

Asia: Asia VN/4219/2023

Lausuntopyyntö peruspankkipalveluja ja luottolaitoslainsäädäntöä koskevasta arviomuistiosta

1. Peruspankkipalvelut

Kommenttinne peruspankkipalveluita koskeviin arviomuistion havaintoihin ja toimenpide-ehdotuksiin (arviomuistion luku 2)? Voitte tässä yhteydessä tuoda esille myös arvioitanne eri toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksista.

Oikeusministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon aiheesta ja esittää kunnioittavasti seuraavan.

Arviomuistion peruspankkipalveluita käsittelevässä osiossa yhdeksi merkittävämmäksi ongelmaksi on tunnistettu yksityishenkilöasiakkaiden erityisryhmien pankkipalvelut. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että peruspankkipalveluja koskevan lainsäädännön muutostarpeita ja mahdollisia muita toimenpidevaihtoehtoja harkittaessa arvioidaan, toteutuuko kaikille tosiallisesti mahdollisuus käyttää pankkipalveluja yhdenvertaisesti. Erityisesti olisi tärkeää huomioida saavutettavuus ja esteettömyys sekä ikääntyneiden ja vammaisten henkilöiden mahdollisuudet käyttää palveluita yhdenvertaisesti. Ulkomaan kansalaisilla voi myös olla vaikeuksia asiointissa, jos heidän henkilöllisyysasiakirjoissaan on puutteita. Oikeusministeriö kiinnittää tässä suhteessa huomiota myös siihen, että ulkomaan kansalaisilla ei ole ollut käytännössä kovinkaan hyviä mahdollisuuksia lausua asiasta, koska selvitykset ja lausuntopyynnöt on laadittu suomen ja ruotsin kielellä, mikä muodostaa yhden otosharhan elementin (vrt. mietinnön jakson 2.1.1 loppu).

Lisäksi arviomuistiosta todetaan, että sääntelyn ja toimintatapojen kehittämistarve asiakaspalveluun kannalta koskee tavoitettavuuden parantamista, vähintäänkin erityisryhmiin kuuluvien asiakkaiden näkökulmasta. Oikeusministeriö yhtyy selvityksessä esitettyyn (s. 32-33) siitä, että tavoitettavuutta koskevia toimenpiteitä olisi perusteltua arvioida tarkemmin huomioiden itsepalvelukanavat, muut sähköiset asiointikanavat ja osin myös tunnistettu tarve kasvokkain ja muutoin kuin sähköisten kanavien kautta tapahtuvaan asiakaspalveluun.

Oikeusministeriö on pitänyt tarpeellisena arvioida, miten yhdistymisvapauden käytön tosiasiallisten edellytysten varmistamiseksi voidaan edistää yhdistysten mahdollisuuksia peruspankkipalveluiden saamiseen. Oikeusministeriö on myös kiinnittänyt huomiota rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarviointia koskeviin ongelmiin, ja tietävästi tältä osin pyrkimys on kehittää riskiperusteisuuden arviointia sekä parantaa riskiarvioinnin osuvuutta yhdistyksiin ottaen huomioon koko suomalainen yhdistyssektori.

Oikeusministeriö kiinnittää selvityksessä huomiota siihen, kuinka paljon pankkipalveluiden vähittäis- ja yhdistyskäyttäjien kokemat ongelmat ja luottolaitosten käsitykset eroavat toisistaan. Oikeusministeriö yhtyy selvityksessä ilmaistuun käsitykseen kokonaiskuvasta (s. 20), että kyse ei vaikuta olevan yksittäistapauksellisista ongelmista vaan laajemmasta ilmiöstä; ennen kaikkea ongelmien trendinomainen lisääntyminen on syytä panna merkille. Palveluiden tasossa ja saatavuudessa sekä hinnoittelussa on yhä parannettavaa erityisesti siltä osin kuin kyse on muista kuin sähköisiä palveluita käyttävistä asiakkaista, joiden taloudellinen toiminta on myös pienimuotoista. Erityisryhmien ja ulkomaan kansalaisten sekä pk-yritysten ja yhdistysten edellyttämän jouston tarve on syytä pitää mielessä myös jatkovalmistelussa.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ensisijaista huomiota olisi kiinnitettävä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarviointia koskeviin ongelmiin, joihin olisi kyettävä vastaamaan. Luottolaitokset voisivat jo nykyisin tarkastella menettelytapojaan ja muuttaa käytäntöjään siten, että yllä mainitut ryhmät otettaisiin aikaisempaa paremmin huomioon. Sopimusvapauteen ja vapaaehtoisuuteen perustuva menettelytapojen ja käytäntöjen muuttaminen lienee kuitenkin epätodennäköistä, sillä lähtökohtaisesti kaikki tällaiset toimenpiteet ovat omiaan lisäämään velvollisuuksia ja heikentämään luottolaitoksen liiketoiminnan kannattavuutta. Siksi selvityksessä (ks. jakso 2.2.4) ehdotettuja pakottavia toimenpiteitä, erityisesti peruspankkipalvelujen tarjoamisvelvollisuuden laajentamista lain nojalla, olisi perusteltua harkita ottaen asianmukaisesti huomioon perusoikeuksien rajoitusedellytykset ja ristiriitaisten velvollisuuksien välttäminen.

Lopuksi oikeusministeriö toistaa aikaisemmin ilmaisemansa käsityksen siitä, että konkurssipesien pankkitilien avaamisessa on ilmennyt viime vuosina vaikeuksia, jotka heijastuvat erityisesti työntekijöiden palkkaturvan maksamiseen konkurssitilanteessa. Myös konkurssipesien peruspankkipalveluiden saatavuus olisikin otettava huomioon sääntelyvaihtoehtojen kartoittamisessa ja jatkovalmistelussa, koska konkurssipesien tehokas selvittäminen olisi pystyttävä turvaamaan jatkossakin. Palkkaturvain (866/1998) 4 §:n mukaan palkkaturvana maksetaan työntekijän työsuhteesta johtuvia saatavia, joiden peruste ja määrä on saatu selvitettyä. Palkkaturvaa voi hakea työntekijä itse omaan lukuunsa tai työntekijäjärjestö tai konkurssipesä työntekijöiden lukuun. Palkkaturvasta annetun valtioneuvoston asetuksen (1276/2009) 5 §:n nojalla konkurssipesän hakemuksesta palkkaturva maksetaan konkurssipesän tilille, josta konkurssipesä siirtää palkat työntekijöiden tileille. Viranomaisten ja pesänhoitajien havaintojen mukaan erityisesti varattomien raukeavien konkurssipesien tilien avaamisessa on viimeisten vuosien aikana ilmennyt merkittäviä vaikeuksia. Tilin avaamisessa on saattanut esimerkiksi kestää niin kauan, ettei palkkaturvaa ehditä maksamaan työntekijöille irtisanomisajan puitteissa, mikä vaarantaa palkkaturvan tavoitteet. Kohtuuttomat vaikeudet pankkitilien avaamisessa raukeaville

konkurssipesille myös yleisesti hankaloittavat ja hidastavat varattomien konkurssipesien selvittämistä.

2. Käteisen saatavuus ja käytettävyys

Kommenttinne käteisen saatavuutta ja käytettävyyttä koskeviin arviomuistion havaintoihin ja toimenpide-ehdotuksiin (arviomuistion luku 3)?

-

3. Asiakkaansuoja- ja menettelytapasääntely: hyvä pankkitapa ja sopimusehtosääntely

Kommenttinne hyvää pankkitapaa ja sopimusehtosääntelyä koskeviin arviomuistion havaintoihin ja toimenpide-ehdotuksiin (arviomuistion luku 4)? Voitte tässä yhteydessä tuoda esille myös arvioitanne eri toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksista.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan ensinnäkään hyvää pankkitapaa koskevasta säännöksestä ei tule luopua. Oikeusministeriö ei myöskään kannata normin muuttamista yksityiskohtaiseksi ja tarkkoja velvoitteita sisältäväksi. Oikeusministeriö suosittaa säännöksen säilyttämistä yleisluonteisena ja täydentävänä ylätason normina.

Oikeusministeriö pitää myös kannatettavana, että hyvän pankkitavan sisältöä voidaan jatkossakin kehittää itsesääntelyn keinoin. Toimialalla periaatteita olisi suositeltavaa kehittää vastaamaan nykyisiä olosuhteita, ja tämä tehtävä on lähinnä luottolaitoksilla tai niitä edustavalla järjestöllä. Sanottu pitää kuitenkin sisällään, että toimiala voi käydä viranomaisten sekä asiakkaita edustavien sidosryhmien kanssa vuoropuhelua periaatteiden kehittämiseksi. Laatisprosessista ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista säätää laissa.

Oikeusministeriö yhtyy selvityksessä esitettyyn käsitykseen (s. 55), että esimerkiksi kuluttajan- ja sijoittajansuojaan liittyvät tarkemmat asiakkaansuojasäännökset, kuten tuotekohtaiset tiedonantovelvollisuudet ja luottokelpoisuuden arviointivelvollisuus, on perustellumpaa jättää asianomaisiin tuotekohtaisiin erityissäännöksiin. Samoin mahdollisen asiakaspalvelun saatavuuden vähimmäistason ohjaamisen tulisi tapahtua tarkemmalla laintasoisella säännöksellä.

Oikeusministeriö arvioi, että pankin henkilöstön yleinen ammattitaitovaatimus sekä asiakkaan edun ja näkökulman nimenomainen huomiointi ovat perustavanlaatuisia asiakkaansuojaan liittyviä vaatimuksia, joiden vähimmäistasosta tulisi ensisijaisesti säätää lain tasolla vakuutus- ja sijoituspalveluita vastaavasti. Nykyolosuhteissa tämä kuitenkin edellyttäisi käytännössä EU:n luottolaitoslainsäädännön muuttamista. Kun tämä ei ole toteutumassa nähtävissä olevassa tulevaisuudessa, mahdollinen tiettyyn asiakasryhmään kuuluvan osapuolen aseman huomioon ottaminen voisi tapahtua normin käytännön soveltamistilanteissa; jos tiettyyn asiakasryhmään kuulumisen sisällytettäisiin hyvän pankkitavan säännökseen, vertailukohtana voisi käyttää esimerkiksi kuluttajansuojalain 2 luvun 3 §:n 3 momenttia.

Oikeusministeriö yhtyy selvityksessä esitettyyn käsitykseen (s. 56), että hyvän pankkitavan valvonta olisi perusteltua säätää Finanssivalvonnan nimenomaiseksi tehtäväksi. Tämä mahdollistaisi myös Finanssivalvonnasta annetussa laissa säädettyjen toimivaltuuksien käyttämisen säännöksen rikkomistilanteissa. Hyvää pankkitapaa koskevan säännöksen tulee voida tulla sovellettavaksi veloitteena myös yksittäisissä asiakassuhteissa.

Oikeusministeriö kannattaa luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 15 luvun 3 §:n sopimusehtoja koskevan säännöksen säilyttämistä, mutta korostaa tarvetta sen selkeyttämiseen.

Säännöstä kehitettäessä olisi muun muassa huomioitava selvityksessäkin mainitut finanssituotteiden ja –palveluiden kytkykauppaa ja tuoteyhdistelmiä koskevat erityissäännökset. Kytkeykauppaa ja yhdistettyjä tarjouksia koskevaa sääntelyä sisältyy selvityksessä mainittujen säädösten lisäksi myös loppuvuodesta 2023 hyväksytyyn uuteen kuluttajaluottodirektiiviin ((EU) 2023/2225). Kuluttajansuojalain kytkykauppasäännöksen soveltamisala on asuntoluottodirektiivissä ja uudessa kuluttajaluottodirektiivissä säädettyä laajempi kattaen direktiivissä mainittujen luoton kanssa samassa paketissa tarjottujen tai myytyjen finanssituotteiden ja –palvelujen lisäksi myös muut palvelut, kuten kiinteistönvälityspalvelut (HE 77/2016 vp, s. 47).

4. Luottolaitosten toimintaa ja riskienhallintaa koskeva sääntely

Kommenttinne luottolaitosten toimintaa ja riskienhallintaa koskeviin arviomuistion havaintoihin ja toimenpide-ehdotuksiin (arviomuistion luku 5)? Voitte tässä yhteydessä tuoda esille myös arvioitanne eri toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksista.

Oikeusministeriö toteaa osakeyhtiöitä ja osuuskuntia koskevan omien osakkeiden rahoituskiellon osalta, että asiaa on yleisesti tarkasteltu VN TEAS -selvityksessä (Vahtera, Ruohonen, Kärki, Salminen, Saukkola 2020: Selvitys osakeyhtiön velkojiensuojan selventämisestä ja suojamenettelyiden helpottamisesta, s. 37 ss., Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:37, saatavilla: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162391>). Asia tulee esille yleisemmin osakeyhtiöitä ja osuuskuntia koskien myös osakeyhtiölain ja osuuskuntalain tarkistamiseksi asetetussa työryhmässä. Tässä vaiheessa ei kuitenkaan voida ennustaa mahdollisen ehdotuksen antamista tai sen sisältöä.

5. Talletuspankkien yhteenliittymät

Kommenttinne talletuspankkien yhteenliittymälainsäädäntöä koskeviin arviomuistion havaintoihin ja toimenpide-ehdotuksiin (arviomuistion luku 6)? Voitte tässä yhteydessä tuoda esille myös arvioitanne eri toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksista.

Oikeusministeriö yhtyy arviomuistion sivuilla 120–121 todettuun talletuspankkien yhteenliittymien konkurssista. Arviomuistiossa kuvatun kaltaista ryhmäkonkurssia ei voida toteuttaa konkurssilain mukaisessa konkurssimenettelyssä. Oikeusministeriö katsoo, että arviomuistiossa kuvatut toimenpiteet, joilla selkeytettäisiin yhteenliittymien yhteisvastuumallia, helpottaisivat kokonaisuutena tilanteen arviointia myös konkurssissa. Sen vuoksi oikeusministeriö pitää perusteltuna keskittyä niihin toimenpiteisiin.

Arviomuistion jaksossa 6.10 käsitellään sanktiota koskevia ehdotuksia (s. 121 ja 122). Hallinnollisia sanktioita koskevat osuudet on kirjoitettu vielä yleisluonteisesti. Arviomuistiossa todetaan muun muassa, että lainsäädäntöä tulisi selkeyttää sen suhteen, miten jäsenluottolaitosten laiminlyöntiin noudattaa keskusyhteisön vahvistamia, yhteenliittymän toimintaan liittyviä ohjeita olisi mahdollista reagoida hallinnollisin sanktioin (s. 121).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hallinnollisten sanktioiden laillisuusperiaate huomioiden lähtökohtana on, että sanktio voidaan määrätä vain laissa säädetyn ja riittävästi yksilöidyn velvoitteen rikkomisesta. Erityisen tärkeää on, että säännökset antavat sääntelyn kohteena oleville riittävän ennustettavuuden sanktioiden määräämisestä. Ohjeet ovat ohjeita eikä niille ole perusteltua säätää oikeudellista velvoittavuutta. Myös aineellisen lainsäädännön kaikenlaisen rikkomisen tai laiminlyönnin sanktiointia merkitseviin blankosäännöksiin on suhtauduttava torjuvasti (vrt. arviomuistion ss. 121, 122 kirjaus: ”jos jäsenluottolaitos rikkoessaan keskusyhteisön ohjeita tulee samalla rikkoneeksi luottolaitostoimintaa koskevia riskienhallinta- tai muita säännöksiä”).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että mahdollisessa jatkovalmistelussa tulee hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittämisessä noudattaa asiaa kokevia vakiintuneita sääntelyperiaatteita (ks. Lainkirjoittajan opas, jakso 12.10).

6. Luottolaitosten yhteisölait

Kommenttinne luottolaitosten yhteisöä lainsäädäntöä koskeviin arviomuistion havaintoihin ja toimenpide-ehdotuksiin (arviomuistion luku 7)? Voitte tässä yhteydessä tuoda esille myös arvioitanne eri toimenpidevaihtoehtojen vaikutuksista.

Oikeusministeriö yhtyy arviomuistiossa esitettyyn näkemykseen siitä, että siltä osin kuin eri luottolaitosten yhteisölakien säännökset ovat yhteneväisiä, ne olisi perusteltua keskittää luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin. Tämä koskee esimerkiksi luottolaitosten selvitystilaa ja konkurssia koskevia erityissäännöksiä.

Oikeusministeriö pitää rangaistussäännösten osalta muistiossa (s. 134) esitettyä johdonmukaistamisen ajatusta sinänsä kannatettavana, mutta kiinnittää huomiota siihen, että rangaistavuuden alan laajentaminen erityisesti vankeusuhkaisena edellyttää kriminalisointiperiaatteiden huolellista punnintaa.

7. Muut havainnot ja huomiot

Voitte tässä yhteydessä tuoda esille muita kuin edellä mainittuihin teemoihin liittyviä havaintoja ja huomioita arviomuistioon liittyen.

-

Leinonen Antti
Oikeusministeriö

Tähtinen Toni
Oikeusministeriö