



12.5.2016

Lausuntopalaute hallituksen esitysluonnoksesta laiksi luottolaitostoimista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (PAD)

1 Johdanto

Valtiovarainministeriö pyysi 16.3.2016 lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi luottolaitostoiminnasta annetuksi laiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Lausuntoaika päättyi 19.4.2016. Luonnoksessa ehdotetaan muutettavan luottolaitostoiminnasta annettua lakia, Finanssivalvonnasta annettua lakia, maksulaitoslakia ja maksupalvelulakia. Hallituksen esityksen tarkoituksena on panna täytäntöön maksutileihin liittyvien maksujen vertailukelpoisuudesta, maksutilien siirtämisestä ja mahdollisuudesta käyttää perusmaksutiliä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2014/92/EU). Direktiivin edellyttämät kansalliset säännökset ja määräykset on saatettava voimaan viimeistään 18.9.2016.

Lausuntoja pyydettiin seuraavilta viranomaisilta ja yhteisöiltä: oikeusministeriö (**OM**), sisäministeriö (**SM**), liikenne- ja viestintäministeriö (**LVM**), työ- ja elinkeinoministeriö (**TEM**), valtiovarainministeriön JulkICT-osasto (**JulkICT**), Suomen Pankki, Finanssivalvonta (**Fiva**), Kilpailu- ja kuluttajavirasto (**KKV**), Maahanmuuttovirasto, Elinkeinoelämän keskusliitto (**EK**), Finanssialan Keskusliitto (**FK**), Keskuskauppakamari, Kuluttajaparlamentti¹, Suomen Yrittäjät, Vakuutus- ja rahoitusneuvonta (**FINE**), Ab Compass Card Oy Ltd, Elisa Rahoitus Oy, Holvi Payment Services Oy, Nets Oy, OP osuuskunta (**OP**) ja S-pankki Oy (**S-pankki**).

Lausuntoja tuli kaikkiaan 20. Lausuntopyynnön ohella lausuntoja tuli Kuluttajaliitolta, Näkövammaisten liitolta, Suomen Kuurosokeat ry:ltä, Nordea Pankki Suomi Oyj:ltä (**Nordea**) ja Helen Oy:ltä (**Helen**).

Lausunnot on ryhmitelty sen mukaan, onko taho viranomainen, palveluntarjoaja vai asiakas. **JulkICT**:llä ei ollut lausuttavaa esityksestä. Lausuntopalautteesta on noussut esille vastakkaisia näkökantoja.

¹ Kuluttajaparlamentin järjestöistä yhteiseen lausumiseen ovat osallistuneet: A-klinikkasäätiö sr, Allergia- ja astmaliitto ry, Autismi- ja Aspergerliitto, Autismisäätiö sr, Eläkkeensaajien Keskusliitto EKL ry, Invalidiliitto ry, Kehitysvammaliitto ry, Kotien Puolesta Keskusliitto ry, Kuuloliitto ry, Nuorisoasuntoliitto ry, Nuorisosäätiö ry, Näkövammaisten liitto ry, Suomen Kilpirauhasliitto ry, Suomen Monikkoperheet ry, Suomen nuoret lesket ry, Suomen Parkinson-liitto ry, Suomen Reumaliitto ry, Suomen potilasliitto ry, Suomen Reumaliitto ry, Suomen Setlementtiliitto ry, Takuu-Säätiö ry, Vanhus- ja lähimäispalvelun liitto ry ja Vates-säätiö sr.



2 Lausunnot

2.1 Viranomaiset

OM keskittyy lausunnossaan lakiesitysten rakenteeseen ja yksittäisiin säännösten korjausehdotuksiin, erityisesti maksupalvelulain osalta. OM katsoo esimerkiksi lausunnossaan, että maksutilin siirtämistä koskevat säännökset tulisi sijoittaa luottolaitoslakiin maksupalvelulain sijaan. Lisäksi OM kehottaa valtiovarainministeriötä lisäämään perusteluihin tarkennuksia, missä tilanteissa rahanpesulaki saattaa estää peruspankkipalveluiden tarjoamisen. OM kiinnittää lausunnossaan huomiota myös lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellisiin näkökohtiin. OM:n mukaan vaatimusta peruspankkipalveluista perittävien maksujen kohtuullisuudesta ja kustannusvastaavuudesta voidaan ehdotetussa yhteydessä pitää siinänsä asianmukaisena ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä keinona välttää peruspankkipalveluiden ylihinnoittelua. Lisäksi OM ehdottaa lausunnossaan, että lakiesityksen jatkovalmistelussa harkittaisiin, onko rikemaksu ylipäätään tarkoituksenmukainen keino reagoida palvelumaksujen ylihinnoitteluun.

SM pitää tärkeänä lakiesityksen tavoiteltuja yhteiskunnallisia vaikutuksia. SM:n mielestä myös rikos-
torjunnan näkökulmasta on tärkeää, että kaikilla Suomen alueella asuvilla henkilöillä on yhdenvertaiset mahdollisuudet päästä pankkipalveluiden piiriin, kunhan vain asiakkaan tunnistamista koskevat vaatimukset täyttyvät. SM pitää välttämättömänä, että perusmaksutilin avaamisesta voidaan kieltäytyä rahanpesulainsäädännön perusteella, ja esittää perusteluissa annettavaksi esimerkkejä tällaisista tilanteista. Lisäksi SM esittää tarkasteltavaksi, tulisiko rahanpesulainsäädännön olla ainoa kieltäytymisen peruste. SM toteaa lausunnossaan, että pankeilla saattaa olla haastavaa selvittää maksutilin avaustilanteessa ulkomaisen henkilökortin suhteen, hyväksyykö sen myöntämä valtio sen perusmaksutilin avaamisen liittyvän tunnistamisen suhteen. SM:n mukaan voi olla perusteltua asettaa kansallisessa lainsäädännössä velvoite tarjota vahvan sähköisen tunnistautumisväline eikä pelkästään sähköinen tilinkäyttöväline. SM kuitenkin kiinnittää huomiota tarpeeseen täsmentää lakiehdotuksen perusteluita tällaisen palvelun antamisen kieltäytymisen osalta sekä suunniteltujen lainmuutosten sisältöä suhteessa kansalliseen sähköiseen tunnistamisratkaisuun. Näiden lisäksi SM antaa tarkennuksia henkilökorttilakiin, turvapaikanhakijakysymyksiin ja *prepaid*-maksukorttiin liittyen.

LVM suhtautuu myönteisesti esityksen muutokseen, jossa vahva sähköinen tunnistusväline kuuluisi peruspankkipalveluihin, jos pankki tarjoaa vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä. LVM toteaa lausunnossaan, että esitetyillä säännöksillä on myönteisiä vaikutuksia henkilöihin, joilla on ollut vaikeuksia saada avattua maksutiliä tai saada verkkopankkitunnuksia. LVM tuo lausunnossaan myös esille, että TUPAS-tunnistautumisen ja sirullisen henkilökortin lisäksi mobiilivarmenteilla voidaan tunnistautua moneen vahvaan tunnistamista vaativaan paikkaan internetissä, lukuun ottamatta Verohallinnon sivuja.

Fiva toteaa lausunnossaan, että lakiehdotus sisältää useita muutoksia lainsäädäntöön ja käytäntöihin, minkä takia ehdotettujen muutosten vaikutuksia olisi syytä arvioida tarkemmin palveluntarjoajien riskienhallinnan kannalta ja kustannus-hyöty-näkökulmasta sekä esittää harkittavaksi, että luottolaitoksille säädettäisiin tehtäviä vain direktiivin esittämässä laajuudessa. Lisäksi Fiva esittää lausunnossaan huolen, että pankkikonttoreiden määrän supistuminen ja niiden käteispalvelujen huonontuminen ovat paikallisesti heikentäneet pankkipalveluita. Fiva pitääkin lausunnossaan tärkeänä, että lakiehdotuksen tavoitteissa kuvattaisiin käteispalvelujen tarjoamiseen liittyvät näkökohdat. Näiden lisäksi Fiva lausuu, että maksupalveluntarjoajan mahdollisuus evätä perusmaksutilihakemus ainoastaan rahapesusäännösten perusteella saattaa muodostua käytännössä liian rajoitetuksi, ja esittää harkittavaksi kansallisen liikkumavaran käyttöä. Fiva kiinnittää huomiota lausunnossaan myös vahvaan sähköiseen tunnistamispalveluun ja toteaa, että jos tällainen päätetään säätää, tulee perusteluissa arvioida sen suhde lakiin vahvasta sähköisestä tunnistamisesta, toiseen maksupalveludirektiiviin ja eIDAS-asetukseen. Näiden lisäksi Fiva lausuu siihen liittyvistä ehdotetuista säännöksistä ja säännösmuutoksista, muun muassa rikemaksusta, määräyksenantovaltuuksista ja vertailusivustosta.

KKV pitää lausunnossaan tärkeänä, että perusmaksutilin saamiselle ei saisi asettaa sellaisia ehtoja, joita ei aseteta muille asiakkaille. KKV lisäksi pitää hyvänä, ettei lakiehdotuksessa maksutilihakemuksen hylkäämisperusteena voi olla se, että kuluttajalla on jo maksutili jossakin toisessa luottolaitoksessa. KKV esittää lausunnossaan, että perusmaksutilien irtisanomisperusteita tulisi ainakin perusteluissa tarkentaa, jottei niitä tulkittaisi liian laajasti. KKV kannattaa lausunnossaan ehdotettuja säännöksiä, joiden mukaan sähköistä tunnistuspalvelua tarjoavan luottolaitoksen tulee tarjota palvelua kaikille asiakkailleen. Näiden lisäksi KKV lausuu yksityiskohdista koskien ehdotettuja säännöksiä. KKV toteaa lausuntonsa lopussa, että on tarkastellut lakiehdotusta myös kilpailupolitiikan ja -oikeuden näkökulmasta, eikä sillä ole niiltä osin lausuttavaa.

Maahanmuuttovirasto pitää lausunnossaan perusteltuna, että talletuspankilla on painava peruste kieltäytyä peruspankkipalvelujen tarjoamisesta esimerkiksi silloin, kun asiakasta ei ole pystytty luotettavasti tunnistamaan. Maahanmuuttovirasto kertoo myös, ettei vielä olla tehty päätöstä *prepaid*-kortin viemisestä tuotantoon. Lisäksi Maahanmuuttovirasto esittää muutamia yksityiskohtaisia huomioita.

Suomen Pankki toteaa lausunnossaan yleisenä huomiona, että kansallisen liikkumavaran käytön tulee perustua kattavaan kustannus-hyötyanalyysiin. Lisäksi Suomen Pankki haluaa korostaa lausunnossaan, että käteinen on osa toimivaa maksujärjestelmää sähköisten maksutapojen rinnalla ja käteisen tarjoamisvelvollisuutta olisi syytä painottaa.

2.2 Palveluntarjoajat

FK ei kannata lausunnossaan maksutilidirektiivin täytäntöönpanossa esitettyä kansallisen liikkumavaran käyttöä. FK:n mukaan tilitapahtumien edelleenlähetys voi osoittautua kalliiksi ja tarpeettomaksi väliaikaisratkaisuksi. FK esittää kansallisen liikkumavaran käyttöä siten, että laajennettaisiin talletuspankkien mahdollisuuksia kieltäytyä perusmaksutilin avaamisesta tai irtisanoa se. FK toteaa lausunnossaan lisäksi, että perusmaksutiliin ei tulisi automaattisesti aina kuulua TUPAS-tunnistusta. FK:n mukaan peruspankkipalveluihin tulisi vain kuulua mahdollisuus käyttää pankkitiliä pankin verkkopalvelussa, mutta ei automaattisesti mahdollisuutta tunnistautua verkossa kolmannen palveluntarjoajan palveluissa. Näiden lisäksi FK toteaa lausunnossaan, että palveluntarjoajille on annettava tarvittavien sopimusmuutosten tekemiselle riittävä siirtymäaika. FK kuitenkin pitää lausunnossaan tärkeänä, että kaikilla on tasapuolinen ja oikeus välttämättömiin pankkipalveluihin. FK toteaa lausunnossaan, että avustajan käytössä verkkopankkitunnusten käyttäminen sisältää riskin oikeuden laajenemisesta tarkoituksiin ja tilanteisiin, joita alun perin ei ole tarkoitettu. Näiden lisäksi FK antaa lausunnossaan pykäläkohtaisia kommentteja ehdotetuista muutoksista luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin ja maksupalvelulakiin, koskien esimerkiksi hyväksyttäviä henkilöasiakirjoja, veloitettavia maksuja sekä tietoasiakirjaa, sanastoa ja maksuerittelyä.

Nordea toteaa lausunnossaan, että lakiesityksen vaikutusarvio on puutteellinen ja kansallisia lisävelvoitteita ei ole perusteltu. Nordea esittää lausunnossaan, että nykyisin voimassa olevat kieltäytymisperusteet tulisi sisällyttää lakiin jatkossakin, mihin direktiivi antaa kansallisesti mahdollisuuden. Nordean mukaan laaja henkilöasiakirjojen hyväksymistä koskeva vaatimus asettaisi talletuspankeille käytännössä mahdottoman selonottovelvoitteen. Näiden lisäksi Nordean mukaan velvollisuus tarjota myös vahvan sähköisen tunnisteen palvelua, jos sellainen on tarjolla, on ylimitoitettu ja tulee poistaa palveluvelvoitteen piiristä. Nordean mukaan siirtopalvelun aiheuttamien merkittävien lisäkustannusten takia sääntelytarvetta siirtopalvelulle ei voida puoltaa tältä osin millään perusteella. Nordea esittää myös harkittavaksi perusmaksutilidirektiivin säännösmuutosten toteuttamista maksupalveludirektiivin muutosten yhteydessä, sekä kuuden kuukauden siirtymäaikaa ainakin seuraamusmaksulle.

OP ei kannata lausunnossaan lakiehdotuksen sisältämää kansallista lisäsääntelyä. OP ei pidä perusteltuna ehdotettua TUPAS-tunnusten saatavuuden laajentamista. OP:n mukaan kansallisessa laissa ei tule

asettaa pankeille direktiiviin kuulumatonta uudelleenohjausvelvollisuutta. OP:n esittää arvion tällaisen palvelun perustamiskuluista, jonka mukaan tapahtumien uudelleenlähetyksen tulisi sille maksamaan arviolta vähintään seitsemän miljoonaa euroa ja kehittämiseen se tarvitsisi aikaa vähintään 36 kuukautta. OP toteaa lausunnossaan toivovansa että lakiehdotuksessa käytettäisiin mahdollisuutta kansallisen liikkumavaran käyttöön siten, että maksutiliä avatessaan kuluttajalla pitäisi olla aito peruste siihen ja että kansallisesti säädettäisiin lisää perusmaksutilin irtisanomisperusteita. Lisäksi OP toteaa, ettei peruspankkipalveluiden sopeuttamista toimintarajoitteisille tulisi vielä lähteä edellyttämään. OP:n mukaan pankeille tulisi antaa kohtuullinen aika suunnitella ja kehittää sopeuttaminen, linjassa muille palveluille asetettavien vaatimusten kanssa.

S-pankki toteaa lausunnossaan, että lakiehdotuksessa ehdotetaan kansallista lisäsääntelyä, jota ei perusmaksutilidirektiivissä edellytetä ja aiheuttaisi toteutuessaan merkittäviä kustannuksia pankeille. Sääntely vaatisi toteutuessaan sopimusehtojen muutoksia sekä mittavia järjestelmämuutoksia, erityisesti maksujen ja e-laskujen edelleenohjauksen osalta. S-pankki lausuu myös, että pankilla pitäisi olla muitakin mahdollisuuksia kieltäytyä tarjoamasta peruspankkipalveluita kuin rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen liittyvät syyt, esimerkiksi epäily tiliin liittyvistä väärinkäytöksistä. S-pankki tuo lausunnossaan esille myös, että pankille voi olla käytännössä mahdotonta selvittää, hyväksytäänkö tilin avaamisen yhteydessä esitetty ulkomainen henkilöllisyysasiakirja sen myöntäneessä valtiossa henkilöllisyyden todistukseen perusmaksutiliä avatessa. S-pankki ei kannata tilitapahtumien siirtopalvelua lausunnossaan. Näiden lisäksi S-pankin mukaan vahvan tunnistuspalvelun liittäminen perusmaksutilin sisältämiin palveluihin on ongelmallinen.

EK painottaa lausunnossaan, että hallitusohjelman tavoitteet kansallisen lisäsääntelyn vähentämisestä tulisi huomioida paremmin perusmaksutilidirektiivin täytäntöönpanossa. EK katsoo lausunnossaan, että hankkeen e-laskuihin liittyvät kysymykset on ensin selvitettävä ennen lopullisten lainsäädäntöehdotusten antamista.

2.3 Asiakkaat

FINE pitää lausunnossaan lakiehdotusta ja siinä valittuja kansallisen liikkumavaran puitteissa tehtyjä valintoja perusteltuina, vaikka osa niistä muuttaakin tällä hetkellä voimassa olevia käytäntöjä. FINE pitää hyvänä, että peruspankkipalveluja koskevaa lainsäädäntöä selkeytetään. Riidanratkaisua koskien FINE katsoo, että palveluntarjoajan tulee tehdä sopimus riidanratkaisuelimen kanssa, jollei sopimusta ole jo aikaisemmin tehty, ja velvoittaa osallistumaan toiminnasta aiheutuviin kustannuksiin. Lisäksi FINE toteaa lausunnossaan saaneensa jonkin verran yhteydenottoja tapauksista, joissa asiakkaalle ei ole myönnetty verkkopankkitunnuksia. FINE kertoo myös lausunnossaan, että he voisivat toimia tietyn ehdoin vertailusivuston ylläpitäjinä.

Suomen Yrittäjien mukaan oikeus perusmaksutiliin ja sen kautta tehtäviin rahansiirtoihin on tärkeää kaikille kuluttajille. Suomen Yrittäjät pitää hyvänä, että perusmaksutilipalveluita tarjoava luottolaitos veloitetaan tarjoamaan sähköistä tunnistuspalvelua kaikille edellytykset täyttävillä asiakkaille tilipalvelun osana. Suomen Yrittäjät toteaa lausunnossaan, että vertailusivuston kautta kuluttajien on entistä helpompaa vertailla maksupalveluntarjoajia ja palvelun hintoja. Suomen Yrittäjät myös katsoo, että edelleenlähetyksen vähentäminen osaltaan pankin vaihtamisesta mahdollisesti aiheutuvia maksujen viivästymisiä.

Kuluttajaliitto kannattaa esitettyä luonnosta lakiesityksestä, sillä se näkee ehdotettujen säännösten parantavan kuluttajien mahdollisuuksia saada tietoa maksupalvelujen ominaisuuksista sekä vertailla maksupalvelujen hintoja. Kuluttajaliitto pitää erityisen hyvänä muutosehdotusta, jossa myös verkkopankin käyttö sekä pankkipalveluihin että tunnistautumiseen ja maksukortit katsotaan palveluiksi, joihin kaikilla kuluttajilla olisi oikeus. Kuluttajaliiton mukaan nämä muutokset lisäävät kuluttajien yhdenvertaisuutta ja parantavat etenkin heikoimmassa asemassa olevien kuluttajien mahdollisuuksia toi-

mia täysipainoisesti yhteiskunnan jäseninä. Lisäksi Kuluttajaliiton mielestä turvapaikanhakijoiden maksukortti on hyväksyttävä väliaikaisratkaisu turvapaikkakäsittelyn ajaksi.

Kuluttajaparlamentti yhdessä 22 jäsenjärjestönsä kanssa pitää lakiehdotusta lähtökohtaisesti hyvänä ja yhdenvertaisuutta edistävänä. Kuluttajaparlamentin järjestöissä on havaittu tapauksia, joissa kuluttajalta on evätty oikeudet peruspankkipalveluihin, esimerkiksi toimintarajoitteen tai maksuhäiriömerkinnän vuoksi. Lisäksi tällä hetkellä osalla väestöstä on vaikeuksia saada verkkopankkitunnuksia. Kuluttajaparlamentti näkee lausunnossaan hyvänä, että lakiehdotuksessa säädetään nykyistä kattavammin asiakkaan oikeudesta peruspankkipalveluihin, perusmaksutilin ominaisuuksista ja siitä perittävistä maksuista sekä perusmaksutiliä koskevasta sopimuksesta ja sen irtisanomisesta. Kuluttajaparlamentti kannattaa sitä, että verkkopankkitunnusten yhdenvertaista saatavuutta parannetaan ja ettei avustajan tarve olisi este verkkopankkipalveluiden saannille. Näiden lisäksi Kuluttajaparlamentti toteaa, että pankit tulisi velvoittaa tiedonsaannin esteettömyyteen ja käyttämään tarpeen vaatiessa selkokielistä materiaalia. Lausunnossaan Kuluttajaparlamentti tuo vielä esille, että joidenkin peruspankkipalveluiden hinnat ovat viime vuosina kohonneet, ja Fiva on kiinnittänyt huomiota yksittäisten luottolaitosten hinnoitteluun. Siten se kannattaa esitystä, että maksujen tulee olla kohtuullisia ja vastata talletuspankille aiheutuvia todellisia kustannuksia.

Näkövammaisten liitto pitää lähtökohtaisesti esitysluonnosta hyvänä ja yhdenvertaisuutta edistävänä. Näkövammaisten liiton mielestä toimintarajoitteisille tulee taata samat pankkipalvelut ja vahvan tunnistautumisen palvelut kuin muillekin. Näkövammaisten liitto toivoo lausunnossaan, että jatkovalmistelussa kiinnitettäisiin vielä huomiota näkövammaisten oikeuksien toteutumiseen, esimerkiksi toisen henkilön käyttö avustajana verkkopankkiasioinnissa tulisi katsoa kohtuulliseksi mukautukseksi.

Suomen Kuurosokeat ry korostaa lausunnossaan yhdenvertaisuuslain mukaisia kohtuullisia mukautuksia myös pankkipalveluiden toteuttamisessa. Suomen Kuurosokeat ry:n mukaan apuvälineiden toimimattomuus on tällä hetkellä suuri ongelma, joten olisi tärkeää testata sähköisten pankkipalveluiden toimiminen ennakoon myös apuvälineillä toimittaessa. Suomen Kuurosokeat ry esittää myös, että Fivan tehtäviin tulisi sisällyttää aktiivinen ja ennakoiva esteettömyyden huomioiva kehitystyö. Lisäksi lausunnossaan Suomen Kuurosokeat ry toivoo, että jatkossa valtiovarainministeriö pyytäisi lausuntoja laajemmalta joukolta.

Helen ottaa kantaa e-laskujen lähettäjän näkökulmasta. Helenin mukaan sähköisten palvelujen lisääntyessä ja vahvan tunnistamisen yleistyessä näihin palveluihin liittyen on kannatettavaa, että useammilla kuluttajilla on mahdollisuus saada pankkitili ja siihen liittyvät verkkopalveluissa käytettävät vahvan tunnistamisen mahdollistavat elementit. Helen katsoo, että pankin vaihdon johdosta kuluttajien laskutuksessa aiheutuvia ongelmia voidaan välttää lakiesitykseen sisältyvällä ehdotuksella, että pankit ilmoittaisivat laskuttajille asiakkaan vaihtaneen pankki. Tällaista ilmoitusmenettelyä käytetään tietyissä tilanteissa jo nyt. Helen huomauttaa, että lakiehdotuksella on vaikutuksia myös merkittäviin laskuttajiin. Helen näkee lausunnossaan tiettyjä ongelmia tapahtumien siirtopalvelun suhteen, mutta näkee sen toteuttamisen kuitenkin mahdollisena, esimerkiksi perustamalla e-laskuille yhteinen tietokanta. Helen näkee suurimpana ongelmana saada kuluttajat tekemään e-laskuvaltuutukset oikein, jotta valtuutuksen käsittely laskuttajan järjestelmissä onnistuu. Tilinsiirto ja siihen liittyvä e-laskuvaltuutusten siirtyminen todennäköisesti vähentää tätä ongelmaa merkittävästi.