista tiedoista työnantajan niitä pyytäessä.

Salassapitovelvollisuus, vaitioloovelvollisuus ja hyödyntämiskielto

Kaikkia julkisen valvonnan piirissä olevia asiakirjoja ei voida antaa julkisuuteen. Tämän vuoksi virkamiehiä sitoo viran toiminnassa muodostunut salassapitovelvollisuus. Tilanteissa, joissa valvonnan yhteydessä on ilmennyt salassa pidettävää tietoa, sovelletaan julkisuuslain 22 §:n 1 momenttia, jonka mukaan *”viranomaisen asiakirja on pidettävä salassa, jos se tässä tai muussa laissa on säädetty salassa pidettäväksi tai jos viranomainen lain nojalla on määrännyt sen salassa pidettäväksi taikka jos se sisältää tietoja, joista on lailla säädetty vaitioloovelvollisuus”*. Näin ollen Finanssivalvonnan virkamies on velvoitettu pitämään salattu tieto salaisena. Lisäksi julkisuuslain 23 §:n 3 momentin nojalla virantoimituksessa saatua tietoa ei saa käyttää omaksi tai toisen hyödyksi tai vahingoksi.

Esteellisyysperiaate

”Esteellisyyssäännösten tarkoituksena on estää se, ettei virkamiehen henkilökohtaiset vaikuttimet tai sidonnaisuudet vaikuta virantoimittamisen yhteydessä toteutettavaan päätöksentekoon.”<sup>279</sup> Tämä periaate on huomioitu hallintolain 27 §:n 1 momentissa, jonka mukaan *”Virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen”*<sup>280</sup>. 29 §:n 2 momentin mukaan *”Virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään.”*<sup>281</sup> Esteellisyysperiaate on huomioitu myös laissa Suomen Pankin virkamiehistä 14 §:n 2 momentissa ja 15 §:n 1 momentissa, jotka molemmat säättävät virkamiehen esteellisyydestä. Hallintolain 28 §:n mukaan virkamies on esteellinen, silloin, kun hänen puolueettomuutensa asiassa voi objektiivisesti arvioiden vaarantua. Esteellisyys syntyy esimerkiksi tilanteessa, jossa virkamies itse tai hänen läheisensä on asianosainen taikka saa asian ratkaisusta erityistä hyötyä tai vahinkoa. Samoin esteellisyyseruste täyttyy, jos virkamies tai hänen läheisensä avustaa tai edustaa asianosaista, on palvelus- tai toimeksiantosuhteessa tähän tai toimii sellaisen yhteisön johto- tai hallintoelimessä, jota asia koskee. Esteellisyys voi perustua myös virkamiehen asemaan viraston johdossa

<sup>279</sup> Niklas Bruun - Mäenpää – Tuori 1995, s.151.

<sup>280</sup> Hallintolaki 434/2003 27 §.

<sup>281</sup> Hallintolaki 29 §:n 2 momentti.

silloin, kun käsiteltävä asia liittyy kyseisen viraston ohjaukseen tai valvontaan. Lisäksi yleislausekkeen mukaan virkamies on esteellinen aina, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa vaarantuu muusta erityisestä syystä.<sup>282</sup> Esteellisyysperiaate ulottuu myös virkamiesten julkiseen asemaan: virkamies ei lähtökohtaisesti voi toimia anonyyminä, koska asianosaisilla on oltava mahdollisuus arvioida virkamiehen esteellisyys asian käsittelyn yhteydessä.<sup>283</sup>

#### Lahjomattomuus

Lain Suomen Pankin virkamiehistä 12 §:n mukaan virkamies ei saa vastaanottaa taloudellista etua, jos se heikentäisi luottamusta virkamieheen tai Suomen Pankkiin. Finanssivalvonta on tarkemmin linjannut, että *”Finanssivalvonnassa työskentelevä virkamies ei saa pyytää, vastaanottaa tai hyväksyä itselleen tai toiselle henkilölle etua, joka liittyy jollakin tavalla hänelle uskottuihin tehtäviin tai velvollisuuksiin.”*<sup>284</sup> *”Poikkeuksen muodostavat tavanomaiset tai arvoltaan vähäiset edut. Lahjoja, joiden arvo ei ylitä 50 euroa, voidaan pitää tavanomaisina.”*<sup>285</sup> Mahdollisen lahjusrikkomuksen edellytyksenä on se, että teko on omiaan heikentämään luottamusta virkamieheen.<sup>286</sup>

#### Korvausvelvollisuus

Vahingonkorvauslain (412/1974) 2 §:n 1 momentin mukaan *”Julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon.”*<sup>287</sup> Näin ollen pääsääntönä on, että virkamiehen tehdessään virkatehtävissä väärän päätöksen, josta aiheutuu vahingonkorvausvastuu, on viranomaisen pääasiallisesti korvausvastuussa. Huomioitavaa on, että 2 §:n 2 momentti säätää, että *”vastuu yhteisöllä on kuitenkin vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu.”* Näin ollen yleisten standardisäännösten perusteella julkisyhteisön korvausvastuun kynnyks on asetettu suhteellisen korkealle, sillä vastuun syntyminen edellyttää, että viranomaisen toiminta on objektiivisesti arvioiden poikennut niistä huolellisuus- ja asianmukaisuusvaatimuksista, joita kyseisen tehtävän laatu ja tarkoitus huomioon ottaen voidaan kohtuudella edellyttää.<sup>288</sup>

---

<sup>282</sup> Hallintolaki 28 § esteellisyysperiaatteista.

<sup>283</sup> Mäenpään mukaan asiakkaalla tulee olla oikeus saada tietää hänen asioistaan päättäneen virkamiehen nimi. Ks. Yle Uutiset 15.8.2016.

<sup>284</sup> Finanssivalvonta, Finanssivalvonnan henkilöstön eettiset ohjeet. <https://www.finanssivalvonta.fi/finanssivalvonta/selosteet-ja-ohjeet/eettiset-ohjeet/> (15.4.2026).

<sup>285</sup> Ibid.

<sup>286</sup> HE 244/1998 vp, s.11.

<sup>287</sup> Vahingonkorvauslaki (412/1974) 3 luku 2 §:n 1 momentti.

<sup>288</sup> Bruun - Mäenpää - Tuori 1995, s.228.

### Lain tuntemisvelvollisuus

Viranomainen soveltaa lakia, joten sen velvollisuutena on tuntea lain sisältö.<sup>289</sup> Koska Finanssivalvonnan virkamiehet toimivat Finanssivalvonnan alaisuudessa tehden hallintopäätöksiä, koskee laintuntemisvelvollisuus myös heitä. Tämä merkitsee sitä, että virkamiehen tulee perehtyä voimassa olevaan päätöksentekoon ja toimintaan vaikuttavaan oikeuskäytäntöön ja lainsäädäntöön siten, että hän voi parhaalla mahdollisella tavalla toteuttaa julkista valtaa lainalaisuusperiaatteen mukaisesti.<sup>290</sup> Rikosoikeudellinen lähtökohta (*ignorantia iuris nocet*) ulottuu myös virkamiehiin ja sen mukaan tietämättömyys lainsisällöstä ei poista rangaistusvastuuta.<sup>291</sup> Vuonna 2019 korkein oikeus katsoi ratkaisussaan (KKO 2019:53), ettei puutteellinen laintuntemus ole rangaistusvastuusta vapauttava tekijä.<sup>292</sup> Finanssivalvonnan johtokuntaa koskee yleisen laintuntemisvelvollisuuden ohella erityinen pätevyysvaatimus, joka edellyttää hyvää perehtyneisyyttä finanssimarkkinoiden toimintaan.<sup>293</sup>

### Virkavastuu

Virkamies on virkavastuussa tekemistään päätöksistä ja esityksistä.<sup>294</sup> Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan virkavastuun sääntely kuuluu osaksi oikeusvaltio- ja lainalaisuusperiaatetta.<sup>295</sup> Hallintotehtäviä hoitaviin virkamiehiin kohdistuu rikosoikeudellinen virkavastuu, josta säädetään rikoslain 40 luvussa. Rikoslakia uudistettiin vuonna 2002<sup>296</sup> siten, että virkamiehen käsite olisi mahdollisimman yhdenmukainen rikosoikeudellisen ja hallinto-oikeudellisen virkamieskäsitteen välillä.<sup>297</sup>

Vaikka Finanssivalvonnan virkamies ei ole valtion virkamieslain soveltamispiirissä, on sen toiminnassa merkittävästi huomioitu valtion virkamiesoikeudelliset periaatteet. Lisäksi Finanssivalvonnan henkilöstöä sitovat julkisen vallan käyttöön liittyvät velvoitteet, kuten hallintolain 2 luvun mukaiset hyvän hallinnon vaatimukset ja perusoikeuksien turvaaminen. Näin ollen, vaikka muodollinen sääntelykehys ei pohjautu valtion virkamieslakiin, Finanssivalvonnan virkamiesten asema ja vastuut vastaavat sisällöllisesti pitkälti virkamieslain soveltamisalaan kuuluville virkamiehille asetettuja velvoitteita ja vastuita.

---

<sup>289</sup> Mäenpää 2023, s. 149.

<sup>290</sup> HE 291/1993 vp, s.26. Esityksen mukaan ”*vallankäyttöä sisältävät hallintotehtävät vaativat erityistä asiantuntemusta*”. Ks. myös Ouli – Voutilainen 2023, s.60.

<sup>291</sup> HE 44/2002 vp, s. 100.

<sup>292</sup> KKO 2019:53, kohta 11.

<sup>293</sup> HE 22/2026 vp, s.112.

<sup>294</sup> Mäenpää 2023, s. 229.

<sup>295</sup> HE 1/1998 vp, s. 172.

<sup>296</sup> Laki rikoslain muuttamisesta (604/2002) astui voimaan 1.10.2002.

<sup>297</sup> LaVM 10/2002 vp, s. 2.

## 6 Hallinnon oikeusperiaatteet Finanssivalvonnan toiminnassa

### 6.1 Lainalaisuusperiaate

Kuusikon<sup>298</sup> mukaan ”Suomen perustuslain 21 §:ssä säädetään hyvästä hallinnosta. Näin ollen se kuuluu suomalaisen yhteiskunnan perusarvoihin siinä missä muutkin perusoikeudet.”<sup>299</sup> Finanssivalvonta on hallintotoimintaa, jossa yhdistyvät vahva julkisen vallan käyttö, markkinavalvonta ja sanktiointivalta. Koska julkisen vallan käyttäminen viranomaistoiminnassa tarkoittaa viranomaisen yksipuolista puuttumista yksityisen vapauseriiriin<sup>300</sup> tulee sen hallintotoimintaan soveltaa yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden lisäksi myös valtiosääntöoikeudellisia periaatteita. Merkittävimmät toiminnassa sovellettavat oikeusperiaatteet on lueteltu kappaleissa 6.1–6.7.

Hallinto-oikeudessa puhutaan hallinnon lainalaisuusperiaatteesta, joka tarkoittaa, että viranomaisen toiminnan tulee perustua lakiin.<sup>301</sup> Tämä periaate muodostaa Finanssivalvonnan toiminnan kannalta keskeisen perustuslaillisen perustan. Se määrittää sekä sen, millä edellytyksillä viranomaisen voi käyttää julkista valtaa, että sen, missä rajoissa tätä valtaa voidaan käyttää. Finanssivalvonnassa lainalaisuusperiaate saa erityisen painoarvon, koska viranomaisen päätökset voivat vaikuttaa merkittävästi yksityisten toimijoiden vapausoikeuksiin, kuten omaisuuteen, elinkeinovapauteen, liiketoimintaan ja maineeseen. Suomen oikeusjärjestyksessä lainalaisuusperiaate pohjautuu perustuslain 2 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan ”julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin”<sup>302</sup>. Perustuslain 80 §:n 1 momentti puolestaan edellyttää, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla. Lainalaisuusperiaate on sisällytetty EU-oikeudessa oikeusvaltioperiaatteeseen.<sup>303</sup> Tämä merkitsee, että viranomaisen tulee toiminnassaan noudattaa lainalaisuusperiaatetta eikä se voi luoda uusia velvoitteita tai rajoittaa oikeuksia ilman nimenomaista lainsäädäntöperustaa.

Hallintotoiminnassa tämä konkretisoituu kahtena vaatimuksena. Viranomaisella on oltava toimivaltaperuste, ja sen on pysyttävä lain asettamissa aineellisissa ja menettelyllisissä rajoissa. Finanssivalvonnassa lainalaisuusperiaate näkyy ensinnäkin toimivallan tarkkarajaisuutena. Finanssivalvonta voi antaa sitovia määräyksiä, tehdä kattavia tarkastuksia, asettaa uhkasakkoja ja

---

<sup>298</sup> Kirsi Kuusikko on hallinto-oikeuden professori, filosofian tohtori ja varatuomari.

<sup>299</sup> Kuusikko 2007, s.456.

<sup>300</sup> Mäenpää 2023, s.201.

<sup>301</sup> Mäenpää 2023, s. 144.

<sup>302</sup> Suomen perustuslaki (731/1999) 2 §:n 3 momentti.

<sup>303</sup> HE 135/1994 vp, s. 503.

määrätä seuraamusmaksuja vain silloin, kun lainsäädäntö nimenomaisesti antaa siihen toimivallan. Toimivallan lähteinä ovat kansalliset lait, kuten laki Finanssivalvonnasta, luottolaitoslaki ja arvopaperimarkkinalaki, sekä suoraan sovellettavat EU-asetukset, kuten vakavaraisuusasetus. Finanssivalvonnan normiperusta on kerroksellinen (katso Kuva. 1 Lamfalussy-sääntelymalli) ja kansallinen toimivaltasääntely kietoutuu yhteen unionin oikeuden kanssa. EU-oikeudella on tässä kokonaisuudessa erityinen merkitys, sillä toimivallan oikeudellinen perusta ei rajoitu kansalliseen lakiin, vaan se ulottuu myös unionin asetuksiin, joiden soveltamisessa noudatetaan kappaleessa 3.1 esitettyä EU-oikeuden etusijaperiaatetta.

Lainalaisuusperiaate asettaa rajoja myös soft law -ohjaukselle. Finanssivalvonnassa käytetään runsaasti ohjeita, suosituksia ja tulkintakannanottoja, joiden tarkoituksena on täsmentää lainsäädäntöä ja edistää yhtenäistä valvontakäytäntöä. Koska tällaiset instrumentit eivät ole muodollisesti sitovia normeja, ei viranomainen voi perustaa velvoittavaa päätöstä yksinomaan omaan ohjeeseensa, ellei sen taustalla ole lain tasoinen velvoite. Lainalaisuusperiaatteen merkitys finanssimarkkinavalvonnassa liittyy myös oikeusvarmuuteen ja markkinoiden ennakoitavuuteen. Finanssimarkkinat toimivat luottamuksen varassa, joten toimijoiden on ennakoitavasti voitava arvioida oikeudellista asemaansa ja toimintansa riskejä. Jos viranomaisvalta perustuisi suurpiirteiseen harkintaan ilman selkeää lainsäädäntöperustaa, markkinoiden ennakoitavuus heikkenisi. Ilman selkeää lainsäädäntöperustaa viranomaisen toiminta muuttuisi arvaamattomaksi, mikä vaikeuttaisi toimijoiden mahdollisuuksia ennakoida oikeudellisia seurauksia, lisäksi epävarmuutta ja heikentäisi luottamusta markkinoiden sääntelyyn. Lainalaisuusperiaate suojaa täten paitsi yksittäisiä toimijoita, myös koko rahoitusjärjestelmän vakautta.

Finanssivalvonnassa, jossa tehokkuusvaatimukset ja markkinavakauden turvaaminen ovat keskeisiä tavoitteita, toimii lainalaisuusperiaate normipohjana sille, että julkista valtaa voidaan käyttää vain siinä laajuudessa kuin lainsäätäjällä on sen sallinut. Näin lainalaisuusperiaate ei ole pelkkä muodollinen vaatimus toimivaltasäännöksestä, vaan Finanssivalvonnan toiminnan rakenteellinen perusta ja oikeusvaltion konkreettinen tae. Kappaleessa 5.5 esitetty KHO:n ratkaisu (5295/2016) käsittelee nimenomaisesti Finanssivalvonnan määräämän seuraamusmaksun lainmukaisuutta tilanteessa, jossa osa seuraamuksesta perustui menettelyyn ajalta, jolloin sääntely ei ollut vielä voimassa. Tapauksessa oli keskeisesti kyse hallinnollisten seuraamusten takautuvuudesta ja lainalaisuusperiaatteen soveltamisesta Finanssivalvonnan valvontatoiminnassa. KHO:n ratkaisun oikeudellinen merkitys ulottuu yksittäistä riita-asiaa laajemmalle. Se asettaa rajoja Finanssivalvonnan seuraamusvallan ajalliselle ulottuvuudelle ja vahvistaa, että takautuva seuraamusvastuu ei ole sallittua ilman selkeää ja tekohetkellä voimassa ollutta oikeusperustaa.

Näin ratkaisu ilmentää lainalaisuusperiaatteen valtiosääntöoikeudellisen perustan ja hallinto-oikeudellisen soveltamisen välistä suhdetta, sillä vaikka periaate on valtiosääntöoikeudellinen, sitä toteutetaan suoraan myös hallintotoiminnassa.

## 6.2 Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaate määrittää, kuinka laajasti viranomainen saa puuttua valvottavan oikeusasemaan ja millä edellytyksillä valvontakeinoja voidaan käyttää.<sup>304</sup> Finanssimarkkinoiden sääntelyssä ja valvonnassa puututaan usein merkittäviin taloudellisiin intresseihin, elinkeinovapautteen ja omaisuudensuojaan. Tämän vuoksi valvontatoimien tulee olla oikeasuhtaisia. Suhteellisuusperiaate on ylätasolla kirjattu SEUT 5 artiklaan ja se kohdistuu jäsenvaltion viranomaisiin niiden toteuttaessa EU-oikeutta. Suhteellisuusperiaate tarkoittaa, että viranomaisen toimenpiteen on oltava ensinnäkin soveltuva tavoitellun päämäärän saavuttamiseen, toiseksi välttämätön, eli käytettävissä ei saa olla lievempää mutta yhtä tehokasta keinoa, ja kolmanneksi oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.<sup>305</sup> Toimenpiteen haitat eivät saa olla kohtuuttomia suhteessa saavutettavaan hyötyyn. Suomessa suhteellisuusperiaate perustuu useaan normilähteeseen. Hallintolain 6 §:ssä säädetään nimenomaisesti, että viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Periaate kytkeytyy finanssimarkkinakontekstissa myös perustuslain 21 §:n oikeusturvasäännökseen sekä perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapautteen, jonka mukaan julkisen vallan on suojeltava työvoimaa sekä edistettävä työllisyyttä.

Finanssivalvonnan toiminnassa suhteellisuusperiaate konkretisoituu erityisesti valvontakeinojen ja kappaleessa 5.3 esitettyjen hallinnollisten seuraamusten määräämisessä. Suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomainen valitsee seuraamustoimivallastaan lievimmän riittävän keinon.<sup>306</sup> Suhteellisuusperiaatetta tulee noudattaa sekä seuraamusten määräämisessä, että tiedonhankinnassa. Seuraamuksen määrän tulee vastata rikkomuksen vakavuutta, kestoja, tahallisuutta ja aiheutettua vahinkoa. Liian ankara seuraamus voisi muodostua kohtuuttomaksi ja loukata perusoikeuksia, kun taas liian lievä seuraamus ei täyttäisi sanktion tarkoitusta. Suhteellisuusperiaate näkyy myös siinä, että vaikka Finanssivalvonnalla on laajat oikeudet saada tietoja valvottavilta, tulee tiedonhankinnan laajuuden olla suhteessa valvonnan tavoitteeseen. Tarpeet-

---

<sup>304</sup> Mäenpää 2023, s. 168–171.

<sup>305</sup> HE 72/2002 vp, s.55.

<sup>306</sup> HE 72/2002 vp, s.55. ”Käytännössä suhteellisuusperiaate edellyttää, että viranomainen mitoittaa toimintansa alimmalle sellaiselle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus.”

toman laaja tai epämääräinen tietopyyntö voisi olla suhteeton ja siten lainvastainen. Suhteellisuusperiaatteen merkitys Finanssivalvonnan toiminnassa johtuu toimialan erityisluonteesta. Toisaalta tavoitteena on rahoitusmarkkinoiden vakaus, joka on koko yhteiskunnan kannalta keskeinen intressi. Toisaalta taas valvontatoimet kohdistuvat yksityisiin toimijoihin, joille Finanssivalvonnan hallintopäätöksillä voi olla huomattavia taloudellisia ja maineellisia vaikutuksia. Suhteellisuusperiaate varmistaa, että julkinen valta pysyy tasapainossa ja että puuttuminen yksityisten oikeusasemaan on oikeasuhtaista. Koska Finanssivalvonnalla on perustuslain 22 §:n nojalla perusoikeuksien turvaamisvelvoite, on sen huomioitava tämä päätöksenteossaan ja arvioitava toimiansa suhteellisuutta.

### 6.3 Julkisuusperiaate

Suomessa julkisuusperiaatteella on pitkä historia, sillä se siitä säädettiin ensimmäisen kerran jo vuoden 1766 painovapausasetuksessa.<sup>307</sup> Suomen perustuslain 12§:n 2 momentin mukaan ”Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu”. Perustuslaki luo näin ollen viranomais toiminnan julkisuudelle vahvan perustan. Julkisuusperiaate on sekä demokraattisen valvonnan väline että hyvän hallinnon keskeinen edellytys. Julkisuusperiaate takaa kansalaisille oikeuden saada tietoa viranomaisten toiminnasta ja päätöksenteosta, mikä on keskeinen tapa valvoa julkisen vallan käyttöä ja tukea oikeusvaltioperiaatetta. Julkisuusperiaate on kansallisen lainsäädännön lisäksi huomioitu laajasti myös EU-oikeudessa. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 15 artiklan 1 kohdan mukaan ”Unionin toimielimet, elimet ja laitokset toimivat mahdollisimman avoimesti edistääkseen hyvää hallintotapaa”. Lisäksi hallinnon julkisuudesta keskusteltaessa on tärkeää mainita Euroopan unionin perusoikeuskirjan 41 artikla, jossa säädetään oikeus hyvään hallintoon ja 42 artikla, jossa säädetään asiakirjajulkisuudesta.

Koska julkisuusperiaate on yksi hallinto-oikeuden keskeisistä peruseriaateista, on se huomioitu perustuslain lisäksi myös muussa sääntelyssä, kuten hallintolaissa ja julkisuuslaissa. Julkisuusperiaatteen mukaan viranomaisen toiminta on lähtökohtaisesti avointa ja viranomaisen asiakirjat ovat julkisia, ellei laissa toisin säädetä.<sup>308</sup> Koska Finanssivalvonta toteuttaa julkista valtaa, ovat sen päätökset lähtökohtaisesti julkisia. Poikkeuksen julkisuuteen muodostavat kuitenkin laissa säädetty salassapitoperusteet, erityisesti lain viranomaisten toiminnan julkisuudesta

---

<sup>307</sup> HE 116/2014 s.1. ”Viranomaisten asiakirjojen julkisuutta koskevalla lainsäädännöllä on Suomessa ja Ruotsissa pitkät perinteet. Ruotsi-Suomen vuoden 1766 painovapauslaki oli ensimmäinen laki maailmassa, johon kirjattiin julkisuusperiaate.”

<sup>308</sup> Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999) 1 § 1 momentti.

24 §:n mukaiset salassapitosäännökset sekä finanssimarkkinoiden valvontaan liittyvä erityissääntely, kuten lain Finanssivalvonnasta 71 §, jonka perusteella liikesalaisuudet ja valvontatiedot voivat olla salassa pidettäviä. Julkisuusperiaate vaikuttaa vertikaalisuhteessa, sillä se merkitsee viranomaisen puuttumista perustuslain 2 luvussa säädettyihin perusoikeuksiin kuten 18 §:ssa säädettyyn elinkeinovapauteen ja 10 §:ssa säädettyyn yksityiselämän suojaan. Hallinnollisen päätöksen julkisuus koskee hallinnollista avoimuutta ja julkisuuden oikeusperusta rakentuu samanaikaisesti sekä kansallisen lainsäädännön, että EU-oikeuden varaan.

Yksi tärkeimmistä Finanssivalvonnan julkisuusperiaatetta tukevista laeista on laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta eli niin kutsuttu ”julkisuuslaki”, jonka 1§:n 1 momentin mukaan ”*Viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei tässä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä*”. Finanssivalvonnan hallinnollisten päätösten julkisuudesta säädetään erikseen lain Finanssivalvonnasta 43 §:ssä. Säännös on linjassa perustuslain kanssa, sillä sen mukaan hallinnollinen seuraamus tai päätös julkistetaan perustuslain mukaisesti. 43 §:n mukaan julkistettavat päätökset ovat niitä joista ”*määrätään rikemaksu, julkinen varoitus tai seuraamusmaksu*”. 43 §:n 1 momentin mukaan julkistamisessa tulee käydä ilmi seuraavat asiat: päätöksen lainvoimaisuus, rikkomuksen luonne ja tyyppi ja valvottavan henkilöllisyys.<sup>309</sup>

43 §:ssa on säädetty poikkeuksia koskien julkistamisvelvollisuutta, jonka nojalla Finanssivalvonta voi lykätä julkistamista, kunnes perusteita olla julkistamatta ei enää ole, julkistaa päätöksen ilman henkilön nimeä, jättää päätöksen kokonaan julkistamatta, jos finanssimarkkinoiden vakaus vaarantuisi ja jättää päätöksen kokonaan julkistamatta, jos toimenpiteen vähäisyyden vuoksi julkistaminen olisi kohtuutonta. Poikkeukset julkistamisvelvollisuuteen ovat finanssimarkkinoiden toiminnan kannalta tärkeitä useista syistä, sillä ne suojaavat valvottavan kilpailukykyä. Esimerkiksi vakuutusyhtiölain (521/2008) 8a luvun 5 §:n 1 momentti säättää julkistamista koskevia poikkeuksia. 8a luvun 5 §:n 1 momentin mukaan ”*Finanssivalvonnan on sallittava tietojen julkistamatta jättäminen, jos tässä luvussa tarkoitettujen tietojen julkistaminen antaisi toisille vakuutusyhtiölle merkittävän kilpailuedun*”. Lisäksi sääntely tunnistaa sen, että osa finanssialan tiedoista kuuluu salassapitovelvollisuuden piiriin. Vakuutusyhtiölain 8a luvun 5 §:n nojalla ”*Finanssivalvonnan on sallittava tietojen julkistamatta jättäminen, jos ... kyse on salassapitovelvollisuuden alaisista tiedoista*”.

Lisäksi Finanssivalvonnan toiminnassa noudatetaan lakisääteisiä salassapitovelvollisuuksia. Esimerkiksi Finanssivalvonnan palveluksessa oleva virkamies ei saa luvatta ilmaista sivulliselle

---

<sup>309</sup> Laki Finanssivalvonnasta (878/2008) 43 § 1 momentti.

valvontatehtävissä saamia tietoja, jotka koskevat valvottavan tai muun rahoitusmarkkinoilla toimivan liike- tai ammattisalaisuutta taikka taloudellista asemaa, ellei tiedon ilmaiseminen perustu lakiin tai ole välttämätöntä säädetyn tehtävän hoitamiseksi. Vuonna 2016 KHO käsitteli Finanssivalvonnan tekemää ennakkopäätöstä koskien salassa pidettävien tietojen luovuttamista. Marraskuussa 2013 toimittaja oli pyytänyt valvontatoimintaan liittyviä tietoja journalistiseen tarkoitukseen. Toimittaja oli pyytänyt Finanssivalvonnalta tietoa siitä, oliko se ollut saman vuoden aikana yhteydessä kaivosyhtiöön, milloin yhteydenotot oli tehty ja mitä ne koskivat, sekä tiedot mahdollisista yhteydenotoista. Finanssivalvonta oli hylännyt toimittajan tietopyynnön sillä perusteella, että pyydetyt tiedot liittyivät valvontatoimintaan ja oli katsottava julkisuuslain mukaan salassa pidettäviksi.

Julkisuuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ”*Viranomaisen laatima asiakirja tulee julkiseksi, jollei asiakirjan julkisuudesta taikka salassapidosta tai muusta tietojen saantia koskevasta rajoituksesta tässä tai muussa laissa säädetä, seuraavasti*”. Finanssivalvonta perusteli päätöstään julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan mukaan, joka säättää viranomaisten salassa pidettävistä asiakirjoista. Finanssivalvonnan mukaan ”*listayhtiöiden tiedonantovelvollisuuden valvontaa ja väärinkäytöstutkintaa koskevat diaarimerkinnät eivät ole julkisia, koska ne sisältävät julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 15 kohdan nojalla salassa pidettävää tietoa*”. KHO ratkaisi asian Finanssivalvonnan hyväksi ja linjasi seuraavasti: tietoja valvontatoiminnasta ja siihen liittyvistä toimenpiteistä voidaan pitää salassa pidettävänä, jos ne ovat sen luonteisia, ettei niiden julkistaminen ole oikeutettua julkisuuslain perusteella.<sup>310</sup> KHO:n ratkaisu tukee julkisuusperiaatteen tarkoituksenmukaisuutta ja sitä, ettei kaikki tieto kuulu julkiseksi, mikäli sen salaaminen on oikeudellisesti perusteltua.

Koska rahoitusmarkkinat ovat kansainvälistyneet, on Finanssivalvonnan julkisuustoiminnassa huomioitu myös kansainvälisyys. Finanssivalvonnan oikeudesta myöntää julkisuuteen liittyviä poikkeuksia säädetään arvopaperimarkkinalain (746/2012) 7 luvun 18 §:n 2 momentissa, jonka mukaan ”*Finanssivalvonnan on myönnettävä liikkeeseenlaskijalle, jonka kotivaltio on kolmannessa maassa, poikkeus julkistaa puolivuosisikatsauksen, tilinpäätöksen ja toimintakertomuksen tiedot liikkeeseenlaskijan kotivaltion sääntelyn mukaisesti, jos kotivaltion lainsäädännön vaatimukset katsotaan Suomen lainsäädäntöä vastaaviksi*”. Sääntely edistää kansainvälisten rahoitusmarkkinoiden toimivuutta ja rajat ylittävää yhteistyötä, sillä se perustuu sääntelyn vastaavuuden arviointiin ja mahdollistaa joustavan soveltamisen kansainvälisessä toimintaympäristössä.

---

<sup>310</sup> KHO: 2016:95.

## 6.4 Tarkoitussidonnaisuusperiaate

Tarkoitussidonnaisuuden periaate on hallinto-oikeudellinen rajoitusperiaate, jonka mukaan viranomaisen saa käyttää sille annettua toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, jota varten toimivalta on säädetty.<sup>311</sup> Periaatteen taustalla on ranskalaisperäinen oppi (*détournement de pouvoir*), jolla tarkoitetaan tilanteita, joissa viranomaisen käyttää sille annettua toimivaltaa muuhun tarkoitukseen kuin siihen, johon toimivalta on laissa säädetty. Periaatteen painopiste on toimivallan käyttötarkoituksessa. Vaikka viranomaisella olisi muodollinen toimivalta ryhtyä toimenpiteeseen, toimenpide on lainvastainen, jos sitä käytetään väärään tai sääntelyn tavoitteiden kannalta epäasialliseen tarkoitukseen.

Suomessa tarkoitussidonnaisuudesta on säädetty hallintolain 6 §:ssa, jossa säädetään hallinnon oikeusperiaatteista. Säännöksen mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Periaate ilmentää oikeusvaltiota ja vallanjakoa, sillä lainsäätäjät määrittelee toimivallan rajat ja tavoitteet, eikä hallintoviranomainen voi omin päätöksin laajentaa niitä. Finanssivalvonnassa tarkoitussidonnaisuus on erityisen merkityksellinen, koska viranomaisella on käytössään laaja valikoima erilaisia valvontakeinoja. Tarkoitussidonnaisuus näkyy siinä, että valvontatoimien tulee olla perusteltuja. Kun viranomaisen määrää hallinnollisen seuraamuksen, sen tarkoituksena on reagoida sääntelyn rikkomiseen. Tämä tarkoittaa, ettei seuraamusta voida määrätä tilanteissa, joissa seuraamuksella tavoitellaan kilpailuaseman tasoittamista tai vastataan julkiseen paineeseen, vaan seuraamuksen nimenomainen tarkoitus on sanktioida sääntelyn laiminlyönti.

Tarkoitussidonnaisuus rajoittaa myös tiedonhankintaa ja valvontatoimintaa. Finanssivalvonnalla on laajat tiedonsaantioikeudet ja oikeus tehdä yksityiskohtaisia tarkastuksia valvottavien tiloissa. Näitä toimivaltuuksia voidaan kuitenkin käyttää vain nimenomaisen valvontatehtävän toteuttamiseen. Tietoja ei saa hankkia tai käyttää muuhun tarkoitukseen kuin siihen, jota varten ne on kerätty. Harkintavalta ei tarkoita täyttä tulkinnallista vapautta, vaan se on sidottu lain tarkoitukseen. Periaate varmistaa, että viranomaisen pysyy sille annetun tehtävän piirissä eikä käytä sille annettua toimivaltaa sen tarkoituksellisuuden ohitse. Tarkoitussidonnaisuus varmistaa, että viranomaistoiminta toteutuu lainmukaisesti määriteltyjen tavoitteiden puitteissa.

---

<sup>311</sup> Mäenpää 2003, s.90–92.

## 6.5 Yhdenvertaisuusperiaate

Yhdenvertaisuusperiaate on hallinto-oikeuden keskeinen oikeusperiaate, jonka mukaan samantapaisia tapauksia on kohdeltava samalla tavalla, ellei erilaiselle kohtelulle ole objektiivisesti hyväksyttävää ja oikeudellisesti perusteltua syytä.<sup>312</sup> Yhdenvertaisuus perustuu ensisijaisesti perustuslain 6 §:n, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Vaikka säännös koskee ensisijaisesti luonnollisia henkilöitä, sen oikeusperiaatteellinen ulottuvuus kattaa myös oikeushenkilöt. Lisäksi hallintolain 6 § velvoittaa viranomaisia kohtelemaan hallinnossa asioivia tasapuolisesti. EU-oikeudessa yhdenvertaisuus ja syrjäntäkielto ovat unionin yleisiä oikeusperiaatteita, joilla on suora merkitys myös finanssivalvonnassa. EU-oikeudessa yhdenvertaisuusperiaate on säädetty SEU:n 2 artiklassa, jonka mukaan unionin tulee tarjota yhdenvertainen kohtelu ja Euroopan unionin peruskirjassa 20 artiklassa, jonka mukaan ”*kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä.*”

Finanssivalvonnassa yhdenvertaisuus ilmenee ennen kaikkea valvontakäytännön johdonmukaisuutena. Finanssivalvontaviranomainen ei voi soveltaa valvontatoimintaansa eri tavoin samankaltaisissa tilanteissa ilman hyväksyttävää perustetta. Esimerkiksi, jos kaksi luottolaitosta syyllistyy samanlaiseen ja vakavuudeltaan vastaavaan rikkomukseen, seuraamusratkaisujen tulee lähtökohtaisesti olla keskenään vertailukelpoisia. Eriävä ratkaisu edellyttää perusteltua erottelua rikkomuksen laajuuden, tahallisuuden tai markkinavaikutusten perusteella. Yhdenvertaisuusperiaate ei automaattisesti tarkoita seuraamusten samankaltaisuutta, vaan seuraamusta harkittaessa on huomioitava valvottavan liiketoiminnan koko, riskiprofiili ja teon systeeminen merkittävyys. Esimerkiksi suurten, rahoitusjärjestelmän kannalta merkittävimpien toimijoiden valvonta on intensiivisempää kuin pienempien toimijoiden, sillä niiden vaikutus finanssimarkkinoihin on merkittävämpi. Erilainen kohtelu ei ole yhdenvertaisuusperiaatteen vastaista silloin, kun se perustuu objektiivisiin ja sääntelyn tavoitteisiin liittyviin perusteisiin, kuten esimerkiksi rahoitusmarkkinoiden vakauden turvaamiseen.

Konkretisoivana esimerkkinä yhdenvertaisuusperiaatteen soveltamisesta voidaan mainita Finanssivalvonnan vuonna 2024 valvottavalle R ja valvottavalle A määräämät erisuuruiset seuraamusmaksut, jotka molemmat määrättiin rahanpesulainsäädännön laiminlyönnistä.<sup>313</sup> R valitti päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen, joka hylkäsi valituksen, joten päätös on näin ollen lain-

---

<sup>312</sup> Yhdenvertaisuusperiaate on kirjattu perustuslain 6 §, hallintolain 6 § ja yhdenvertaisuuslain 6 §.

<sup>313</sup> FIVA/2024/368 ja FIVA/2024/367.

voimainen. A ei valittanut päätöksestä, joten päätös on siten lainvoimainen. Molemmissa tapauksissa oli kyse samankaltaisesta rahanpesun estämistä koskevan sääntelyn rikkomisesta. Laiminlyönti koski velvollisuutta ilmoittaa Finanssivalvonnalle ja Rahanpesun selvittelykeskukselle yli 1 000 euron maksurajan ylittymisestä tietyissä tilanteissa. Liikevaihdoltaan suurempi yhtiö sai pienemmän seuraamusmaksun kuin liikevaihdoltaan pienempi yhtiö. R:n liikevaihto vuonna 2023 oli 50 000 euroa<sup>314</sup>, kun taas A:n liikevaihto vuonna 2023 oli 175 000 euroa<sup>315</sup>.

Finanssivalvonta julkaisi vuonna 2015 ohjeen<sup>316</sup>, jonka mukaan ”seuraamusmaksun määrä perustuu kokonaisarviointiin”, jossa huomioidaan menettelyn laatu, kesto, valvottavan taloudellinen asema, hyöty tai aiheutettu vahinko, valvottavan yhteistyö, aiemmat rikkomukset ja laiminlyönnit sekä rikkomuksen vaikutus rahoitusjärjestelmän vakaudelle. A:n ja R:n laiminlyönnit havaittiin vuoden 2022 tarkastuksessa ja seuraamusmaksut määrättiin vuonna 2024, jolloin voidaan olettaa, että vuoden 2023 liikevaihto on otettu huomioon seuraamusmaksua määrättäessä. R:lle määrätty seuraamusmaksu oli suurempi kuin A:lle määrätty, koska Finanssivalvonnan päätöksen mukaan R:n toiminta oli vakavaa, toistuvaa ja järjestelmällistä. Lisäksi R:n liiketoiminnan luonne arvioitiin korkeariskiseksi, sillä yhtiö harjoitti hawala-tyyppistä rahansiirtotoimintaa. Yhdenvertaisuusperiaate ei näin ollen merkitse identtisen hallinnollisen seuraamuksen määräämistä, vaan se edellyttää, että seuraamukset määräytyvät johdonmukaisesti ja objektiivisin perustein ja päätöksessä huomioidaan kunkin tapauksen yksilölliset olosuhteet, rikkomuksen laatu sekä muut harkintatekijät.

## 6.6 Luottamuksensuojaperiaate

Luottamuksensuojaperiaate tarkoittaa, että yksityinen oikeussubjekti voi tietyin edellytyksin luottaa viranomaisen toiminnan pysyvyyteen, johdonmukaisuuteen ja annettuihin kannanottoihin.<sup>317</sup> Hallinto-oikeudessa periaate suojaa oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta. Yksilön tai oikeushenkilön ei tule joutua kohtuuttomaan asemaan sen vuoksi, että viranomainen muuttaa tulkintaansa tai poikkeaa vakiintuneesta käytännöstä ilman hyväksyttävää perustetta. Näin ollen valvottavan tulee voida luottaa siihen mitkä seuraamukset voivat olla seurausta kulloinkin kyseessä olevasta laiminlyönnistä. Suomessa luottamuksensuojan periaate perustuu useaan oikeuslähteeseen.

<sup>314</sup> ProFinder, ROBLE Services Oy. <https://b2b.profinder.fi/haku/roble-services-oy/24721822> (16.4.2026).

<sup>315</sup> Suomen asiakastieto, ALAMI SERVICES OY. <https://www.asiakastieto.fi/yritykset/fi/alami-services-oy/24776188/taloustiedot> (16.4.2026).

<sup>316</sup> Finanssivalvonta, Seuraamus- ja rikemaksujen suuruuteen vaikuttavia tekijöitä. [https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/tiedotteet-ja-julkaisut/valvottavatiedotteet/2015/seuraamus\\_ja\\_rikemaksujen\\_suuruuteen\\_vaikuttavia\\_tekijoita.pdf](https://www.finanssivalvonta.fi/globalassets/fi/tiedotteet-ja-julkaisut/valvottavatiedotteet/2015/seuraamus_ja_rikemaksujen_suuruuteen_vaikuttavia_tekijoita.pdf) (16.4.2026).

<sup>317</sup> Mäenpää 2011, s. 278–289.

Hallintolain 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista, joihin kuuluu vaatimus toiminnan johdonmukaisuudesta ja ennakoitavuudesta. 6 §:n mukaan viranomaisten toimien ”on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia”<sup>318</sup>. Periaate kytkeytyy myös perustuslain 2 §:n oikeusvaltioperiaatteeseen ja 21 §:n oikeusturvasäännökseen. Lisäksi EU-oikeudessa luottamuksensuoja on vakiintunut unionin yleinen oikeusperiaate, jolla on erityinen merkitys aloilla, joilla sääntely on laajasti harmonisoitua, kuten finanssimarkkinoilla.

Finanssialan toimijat tekevät usein pitkävaikutteisia ja taloudellisesti merkittäviä ratkaisuja sääntelyn tulkinnan perusteella. Jos viranomainen muuttaa kantaansa äkillisesti ja takautuvasti, seuraukset voivat olla huomattavia. Luottamuksensuojan ydin finanssivalvonnassa liittyy tilanteisiin, joissa viranomainen on nimenomaisesti tai tosiasiallisesti hyväksynyt tietyn toimintatavan. Jos valvottava on toiminut viranomaisen antaman ohjeen tai vakiintuneen tulkinnan mukaisesti, seuraamuksen määrääminen myöhemmän tulkintamuutoksen perusteella on ongelmallista. Periaate ei estä viranomaista muuttamasta tulkintaansa, mutta muutos ei saa olla takautuva eikä se saa kohtuuttomasti loukata vilpittömässä mielessä toimineen oikeussubjektin oikeutettuja odotuksia.

Mäenpää on esittänyt neljä EU-oikeudessa sovellettua edellytystä luottamuksensuojalle. Ensimmäisenä on aikasidonnaisuus, joka tarkoittaa, että yksityisen perustellut odotukset ovat syntyneet ennen viranomaisen uuden tai muuttuneen toiminnan tai tulkinnan ilmenemistä. Toisena hän mainitsee legitimitetin, jolla tarkoitetaan, että hallintopäätöksen tulee olla lainmukaisesti perusteltu. Kolmanneksi kriteerinä on vilpitön mieli sekä harkintakyky, jolla tarkoitetaan sitä, että yksityinen oikeussubjekti on toiminut rehellisesti ja vilpittömässä luottamuksessa viranomaisen ratkaisuun eikä ole pyrkinyt vaikuttamaan asian käsittelyyn harhaanjohtavin tai puutteellisin tiedoin. Neljänneksi viranomaisen tulee sopeutua lainsäätäjän muutoksiin.<sup>319</sup> Hallinto-oikeudessa luottamuksensuojan periaate on kehitetty yksityisen suojaamiseksi julkista valtaa vastaan. Se, että valvottava nauttii finanssivalvontaviranomaisen luottamuksensuojaa, on tärkeää, sillä se turvaa valvottavan oikeusvarmuutta ja ennakoitavuutta suunnitella toimintaansa pitkäjänteisesti sekä lisää luottamusta sääntelyjärjestelmän johdonmukaisuuteen. Finanssimarkkinoiden kompleksisessa sääntely-ympäristössä luottamuksensuoja on valvonnan keskeinen edellytys.

---

<sup>318</sup> Valtioneuvosto, Virkamieseettinen toimintaohje 2021, s.8. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/server/api/core/bitstreams/5554de20-3462-46e7-a580-01aa5085c688/content> (16.4.2026).

<sup>319</sup> Mäenpää, 2011, s.288–289. Mäenpää kommentoi EU:n tulkintaa asiassa C-148/04 (ennakkoratkaisupyyntö (EYT 2005)) kohdassa 104.

## 6.7 Oikeusvarmuusperiaate

Oikeusvarmuusperiaatteen mukaan viranomaistoiminnan tulee olla ennakoitavaa, johdonmukaista ja lainmukaista.<sup>320</sup> Periaatteen tarkoituksena on varmistaa, että yksilöt ja yhteisöt voivat luottaa viranomaisten toimintaan ja siihen, että viranomaiset soveltavat lakia yhdenmukaisesti. Oikeusvarmuus on erityisen tärkeää finanssimarkkinoiden valvonnassa, jossa viranomaispäätökset voivat vaikuttaa merkittävästi rahoituslaitosten toimintaan, markkinoiden vakauteen ja yksityiseen liiketoimintasektoriin. Oikeusvarmuusperiaate toteutuu Finanssivalvonnan toiminnassa muun muassa siten, että viranomaisen päätökset perustuvat selkeään lainsäädäntöön ja se toimii toimivaltuuksiensa rajoissa. Oikeusvarmuus ilmenee myös päätösten perusteluvollisuutena. Hallintotoiminnassa valvojan tulee perustella tekemänsä ratkaisut siten, että valvottava ymmärtää, mihin säännöksiin ja arvioihin ratkaisu perustuu. Perustelut lisäävät päätöksen läpinäkyvyyttä ja mahdollistavat sen, että valvottavat voivat arvioida valvojan päätöksen lainmukaisuutta.

Oikeusvarmuus toteutuu myös Finanssivalvonnan julkaisemien määräysten, ohjeiden ja valvontalinjausten kautta. Näiden avulla valvottavat voivat ennakoida, miten sääntelyä tulkitaan ja sovelletaan käytännössä. Oikeusvarmuutta vahvistaa myös mahdollisuus hakea muutosta viranomaisen päätöksiin tuomioistuimessa. Finanssivalvonnan päätöksiin ei haeta muutosta oikeusvaatimuksen avulla, mikä on hallinto-oikeudessa tavanomainen toimintatapa, vaan päätökseen voidaan lain Finanssivalvonnasta 73 §:n nojalla ”*hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen*”. Lue tarkemmin muutoksenhausta kappaleesta 5.4. Muutoksenhakuprosessi mahdollistaa Finanssivalvonnan päätösten riippumattoman laillisuusvalvonnan. Huomioitavaa on kuitenkin se, että tuomioistuin käsittelee asiaa vain siltä osin kuin kyseessä on laillisuuskyseisyys eikä se tee tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Esimerkki tuomioistuimen tekemästä laillisuusarvioinnista on kappaleessa 6.1 esitetty KHO:n ratkaisu 5295/2016. Tuomioistuinkontrolli turvaa valvottavien toimijoiden oikeusturvaa ja varmistaa, että Finanssivalvonnan toiminta pysyy lainmukaisena. Oikeusvarmuusperiaate toteutuu Finanssivalvonnan toiminnassa silloin, kun viranomaisen päätökset perustuvat lakiin, ovat perusteltuja ja ennakoitavia sekä tuomioistuimen valvottavissa. Näin varmistetaan sekä valvottavien toimijoiden oikeusturva että finanssimarkkinoiden luotettava ja vakaa toiminta.<sup>321</sup>

---

<sup>320</sup> Raitio 2003, s. 403–418.

<sup>321</sup> Mäenpää 2017, s.275–279.

## 7 Finanssivalvontaviranomaisen lainvalmistelurooli

### 7.1 Euroopan pankkiviranomaisen asema Euroopan unionin säädösvalmistelussa

Finanssivalvonnan ensisijainen tehtävä on käyttää julkista valtaa ja valvoa finanssimarkkinoita, mutta sillä on myös merkittävä sääntelyyn liittyvä asiantuntijarooli. Suomessa Finanssivalvonta osallistuu kansallisen sääntelyn valmisteluun seuraamalla sääntelyn kehitystä, tuottamalla asiantuntijatietoa ja vaikutuksenarviointia sekä antamalla lausuntoja erinäisissä säädöshankkeissa. Kansainvälisesti Finanssivalvonta osallistuu lainsäädännöllisiin hankkeisiin muun muassa osallistumalla asiantuntijatyöryhmien toimintaan. Unionin tasolla sääntelyn valmisteluun liittyvää roolia hoitaa EBA, joka osallistuu EU-oikeudellisten säädöshankkeiden valmisteluun ja kehittää finanssisektorin sääntelyä unionitasolla. Vaikka EBA:lla ei ole varsinaista lainsäädäntövaltaa on sillä merkittävä rooli säädösvalmistelussa ja EBA:n perustamisasetuksessa säädetään nimenomaisesti sen osallistumisesta unionin säädösvalmisteluun seuraavalla tavalla. 8 artikla 1 kohdan a alakohdan mukaan EBA *”auttaa luomaan yhteisiä, laadukkaita sääntely- ja valvontastandardeja ja -käytäntöjä erityisesti antamalla lausuntoja unionin toimielimille ja laatimalla ohjeita, suosituksia sekä teknisten sääntely- ja täytäntöönpanostandardien luonnoksia, jotka perustuvat 1 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuihin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyihin säädöksiin”*. Lisäksi 2 kohdan g alakohdan mukaan EBA *”antaa lausuntoja Euroopan parlamentille, neuvostolle tai komissiolle 34 artiklassa säädetyin tavoin”*.

EBA:n perustamisasetuksen 10 artiklan 1 kohdan 8 alakohdan nojalla EBA laatii Euroopan komissiolle luonnoksia teknisiksi sääntelystandardeiksi ja komissio päättää standardin hyväksymisestä delegoituna asetuksena. Olennaista on, että *”komissio ei saa muuttaa pankkiviranomaisen valmisteleman teknisen sääntelystandardin luonnoksen sisältöä sovittamatta toimintaansa ennalta yhteen pankkiviranomaisen kanssa”*. Tämä osoittaa sen, kuinka vahva ja institutionaalisesti turvattu asema EBA:lla on sääntelyprosessissa. Vaikka muodollinen norminantovalta kuuluu komissiolle, EBA:n laatima luonnos toimii sääntelyn lähtökohtana, eikä komissio voi muuttaa sen sisältöä yksipuolisesti ilman ennakkollista yhteensovittamista viranomaisen kanssa. Käytännössä tämä merkitsee, että EBA:lla on merkittävä vaikutus teknisen sääntelyn sisältöön ja muotoiluun. Sen asiantuntijarooli ei rajoitu pelkkään neuvoa-antavaan toimintaan, vaan se osallistuu konkreettisesti normitekstin valmisteluun tavalla, joka ohjaa komission säädösvaltaa. Tämä vahvistaa EBA:n asemaa keskeisenä teknisen sääntelyn valmistelijana unionin finanssimarkkinoiden sääntelyjärjestelmässä.

EBA:n perustamisasetuksen 34 artiklan 1 kohdan mukaan ”*Pankkiviranomainen voi Euroopan parlamentin, neuvoston tai komission pyynnöstä taikka omasta aloitteestaan antaa Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle lausuntoja kaikista vastuualueeseensa kuuluvista kysymyksistä.*”. Tämä säännös vahvistaa EBA:n asemaa EU:n säädösvalmistelun asiantuntijaelimenä. Lausunnonanto-oikeus ei rajoitu yksittäisiin teknisiin standardeihin, vaan kattaa kaikki sen toimialaan kuuluvat kysymykset. EBA voi siten osallistua lainsäädäntöhankkeisiin sekä reaktiivisesti toimielinten pyynnöstä että proaktiivisesti omasta aloitteestaan.

Montesquieun<sup>322</sup> vallan kolmijakoperiaatteen mukaisesti on tärkeä ymmärtää, että EBA ei säädä lakeja, vaan se käyttää delegoitua sääntelyvaltaa toimien asiantuntija- ja valmisteluelimenä lainsäädäntötehtävissä. Tästä huolimatta EBA:n asemaa unionin säädösvalmistelussa voidaan perustellusti problematisoida, sillä sen valmisteluvastuulla on huomattava tosiasiallinen vaikutus siihen normisäätöön, jonka Euroopan komissio lopulta hyväksyy osaksi unionin oikeutta ja jonka soveltamisen valvontaan EBA myöhemmin itse osallistuu ja, jonka pohjalta se laatii soft law’ta.

## **7.2 Finanssivalvonnan kolmoisrooli: lainsäädäntövalmistelu, toimeenpano ja seuraamusvalta**

Finanssivalvonnan rooli lainvalmistelussa on asiantuntijaluonteinen. Se ei ole poliittinen eikä se ole norminantovallan ensisijainen käyttäjä. Lain Finanssivalvonnasta 3 §:n 3 momentin 2 kohdan nojalla Finanssivalvonnan tehtäviin kuuluu: ”*tehdä aloitteita finanssimarkkinoita koskevan lainsäädännön kehittämisestä ja muista tarvittavista toimenpiteistä sekä osallistua lainsäädännön valmisteluun*”. 3b §:n 2 momentin nojalla ”*Finanssivalvonnan on annettava valtiovarainministeriölle ... viipymättä tieto*” kun: EKP:ssa on vireillä lainvalmistelu, jolla voi olla vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön, Euroopan valvontaviranomaisessa on vireillä lainvalmistelu, jolla Finanssivalvonnan arvion mukaan voisi olla vaikutus Suomen lainsäädäntöön ja 2 momentin 3 kohdan nojalla ”*muusta EKP:ssa, Euroopan valvontaviranomaisessa tai ESRB:ssa vireillä olevasta asiasta, jos sillä Finanssivalvonnan arvion mukaan olisi vaikutusta Suomen finanssimarkkinoiden toimintaan tai vakauteen.*” Käytännössä tämä tarkoittaa, että Finanssivalvonnan rooli lainvalmistelussa on seurata unionin sääntelyn kehitystä aktiivisesti, tehdä vaikutuksenarviointia ja tiedottaa valtiovarainministeriötä, kun unionissa säädetään uutta lakia tai ohjeistusta, jolla on vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön. Vaikka sääntelyn valmisteluvastuu kuuluu Valtiovarainminis-

---

<sup>322</sup> Charles-Louis de Secondat, La Brèden ja Montesquieun paroni, filosofi, oikeusteoreetikko ja valistuksen ajan kirjailija. Hän esitti vallan jako-opin (separation of powers, La séparation des pouvoirs).

teriölle, toimii Finanssivalvonta neuvonantajana antaen lausuntoja hallituksen esitysluonnokista, osallistuen työryhmiin ja lainvalmisteluun. Näin ollen Finanssivalvonnalla on aktiivinen osallistujarooli EU-oikeuden kansallisessa täytäntöönpanossa kansallisen lainvalmistelun sekä ohjeiden ja määräysten välityksellä.

Vallan kolmijako-oppi on valtiosääntöoikeuden peruseriaate, jonka mukaan julkinen valta jaetaan lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovaltaan. Kun Finanssivalvonnan lainsäädännöllistä ja hallinnollista asemaa tarkastellaan valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta, on toiminnassa valtiosääntöoikeudellinen jännite. Finanssivalvonta osallistuu finanssimarkkinalainsäädännön valmisteluun ja täytäntöönpanoon, mutta samalla se käyttää julkista valtaa valvoessaan näiden samojen normien toteutumista käytännössä. Lisäksi Finanssivalvonnalla on sanktiovalta, ja se voi määrätä hallinnollisia seuraamuksia valvottavilleen. Jännite syntyy siitä, että viranomaisen, joka osallistuu normien sisällön valmisteluun, toimii myöhemmin niiden tulkitsejana, valvojana ja seuraamuspäätöksiä tekevänä auktoriteettina. Tämä voi herättää kysymyksiä puolueettomuudesta ja normien objektiivisesta soveltamisesta. Finanssivalvonnan kolmoisroolin perustulainen ongelmallisuus on tunnistettu myös tämän tutkielman ulkopuolella. Lainsäädäntöneuvos Harju<sup>323</sup> on kritisoinut asiaa etenkin siitä näkökulmasta, että ”*Finanssivalvonta tulkitsee itse kirjoittamiaan määräyksiä*”<sup>324</sup>, jonka jälkeen se määrää hallinnollisia seuraamuksia määräysten laiminlyönneistä. Harju on lisäksi kritisoinut sitä, että Finanssivalvonta osallistuu EU-sääntelyn työryhmiin neuvonantajan roolissa eduskunnan säädösvalan ohitse ja ilman, että tästä annetaan eduskunnalle asianmukaista tietoa muutoin kuin pankkivaltuuston vuosikertomuksen välityksellä. Harju on kommentoinut asiaa seuraavasti ”*PeV ei havaitakseni ole lausunnoissaan milloinkaan tarkastellut tätä vallan kolmijako-opin kannalta ongelmallista sääntelyyn ja valvontaan liittyvää vallanjaon kehitystä*”.<sup>325</sup>

Kuudennessa kappaleessa esitetyt hallinto-oikeudelliset periaatteet ohjaavat kuitenkin Finanssivalvonnan toimintaa ja edellyttävät, että sääntelyä sovelletaan objektiivisesti ja suhteellisuusperiaatetta noudattaen. Oikeusturvan näkökulmasta keskeistä on myös se, että Finanssivalvonnan päätökset ovat riippumattoman tuomioistuimen kontrolloitavissa. Päätöksistä voidaan valittaa hallintotuomioistuimeen, joten tuomioistuinvalvonta toimii rakenteellisena vastapainona mahdolliselle sääntely- ja valvontaroolien keskittymiselle samaan viranomaiseen. Näin ollen Finanssivalvonnan rooli lainvalmistelussa sekä sen täytäntöönpanossa ja valvonnassa ei suoranaisesti ole vallan kolmijako-opin rikkomista, vaan modernille sääntelyvaltiolle tyypillistä sääntely-

---

<sup>323</sup> Ilkka Harju on OTK ja valtiovarainministeriön lainsäädäntöneuvos.

<sup>324</sup> Harju 2022, s.771–772.

<sup>325</sup> Harju 2022, s.771–772.

ja valvontatehtävien yhdistymistä viranomaistoiminnassa. Finanssimarkkinoiden tekninen luonne ja sääntelyn monimutkaisuus edellyttävät asiantuntijaviranomaisen osallistumista sekä sääntelyn kehittämiseen että sen täytäntöönpanoon. Finanssivalvonnan osallistuminen sääntelyn valmisteluun ja sen samanaikainen rooli julkisen vallan käyttäjänä eivät muodosta varsinaista normatiivista ristiriitaa, mutta ne korostavat tehokkaiden oikeusturva- ja valvontamekanismien merkitystä. Finanssivalvonnan kolmoisroolia voidaan myös perustella sen perimmäisellä tehtävällä turvata rahoitusjärjestelmän vakautta. Koska Finanssivalvonnan keskeisenä tavoitteena on ehkäistä talouskriisejä, laajat toimivaltuudet ovat perusteltuja tehokkaan valvonta- ja ohjaustoiminnan takaamiseksi.<sup>326</sup>

Esimerkki Finanssivalvonnan tekemästä lainsäädäntöaloitteesta on aloite valvontamaksulain muuttamisesta (HE 65/2023), jonka Finanssivalvonta jätti valtiovarainministeriölle maaliskuussa 2022.<sup>327</sup> Aloitteen keskeisin tavoite oli varautua valvontaviranomaisen rahoituksen riittävyyteen ja siihen, miten valvontamaksujen enimmäismäärä oli säädetty nykyisessä laissa. Tämän pohjalta valmisteltiin muutoksia, jotka kirjattiin hallituksen esitykseen uuden valvontamaksulain (1209/2023) säätämiseksi. Hallituksen esityksessä ehdotettiin valvontamaksujen enimmäismäärän nostamista siten, että Finanssivalvonta voisi kerätä valvontamaksuja korkeampaan vuotuisen enimmäissummaan kuin mitä tuolloin voimassa olevan lain Finanssivalvonnan valvontamaksusta (879/2008) nojalla oli mahdollista. Korotus tähtäsi keskipitkällä aikavälillä siihen, että uudet seuraamusmaksut kattaisivat odotetut valvontatehtävistä aiheutuneet kustannukset, jotka arviolta nousisivat 44 miljoonasta eurosta noin 49 miljoonaan euroon. Muutos mahdollisti tehokkaamman valvontamaksujen keräämisen valvottavilta. Aloite konkretisoi Finanssivalvonnan aktiivista roolia lainsäädännön kehittämisessä erityisesti silloin, kun kyse on sen omaan toimintaan, hallinnollisiin edellytyksiin ja etenkin budjettiin liittyvistä kysymyksistä. Aloite osoittaa, että Finanssivalvonnalla on tosiasiaassa merkittävä lainsäädännöllisen roolin, joka voidaan oikeusteoreettisesti tarkasteltuna nähdä olevan ristiriidassa vallan kolmijako-opin kanssa.

---

<sup>326</sup> Harju 2022, s.772.

<sup>327</sup> HE 65/2023 vp. Ks. myös Eduskunnan pankkivaltuuston kertomus 2021, s.35 ”*Lakia Finanssivalvonnan valvontamaksusta on tarpeen tarkastella sen varmistamiseksi, että finanssisektorin toimijat osallistuvat yhtiömuodosta tai valitusta toimintamallista riippumatta oikeudenmukaisella tavalla niiden valvontakustannusten kattamiseen, joita sen toiminnan valvonta edellyttää.*”.

## 8 Johtopäätökset

Finanssimarkkinavalvontajärjestelmän kehitykseen ovat vaikuttaneet merkittävästi useat kansainväliset ja kansalliset finanssikriisit, erityisesti 1930-luvun pankkikriisi, vuosien 2007–2009 globaali finanssikriisi sekä Suomessa 1990-luvun pankkikriisi. Näiden kriisien yhteydessä kävi ilmeiseksi, että puutteellinen ja hajautunut valvonta altistaa rahoitusjärjestelmän vakaville häiriöille, joiden kustannukset kohdistuvat usein merkittävältä osin veronmaksajille. Julkisin varoin rahoitettavien kriisien ehkäisemiseksi finanssimarkkinoiden valvontaa on sittemmin kehitetty keskittämällä valvontatehtäviä erillisille viranomaisille ja vahvistamalla niiden toimivaltuuksia.

Finanssivalvontaviranomaiset on perustettu edistämään finanssimarkkinoiden vakautta ja turvaamaan finanssimarkkinoiden häiriötöntä toimintaa tehokkaan valvonnan avulla. Tämän vuoksi valvoijille on annettu laajat julkisen vallan käyttöön liittyvät toimivaltuudet. Näihin toimivaltuuksiin kuuluvat muun muassa kattavat tiedonsaantioikeudet, laaja tarkastustoimivalta sekä oikeus määrätä hallinnollisia seuraamuksia, kuten uhkasakko ja seuraamusmaksu, antaa julkinen varoitus sekä peruuttaa valvottavan toimilupa. Sanktitoimivallan tarkoituksena on ennaltaehkäistä rikkomuksia ja tehostaa valvottavien halukkuutta noudattaa voimassa olevaa sääntelyä.

Euroopan finanssivalvontajärjestelmä muodostaa monitasoisen ja institutionaalisesti monipuolisen kokonaisuuden. Siihen kuuluvat Euroopan pankkiviranomainen, Euroopan keskuspankki, Euroopan arvopaperimarkkinaviranomainen, Euroopan vakuutus- ja lisäeläkeviranomainen, Euroopan järjestelmäriskikomitea sekä yhteinen kriisinhallintaneuvosto. Kullakin viranomaisella on oma tehtävänsä osana yhtenäistä valvontakokonaisuutta. Näiden lisäksi jäsenvaltioissa toimivat kansalliset valvontaviranomaiset, joista Suomessa toimivaltainen valvoja on Finanssivalvonta. Finanssivalvonta valvoo vähemmän merkittäviä pankkeja, kun taas merkittävien pankkien valvonta kuuluu Euroopan keskuspankin toimivaltaan. Finanssivalvonta osallistuu eurooppalaiseen valvontayhteistyöhön valvomalla kansallisia markkinoita ja varmistamalla, etteivät sen valvottavien taloudelliset ongelmat leviä muualle pankkiunioniin.

Toimialan kansainvälisen luonteen vuoksi myös sääntely on unionissa pitkälti yhtenäistä. Koska jäsenvaltiot noudattavat EU-oikeuden etusijaperiaatetta, pankkiunionia koskeva sääntely on laajalti harmonisoitua (*harmonia legis*). Yhtenäinen sääntely vastaa nykyajan kansainvälisen rahoitusmarkkinatoiminnan luomiin tarpeisiin.

Finanssivalvonnan hallintotoimintaa ohjaa EU-oikeudellinen ja kansallinen normipohja. Hallinto-oikeudellisesti sen toimintaan sovelletaan keskeisiä lakeja, kuten hallintolakia, lakia viranomais-ten toiminnan julkisuudesta sekä lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa. Lisäksi toimintaa sääntelevät erityislait, kuten laki Finanssivalvonnasta ja laki Suomen Pankista.

Koska finanssimarkkinavalvojat käyttävät julkista valtaa, sovelletaan niiden toiminnassa yleisiä hallinto-oikeudellisia periaatteita, kuten lainalaisuusperiaatetta, suhteellisuusperiaatetta, julkisuusperiaatetta, tarkoitussidonnaisuusperiaatetta, yhdenvertaisuusperiaatetta, luottamuksen-suojaperiaatetta ja oikeusvarmuusperiaatetta. Näiden periaatteiden keskeisenä tehtävänä on varmistaa hallintotoiminnan lainalaisuus ja taata hyvä hallinto. Finanssivalvonnan virkamiesten asema poikkeaa kuitenkin tavallisista valtion virkamiehistä, sillä heidän toiminnassaan sovelletaan virkamieslain sijasta lakia Suomen Pankin virkamiehistä. Tästä huolimatta virkamiesten toiminnassa sovelletaan yleisiä virkamiesoikeudellisia periaatteita.

Valvojat paitsi valvovat sääntelyn toteutumista käytännössä, he myös täydentävät sitä soft law -ohjauksella, kuten Finanssivalvonnan määräys- ja ohjekokoelmilla. Soft law:n tarkoituksena on täsmentää voimassa olevaa sääntelyä. Samalla soft law lisää sääntelyn ennakoitavuutta ja parantaa markkinatoimijoiden mahdollisuuksia arvioida, miten viranomaisen tulkitsee ja soveltaa voimassa olevaa oikeutta. Soft law -ohjauksessa valvojat noudattavat lainalaisuusperiaatetta ja edistävät oikeusvarmuutta, sillä ne eivät voi luoda uusia oikeudellisesti velvoittavia normeja ilman nimenomaista toimivaltaperustaa. Tämä linjaus on vahvistettu ratkaisussa C-911/19.

Soft law -ohjauksen ohella valvontaviranomaiset osallistuvat asiantuntijaroolissaan aktiivisesti säädösvalmisteluun. Vaikka rooli on muodollisesti neuvoa-antava, sitä voidaan oikeusteoreettisesti tarkasteltuna pitää vallan kolmijako-opin kannalta ristiriitaisena. Viranomaisen asettuu sääntelyjärjestelmässä useaan rinnakkaiseen rooliin, sillä se vaikuttaa asiantuntijana sääntelyn sisällölliseen valmisteluun ja tarkentaa sääntelyä soft law -instrumenttien avulla, toimii sääntelyn toimeenpanijana sekä valvoo sääntelyn noudattamista ja käyttää sanktiovaltaa. Tämä kolmoisrooli voidaan nähdä vallan kolmijako-opin näkökulmasta jännitteisenä. Monipuolinen rooli on kuitenkin käytännössä perusteltu valvontaviranomaisen erityisosaamisen vuoksi, mutta se edellyttää korostunutta huomiota toimivallan rajoihin, menettelyllisiin takeisiin sekä hyvän hallinnon periaatteiden toteutumiseen. Tämä puolestaan korostaa valvojan toimintaan kohdistuvan sisäisen ja ulkoisen valvonnan sekä avoimen tarkastelun merkitystä.

Koska valvojalle on myönnetty laaja oikeus puuttua perustuslain turvaamiin perusoikeuksiin, kuten elinkeinovapautteen, toimivaltuuksien vastapainona on oltava valvonnan legitimitettä tur-

vaavia mekanismeja. Tämän vuoksi valvontaviranomaisten toiminnan sisäinen ja ulkoinen valvonta ovat keskeisessä roolissa, ja niistä vastaavat useat eri toimielimet. Finanssivalvonnan toiminnan kansallisesta valvonnasta vastaavat johtokunta, pankkivaltuusto ja ylimmät laillisuusvalvojat. Lisäksi päätösten laillisuutta arvioidaan muutoksenhaussa hallinto-oikeudessa ja tarvittaessa korkeimmassa hallinto-oikeudessa eräänlaisena ”jälkivalvontana”, esimerkkinä KHO:n ratkaisu KHO 5295/2016. Kansallisen valvonnan ohella valvojan toimintaa tarkastellaan myös EU-tasolla ja valvontaa koordinoivat useat finanssivalvontajärjestelmään kuuluvat viranomaiset.

Finanssimarkkinoiden tasapainoa ylläpidetään täten yhtenäisellä sääntelyllä ja sääntelyä tukevalla soft law –ohjeistuksella, johdonmukaisella, yhtenäisellä ja ennakoivalla valvonnalla sekä viranomaisille osoitetuilla laajoilla julkisen vallan käyttövaltuuksilla. Lisäksi finanssimarkkinoiden vakauden ylläpitämisessä keskeistä on viranomaisten välinen tehokas ja toimiva yhteistyö.