

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.

Yleistä

Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa peruspankkipalvelujen saatavuuden ja asiakaspalvelun tavoitettavuuden parantamista koskevien toimenpiteiden edistämistä. VM:n tekemän selvitystyön perusteella lienee kiistatonta, että nykytilassa on haasteita joita tulisi pyrkiä ratkaisemaan ja myös lainsäädäntöä muuttamalla. Ongelmia on ilmennyt sekä peruspankkipalveluiden saatavuudessa että käytettävyydessä (kooste haasteista VM:n arviomuistion s. 23). Määrätyissä tulkintatilanteissa näyttäisi riittävän, että finanssivalvonta antaisi ohjeistusta suositeltavasta toimintatavasta valvottavilleen. Käytäntöjä voisi myös kehittää hyvän pankkitavan kautta.

Ministeriö huomioi, että de-risking (arviomuistion s. 12) on ilmiönä huolestuttava ja katsoo, että siihen olisi löydettävä ratkaisuja. Ottaen huomioon, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan sääntely perustuu pitkälti riskiperusteiselle lähestymistavalle, ei joitakin finanssialalla esiintyviä kaavamaisia käytäntöjä, joiden johdosta asiakkuudesta kieltäydytään, se irtisanotaan tai palveluja rajoitetaan, voida pitää perusteltuna. Rahanpesulainsäädännön vaatimuksia sovellettaessa olisi pidettävä mielessä niiden tarkoitus (ratio legis) ja riskiperusteinen lähestymistapa, sekä pankkipalveluiden merkitys eri toimijoille ja näiden toimintaedellytyksille.

Koulutus- ja työperusteinen maahanmuutto

Pankkipalveluiden saatavuus on tunnistettu merkittäväksi Suomen houkuttelevuuden esteeksi kansainvälisille osaajille ja arviomuistiossa viitataan (s. 13) työ- ja elinkeinoministeriön ja opetus- ja kulttuuriministeriön koordinoiman Talent Boost -ohjelman puitteissa raportoiduista työ- ja koulutusperäisen maahanmuuton yhteydessä ilmenneistä pankkipalveluiden saatavuusongelmista.

Pankkien asiakaspalvelukäytännöissä on raportoitu merkittäviä eroavuuksia esimerkiksi sen suhteen, millä kielellä asiakaspalvelua tarjotaan, kauanko peruspankkipalveluiden saaminen kestää sekä saako niitä lopulta ja missä laajuudessa. Muistiossa todetaan, että palveluiden rajoittaminen on käytännössä yleisempää kuin niiden epääminen kokonaan ja että ongelmia on ollut runsaasti sekä EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulleilla henkilöasiakkailta että ulkomaisilla yritysasiakkailta.

Osaajahoukuttelun näkökulmasta arviomuistiossa tehdyt havainnot palveluiden saatavuudesta ja asiakaspalvelun tavoitettavuudesta ovat tärkeitä, ja on perusteltua harkita näitä parantavia toimenpide-ehtotuksia.

Pakolaisina tulleiden pankkipalveluiden saatavuus

Pankkipalvelujen saatavuutta arvioitaessa ja kehittäessä on huomioitava, että eri maahantulosityillä maahanmuuttaneiden mahdollisuuksissa saada pankkipalveluita on eroja. Muistiossa ei tunnisteta erityisenä ulkomaalaisryhmänä pakolaisina Suomeen tulleita, joilla on vastaavia pankkipalveluiden saatavuushaasteita kuin työ- ja koulutussyistä tulleilla, mutta joiden kohdalla pankkipalvelujen saaminen voi olla huomattavan mutkikasta ja tie itsenäiseen asioiden hoitamiseen on pitkä, kun pankin edellyttämiä asiakirjoja ei ole. Jos oman maan passi puuttuu, henkilö joutuu hakemaan henkilötunnuksen ja kotikuntarekisteröintimerkinnän Digi- ja väestötietovirastosta ennen kuin hän voi hakea Poliisilta ulkomaalaisen henkilökorttia, jota tarvitaan viralliseen henkilöllisyyden todentamiseen pankkipalveluiden yhteydessä.

Vahvan tunnistautumisen mahdollisuus avaa ulkomaalaiselle yhdenvertaisen mahdollisuuden hoitaa omia asioitaan, esimerkiksi vuokrata asunnon, hankkia kotivakuutuksen ja asioida eri viranomaisten digi-palveluissa (esim. OmaVero, OmaKanta tai TE-palveluiden Oma asiointi –palvelu). Koska pakolaisina tulleiden pankkipalveluiden saatavuus usein edellyttää tiettyjä asettautumiseen liittyviä viranomaistoimintoja (henkilötunnuksen, kotikunnan ja ulkomaalaisen henkilökortin hankkimista), jatkotyössä digitaalisten pankkipalveluiden ja ylipäänsä pankkipalveluiden saatavuuden kehittämiseksi olisi yhdenvertaisuus- ja syrjimättömyysnäkökulmasta olennaista kiinnittää huomiota asettautumisprosessiin liittyviin lainsäädännöllisiin vaatimuksiin, esimerkiksi eri viranomaisten henkilökohtaisen tunnistamisen vaatimukseen. Sen osalta voisi pohtia esimerkiksi sitä, voisiko maahanmuuttoviranomaisen tekemä tunnistaminen olla hyväksyttävissä toisen viranomaisen, kuten Poliisin, palvelussa. Oletettavasti tämä edellyttäisi lainsäädäntömuutoksia, mutta helpottaisi Suomeen asettautumista ja nopeuttaisi kotoutumisen alkamista ja parantaisi pakolaisina maahan muuttaneiden osallisuutta omien asioidensa hoitamisessa.

Sisämarkkinat ja pankkipalvelut yrityksille

Yritysten rajat ylittävään pankkitilin avaamiseen on tunnistettu liittyvän haasteita. Yritysten toimintaan sisämarkkinoilla vaikuttaa merkittävästi se, miten pankkipalvelut on mahdollista järjestää. Pankkitilin avaamiseen liittyvistä ongelmista on keskusteltu myös sisämarkkinoiden täytäntöönpanon valvonnan työryhmässä. Aiheesta on mahdollisesti käynnistämässä erillinen hanke asian selvittämiseksi.

Rajat ylittävään pankkitilin avaamiseen liittyvät haasteet koskevat usein asiakkaan tuntemisen prosessia. Kun ulkomainen yritys haluaa tulla Suomeen asiakkaaksi, tulee suomalaisen pankin tehdä yritykselle rahanpesusääntelyn mukaiset taustatarkastukset. Käytännössä pankin tulee varmistua mm. yrityksen tosiasiallisista edunsaajista ja yrityksen taloudellisesta tilasta. Pankin tulee selvittää yrityksen tiedot ulkomaisten rekisteritietojen ja muiden mahdollisten täydentävien asiakirjojen avulla. Haasteeksi voi muodostua se, etteivät eri maiden julkiset rekisterit ole yhdenmukaisia ja käytössä voi olla useita yritysten tietoja sisältäviä rekistereitä. Suurena erona pk-yritysten ja suuryritysten välillä on se, että pk-yrityksillä on aina yleensä yksi pankki, jota he käyttävät kaikkeen asiointiin. Suurilla kansainvälisillä yrityksillä on taas käytössä pankkeja eri maissa.

Tosiasiallisen edunsaajan tunnistaminen voi myös olla haastavaa, kun taustalla on laajoja konserniketjuja. Myös ulkomaisten henkilöiden tunnistaminen ja tunnistusasiakirjojen oikeaksi todentaminen on vaikeaa. Myös se, että ulkomaisten henkilöiden tulee joissain tapauksissa käydä pankissa paikan päällä, on hankalaa toteuttaa. Edunsaajatietojen rajat ylittävä saatavuus paranee oletettavasti, kun kansalliset edunsaajarekisterit yhdistävä BORIS-järjestelmä otetaan käyttöön.

Rahanpesulainsäädännön vaatimukset ja eri toimijoiden pääsystä peruspankkipalveluihin

Pankit ovat tärkeässä roolissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnassa, ja rahavirtojen sekä ko. rikollisuuden ollessa merkittävässä määrin rajat ylittäviä on tärkeää, että sovelletaan mahdollisimman yhdenmukaisia vaatimuksia eri maissa mm. asiakkaan tuntemistietojen osalta. Rahanpesulainsäädäntö perustuukin keskeisesti EU-lainsäädäntöön ja siihen vaikuttaa myös FATF:n suositukset. Tehokkaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan ohella on kuitenkin tärkeää huomioida pankkipalveluiden merkitys eri toimijoille ja yhteiskunnan toimivuudelle. On huolestuttava ilmiö, että toimijat jäävät pankkipalveluiden ulkopuolelle. TEM katsoo, että on tärkeää tarvittaessa ohjeistaa pankkeja suositeltavasta toimintatavasta huomioiden em. näkökulmat. Näin on myös osin toimittu Fivan määräyksissä ja ohjeissa 2/2023 ”Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen” (mm. s. 65-66), mikä on omiaan edistämään yhdenmukaista käytäntöä kansallisesti.

TEM kuitenkin toteaa, että vaatimus rekisterinumerosta osana asiakkaan tuntemistietoja on katsottavissa keinoksi luotettavasti yksilöidä toimija, eikä sitä ole laissa tai sen esitöissä sidottu

nimenomaisesti y-tunnukseen. Eri yhteisölaeissa oikeushenkilön perustaminen ei ole myöskään sidottu nimenomaan y-tunnuksen saamiseen, vaan yleensä rekisteröintiin, eikä kaikkien oikeushenkilöiden osalta edellytetä edes rekisteröintiä. Käytännössä pankit ovat kuitenkin nykyisin vaatineet kaikilta oikeushenkilöiltä nimenomaan y-tunnusta. Tällaiset kategoriset vaatimukset voivat toimia esteenä osalle toimijoita, kuten tie- ja vesiosakaskunnille. Käytäntöjen osalta olisi toivottavaa olla jonkinlaista joustoa tilanteissa, joissa riskien voidaan lähtökohtaisesti arvioida olevan matalia. On myös huomioitava rahanpesulain esitöissäkin (HE 228/2016 s. 102) korostettu riskiperusteisuus tietopuutteen vaikutuksia arvioitaessa, ja sopimuksen irtisanominen olevan viimesijainen toimi. Mikäli toimijalla ei ole y-tunnusta, mutta sillä on muu käytössä oleva rekisterinumero, voidaan perustellusti katsoa, että sen antaminen täyttäisi lain vaatimukset. Mikäli toimijalla ei ole lainkaan rekisterinumeroa, voidaan pohtia, olisiko lain tarkoitusta ja periaatteita vasten hyväksyttävää ratkaista asia muilla keinoin. Myös osoitevaatimuksen osalta pankit ovat löytäneet vaihtoehtoisia ratkaisuja tilanteissa, joissa yrityksellä ei ole vakituista omaa osoitetta. Tulkinta, jonka mukaan rahanpesulainsäädäntö loisi velvoitteen oikeushenkilölle y-tunnuksen hankkimiselle pankkipalveluiden saamiseksi, ei vaikuta perustellulta etenäkään kun y-tunnus ei ole kaikkien saatavissa lainsäädännön vaatimuksista johtuen. Yritys- ja yhteisötietojärjestelmään rekisteröimisen ja siten y-tunnuksen saamisen edellytyksenä yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) mukaan on, että yritys tai yhteisö rekisteröidään yhteen tai useampaan Patentti- ja rekisterihallituksen tai Verohallinnon ylläpitämään kantarekisteriin. Esimerkiksi tuloverolaissa tarkoitettujen yhteisötuksien osalta tämä edellyttää, että yhteisö merkitään ainakin yhteen Verohallinnon ylläpitämään kantarekisteriin, joita ovat työnantaja-, ennakkoperintä- ja arvonlisäverovelvollisten rekisterit. Kantarekisteröintivaatimuksesta poikkeaminen muuttaisi merkittävästi yritys- ja yhteisötietojärjestelmän perusasetelmaa ja tarkoittaisi todennäköisesti merkittävää kustannusvaikutusta. Ministeriö pitää tärkeänä, että rahanpesulain vaatimukseen rekisterinumeroista ja -viranomaisesta osana asiakkaan tuntemistietoja löydetään eri toimijoille kohtuullinen ratkaisu ja sen sisältöä tarkennetaan viimeistään EU:n rahanpesupakettia implementoidessa.

2. Käteisen saatavuus ja käytettävyys

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

Käteisen saatavuuteen ja käytettävyyteen linkittyy keskeisesti huoltovarmuuden näkökulmat. Käteisen käytöllä on merkitystä myös yritys- ja muussa toiminnassa. Käteisellä maksetaan yleisesti pienempiä ostoksia kuin sähköisillä maksutavoilla. Käteistä käytetään maksuvälineenä paitsi vähittäiskaupassa myös erilaisissa palveluissa kuten ravintoloissa, tapahtumissa ja festivaaleilla sekä toreilla, kirpputoreilla ja henkilöiden välisissä maksuissa. Käteisellä on suuri merkitys nimenomaan paikallisissa kauppatilanteissa. Tällaisilla käyttötapauksilla on vaikutus paikallisyhteisöjen ja paikallisen kaupankäynnin elinvoimaisuuteen.

Käteisen saatavuuden ja käytettävyyden osalta ilmenneiden haasteiden osalta ministeriö kannattaa, että ratkaisuja pyritään löytämään ensi sijassa komission euroseteleitä ja -metallirahoja koskevan asetusehdotuksen avulla, jonka neuvottelut ovat yhä käynnissä.

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.

-

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.

-

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.

-

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.

-

7. Muut havainnot ja huomiot

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

TEM pitää VM:n tekemää selvitystyötä arvokkaana, ja katsoo että peruspankkipalvelu- ja luottolainsäädäntöä muutettaessa on tärkeää huomioida niin yritysten, kuluttajien kuin yleishyödyllisten yhteisöjen sekä huoltovarmuuden näkökulmat. TEM kannattaa lainsäädännön kehittämistä niin, että varmistetaan edellä mainituille toimijoille mahdollisimman kohtuuhintaiset peruspankkipalvelut, joiden voidaan katsoa täyttävän riittävän asiakaspalvelun edellytykset. Toimivat ja syrjimättömät pankkipalvelut ovat ensisijaisen tärkeitä yhteiskunnan toimivuudelle. Ministeriö ei kuitenkaan ota kantaa siihen mitkä esille nostetuista vaihtoehdoista lainsäädännön muuttamiseksi olisivat kannatettavimpia, vaan jättää sen vastuuministeriön arvioitavaksi. Hyvää pankkitapaa koskevan säännöksen säilyttäminen lainsäädännössä on kuitenkin nimenomaisesti kannatettavaa, sen tarjotessa joustavan tavan vastata nopeasti muuttuviin tilanteisiin ja yhdenmukaistaa käytäntöjä. Edelleen ministeriö kannattaa yleisesti luottolaitoslainsäädännön

toimivuuden edistämistä ja yhdenmukaistamista muun asiaan läheisesti liittyvän lainsäädännön kanssa, mm. koskien johdon riippumattomuusvaatimuksia. Ottaen huomioon peruspankkipalveluiden saatavuuden tärkeyden eri toimijoille, kuten pk-yrityksille, ministeriö myös kannattaa sen jatkoselvittämistä olisiko syytä laajentaa oikeutta peruspankkipalveluihin koskemaan myös muita kuin kuluttaja-asiakkaita.

Muilta osin TEM viittaa lausunnossaan 26.5.2023 esitettyihin näkökulmiin VM:n lausuntopyyntöön VN/4219/2023.

Hjelt Jan
Työ- ja elinkeinoministeriö

Hellberg-Lindqvist Nadine
Työ- ja elinkeinoministeriö