

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.

Asianajajaliitto korostaa yksityisasiakkaiden yleistä yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä peruspankkipalveluiden saatavuudessa ja käytettävyydessä. Palveluntarjonta painottuu digitaalisiin ja muihin etäkanaviin, jotka ovat valtaosalle pääasiallinen palvelukanava.

Pankkitunnukset tai muun tahon tarjoamat vahvan tunnistamisen varmistavat verkkotunnukset ovat välttämättömiä myös muiden kuin pankkiasioiden hoitamisessa, kuten esimerkiksi viranomaisasioinnissa.

Pankkien on varmistettava kohtuuhintaisten asiointimahdollisuuksien turvaaminen myös henkilöille, jotka eivät käytä digitaalisia palveluita, mahdollistettava henkilökohtainen asiointi kohtuullisella aikataululla sekä tarjottava ja varmistettava digitukea paikan päällä.

Perhe- ja jäämistöoikeudelliset asianajotoimeksiannot edellyttävät usein henkilökohtaista asiointia pankissa. Pankkien tulisi varmistaa erillisillä etä- ja lähipalveluilla se, että toimeksiantojen hoitoon liittyvät pankkitoimet sujuisivat viivytyksettä. Yhtenä mallina tälle voisivat toimia erilliset ammattilaispalvelulinjat ja viivytyksetön lähipalvelu.

Peruspankkitoiminnassa pankit ovat tehostaneet palveluitaan siten, että henkilökohtaista palvelua erityiskysymyksissä on monimutkaista saada. Peruspankkitoiminnassa tulee turvata ja varmistaa hyvä ja saavutettava palvelu kaikille.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisessä pankkien tulisi kehittää riskiperusteista arviointia. Yksityishenkilöiden ja myös yritysten asioidenhoito vaikeutuu ja oikeusturva vaarantuu, mikäli pankit perusteetta rajoittavat pankkipalveluita (ns. derisking-ilmio).

Tietoyhteiskunnassa pankkitunnukset ja pankkitili ovat välttämättömiä henkilökohtaisten ja yhteiskunnallisten velvoitteiden hoitamiseksi.

Pankkipalveluiden saatavuudella on merkittävä asema myös työ- ja koulutusperäisessä maahanmuutossa. Mikäli EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta saapuneen työvoiman peruspankkipalvelut olisivat ennalta suunnitellut ja sujuvat, edistäisi tämä osaltaan työ- ja koulutusperäistä maahanmuuttoa markkinoilla, joissa osaajista ja työvoimasta on kilpailua.

Asianajajaliitto kannattaa valtiovarainministeriön kehittämis- toimenpidevaihtoehtoja Finanssivalvonnan toimivaltuuksien lisäämiseksi pankkipalveluiden saatavuutta, käytettävyyttä ja hinnoittelua koskien. Asianajajaliitto puoltaa, että asiakaspalvelun tavoitettavuudesta säädettäisiin lailla sekä myös kehittämällä hyvän pankkitavan sisältöjä ja velvoittavuutta. Asianajajaliitto katsoo, että hankkeet edistävät yksityishenkilöiden ja yritysten oikeusturvaa digitaalisessa tietoyhteiskunnassa.

2. Käteisen saatavuus ja käytettävyys

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

Asianajajaliitto puoltaa valtiovarainministeriön julkaisun mukaisesti sekundäärisen lainsäädäntöön käteisen laillisen maksuvälineen määritelmää ja sääntelyä, asetusehdotusta, todistustaakan jakoineen.

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.

Arviomuistiossa esitetään yhtenä sääntelyn kehittämisvaihtoehtona, että säännöksiä asiakkaan oikeudesta peruspankkipalveluihin olisi harkittava laajennettavaksi koskemaan yrityksiä ja yhteisöjä sekä elinkeinotoimintaa harjoittavia luonnollisia henkilöitä. Arviomuistiossa tunnustetaan jännite yhtäältä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseen liittyvien suhteellisen yksityiskohtaisten ja ankarien velvoitteiden ja toisaalta liiketoiminnan jatkumisen kannalta välttämättömien pankkipalvelujen välillä. Asianajajat tunnistavat Arviomuistiossa kuvatut pankkipalvelujen

saatavuuteen liittyvät kysymykset omassa päivittäisessä toiminnassaan. Asianajajaliitto katsoo kuitenkin, että ennen kuin pankkien nykyistä, myös EU-lainsäädännöstä johtuvaa palvelu- ja sopimuspakkoa laajennettaisiin kansallisilla pakottavilla säännöksillä muihin kuin kuluttaja-asemassa toimiviin yksityishenkilöihin, olisi säännösten suhdetta ja pankkien muusta lainsäädännöstä johtuvia velvoitteita syytä arvioida siten, että ristikkäiset velvoitteet ovat sovitettavissa yhteen käytännössä. Arvioinnissa on myös otettava huomioon pankkien kansainväliseen varainhankintaan liittyvät vaatimukset. Samalla olisi arvioitava, miten yhteisöasiakkaita koskeva palvelu- ja sopimuspakko soveltuisi Suomeen rajan yli palveluja tarjoaviin ETA-alueen luottolaitoksiin ja niiden mahdollisuuksiin tarjota palveluja suomalaisille yhteisöasiakkaille.

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.

Arviomuistiossa on käsitelty laajasti luottolaitoksille sallitun liiketoiminnan määrittelyä ja todettu Asianajajaliiton näkemyksen mukaan oikein, että määrittely pohjautuu pitkälti yli 30 vuoden takaiseen sääntelyyn ja sen jälkeisiin tulkintoihin. Huomautamme Arviomuistiosta poiketen, että määrittelystä on käytännön toiminnassa syntynyt aika ajoin myös konkreettisia soveltamisongelmia. Yksi ongelmista liittyy siihen, että muualla lainsäädännössä, kuten sijoitusrahastoja ja vaihtoehtorahastoja koskevissa säännöksissä, sallitaan toimiluvallisen toimijan ulkoistaa eräitä olennaisia toimintojaan (esimerkiksi salkunhoito tai varainhoito) vain toimiluvan saaneelle toimijalle. Toisaalta teknologinen kehitys on osaltaan johtanut siihen, että osa toimijoista erikoistuu kapeaan palvelualueeseen ja hankkii tarvitsemansa muut toiminnot ulkoa. Koska talletuspankille ja muulle luottolaitokselle sallitun toiminnan määritelmään liittyvä luettelo luottolaitoslain 5 luvussa (610/2014) on tyhjentävä, on käytännössä syntynyt epäselvyyttä siitä, voiko ja jos niin miltä osin luottolaitos olla tällaisen muualla lainsäädännössä määrätyn tai muuten tarpeellisen ulkoistuksen vastaanottajana. Lisäksi lainsäädäntö sisältää merkittäviä, osittain EU-lainsäädännöstä johtuvia eroja siinä, miten eri toimijat voivat käyttää palvelujen tarjoamisessa asiamiehiä tai edustajia. Luottolaitosten osalta tämä sääntely on kansallista. Asianajajaliitto puoltaa siksi luottolaitoksille sallitun toiminnan arvioimista jatkovalmistelussa.

Asianajajaliitto toistaa aiemman arvionsa kiinteää toimipaikkaa koskevasta vaatimuksesta ja toteaa, että sen käsityksen mukaan ETA-alueella toimii luottolaitoksia, joiden toiminta perustuu käytännössä kokonaan verkkopohjaiselle palvelumallille eikä se pidä edellytystä fyysisen asiakaskonttorin olemassaolosta välttämättömänä.

Luottolaitosten hallituksen kokoonpanoa koskevista riippumattomuusvaatimuksista Asianajajaliitto toteaa, että kun Arviomuistion mukaan riippumattomuuskriteerejä ei voida määritellä lain tasolle tyhjentävästi, olisi tämä vaikeasti yhteensovitettavissa sellaisten lainsäädännössä asetettävien pakollisten vaatimusten kanssa, joista ei voitaisi missään tilanteessa poiketa. Lisäksi Asianajajaliitto nostaa esiin, että lainsäädännön valmistelussa tulisi ottaa huomioon yhtiölainsäädännön puolella vakiintuneet määräykset ja tulkinnat varsinaisesta esteellisyydestä, lähipiiriliiketoimista ja riippumattomuuteen liittyvästä niin sanotusta intressijäävistä. Yhtiölainsäädännössä ja sen tulkintaan liittyvässä itsesääntelyssä on otettu huomioon esimerkiksi tilanne, jossa enemmistö

hallituksen jäsenistä ei voi tällaisen intressijäävin takia osallistua päätöksen aineelliseen valmisteluun, mutta jossa päätös on voitava tehdä muodolliset vaatimukset täyttäen. Kannustamme valtiovarainministeriötä kiinnittämään jatkovalmistelussa erityistä huomiota siihen, että Suomen yhtiöoikeuteen kuuluvat vakiintuneet periaatteet otetaan huomioon myös luottolaitoksen hallituksen riippumattomuutta koskevilla vaatimuksilla. Lisäksi olisi arvioitava sitä, miltä osin riippumattomuusvaatimuksia on sovellettava konserneissa tytäryhtiöinä toimiviin toimiluvallisiin yhtiöihin.

Lainsäädännössä olisi Asianajajaliiton näkemyksen mukaan myös selkeytettävä lain ensisijaisuutta suhteessa valvontaviranomaisten määräyksiin ja ohjeisiin. Tässä tapauksessa luottolaitosten hallinnon järjestämistä koskevat EBA:n ohjeet luottolaitosten hallinnosta sekä ESMA:n ja EBA:n yhteiset ohjeet ylimmän hallintoelimen jäsenten ja keskeisistä toiminnoista vastaavien henkilöiden sopivuuden arviointia varten. Koska Finanssivalvonta ei enää saata eurooppalaisten valvontaviranomaisten ohjeita erikseen voimaan Suomessa ja katsoo niiden sitovan suoraan valvottavia yhteisöjä, on vaarana syntyä epäselvyyttä normihierarkiasta. Euroopan valvontaviranomaisten ohjeilla tai niiden tulkinnalla ei voida sivuuttaa suoraan sitovia Suomen laissa asetettuja vaatimuksia ja annettuja oikeuksia.

Asianajajaliitto kannattaa luottolaitosten toimilupamenettelyn sujuvoittamista siten, että luottolaitoksen oikeudellinen muoto (joka perustuu kansalliseen yhtiösääntelyyn) ja sen muutokset eivät automaattisesti aiheuttaisi velvollisuutta hakea kokonaan uutta toimilupaa etenkin, kun toimiluvan käsittelyyn osallistuu Euroopan keskuspankki.

Asianajajaliitolla ei muutoin ole lausuttavaa luottolaitosten toimintaa ja riskienhallintaa koskevasta sääntelystä.

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.

Asianajajaliitolla ei ole lausuttavaa talletuspankkien yhteenliittymiä koskevista seikoista Arviomuistiossa.

6. Luottolaitosten yhteisölait

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

Asianajajaliitto kannattaa eri yhteisömuodoissa toimivien luottolaitosten yhdenmukaista kohtelua lainsäädännössä etenkin tilanteessa, jossa pääosa varsinaista toimintaa koskevasta sääntelystä on harmonisoitu EU:n tasolla. Sääntelyn pilkkominen yhteisömuotojen mukaan eri lakeihin aiheuttaa sen mahdollisuuden, että tiettyä uudistusta ei välttämättä uloteta kaikkiin luottolaitoksiin ainakaan

samalla tasolla. Ratkaisu johtaa myös vaikeuksiin sijoittaa EU:n lainsäädännössä vaadittuja säännöksiä Suomen lainsäädäntöön. Esimerkiksi vähemmistöosion poissulkemista ja osakepääoman määrittelyä ydinpääomaksi koskevat, EU:n vakavaraisuusasetuksesta johtuvat vaatimukset on jo sijoitettu luottolaitoslakiin (LLL 10:2a) sen sijasta, että ne olisi kirjattu osakeyhtiömuotoista luottolaitosta koskevaan liikepankkilakiin.

Samalla Asianajajaliitto toteaa aiemman lausunnon mukaisesti, että luottolaitosten yhteisölakeihin sisältyvä mahdollisuus erityyppisille luottolaitoksille luovuttaa jakautumista muistuttavassa menettelyssä liiketoimintaansa (sekä velat että niihin liittyvät varat) toiselle pankille tai muulle vastaanottajalle on syytä säilyttää, vaikka menettelysäännökset siirrettäisiin luottolaitoslakiin. Tämä mahdollisuus olisi syytä ulottaa hypoteekkiyhdistyksen lisäksi myös ulkomaisten luottolaitosten Suomessa toimiviin sivuliikkeisiin.

Asianajajaliitolla ei muutoin ole lausuttavaa luottolaitosten yhteisölaeista.

7. Muut havainnot ja huomiot

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

Asianajajaliitto viittaa edellä kohdassa 4 esitettyyn ja toteamme, että luottolaitoslainsäädäntöä uudistettaessa olisi oikeusvarmuuden takia otettava kantaa laajemmin sitovan sääntelyn ja EU:n viranomaisten antamien ohjeiden ja suositusten normihierarkiaan. Finanssivalvonta on 2.10.2023 tiedottanut, että Euroopan valvontaviranomaisten antamat ohjeet ja suositukset sitovat suoraan valvottavia eikä niitä sen vuoksi tarvitse erikseen ottaa huomioon Finanssivalvonnan määräyksissä ja ohjeissa. Asianajajaliitto toteaa, että Euroopan valvontaviranomaisten ohjeilla ja suosituksilla ei voida ohittaa Suomessa sitovia lain normeja, niiden perusteella annettuja asetuksia sekä lakiin perustuvia, täsmällisesti rajattuja viranomaismääräyksiä. Tilannetta vaikeuttaa se, että Finanssivalvonta ei enää erittele, miltä osin Euroopan valvontaviranomaisten ohjeet ja suositukset ovat valvottavia tai muita tahoja suoraan sitovia Finanssivalvonnan määräyksiä, ja miltä osin niiden soveltaminen perustuu ainoastaan Finanssivalvonnan ilmoitukseen soveltaa niitä tulkintakäytännössään. Omien ohjeidensa ja määräystensä osalta Finanssivalvonta erittelee selkeästi määräykset, jotka ovat velvoittavia oikeussääntöjä sekä Finanssivalvonnasta annetun lain 3 §:n mukaiset ohjeet, jotka eivät ole oikeudellisesti velvoittavia oikeussääntöjä. Finanssivalvonta ei voi puuttua sen suositusten noudattamatta jättämiseen.

Asianajajaliitolla ei ole tässä vaiheessa esitettävänä muita havaintoja tai huomioita, mutta Asianajajaliitto esittää mielellään lausuntonsa pyydettyä myös Arviomuistion jatkovalmistelussa laadittavista ehdotuksista.

Enne Heidi
Suomen Asianajaliitto