

Asia: VN/4219/2023

Lausuntopyyntö peruspankkipalvelu- ja luottolaitoslainsäädännön muutostarpeista

I Peruspankkipalvelut, käteisen saatavuus ja käytettävyys

Ovatko yllä mainittuihin peruspankkipalveluihin kuuluvat palvelut, joita pankeilla on velvollisuus tarjota kuluttaja-asiakkaille, riittäviä? Tulisiko joistain ko. palveluista luopua vai tulisiko niitä lisätä? Jos kyllä, mitä?

Peruspankkipalveluihin kuuluvat palvelut riittävät toistaiseksi turvaamaan pankkiasioinnin minimitason. Uusien palveluiden saattamista peruspankkipalveluiden piiriin tulee tarkastella tietyin väliajoin, jotta kaikilla asiakasryhmillä olisi pääsy uusiin maksamisen kannalta olennaisiin palveluihin.

Ovatko peruspankkipalveluiden saatavuus ja laatu tällä hetkellä riittäviä (tilien ja maksupalveluiden saatavuus, konttoreiden aukioloajat, muut palveluajat, henkilökohtaisten ja sähköisten palveluiden saatavuus ja käytettävyys, jne.)?

Peruspankkipalvelut ovat palveluita, joita ilman ihminen ei tule toimeen ja joissa lähtökohtana on kaikkien mahdollisuus käyttää palveluita taloudellisesta asemasta ja asuinpaikasta riippumatta. Oikeus peruspankkipalveluihin on niilläkin asiakkailla, jotka ovat enemmän kustannuksia aiheuttavia tai muuten markkinoiden kannalta vähemmän houkuttelevia. Näitä asiakkaita ovat esimerkiksi sellaiset vähävaraiset, iäkkäät ja toimintarajoitteiset, jotka eivät osaamattomuuden, fyysisten rajoitteiden tai laitteiston puutteen vuoksi pysty käyttämään pankkien digitaalisia palvelukanavia.

Tällaisten asiakasryhmien näkökulmasta on hälyttävää, että konttoriverkosto on supistunut viime vuosina melko tasaista tahtia. Vuoden 2021 lopussa konttoreita oli 740, vuonna 2016 vielä 1048. Samalla konttoreiden palveluvalikoimaa on karsittu. Jos pankit eivät tämän kehityksen myötä pysty tyydyttävästi palvelemaan näitä asiakasryhmiä, niiden tarjoamat peruspankkipalvelut eivät ole saatavuudeltaan ja laadultaan riittäviä eikä niiden tarjonta ole luottolaitoslain edellyttämällä tavalla yhdenvertaista ja syrjimätöntä.

Onko peruspankkipalveluiden hinnoittelu kuluttaja-asiakkaille käsityksenne mukaan oikeasuhtaista?

Peruspankkipalvelut, kuten maksutapahtuman toteuttaminen, hinnoitellaan tyypillisesti sen mukaan, käytetäänkö palvelua digitaalisessa vai muussa muodossa. Esimerkiksi laskujen

maksaminen verkkopankissa on tyypillisesti joko ilmaista tai se sisältyy kuukausittaiseen palvelumaksuun, mutta konttorissa yhden laskun maksaminen maksaa usein 5-8 euroa.

Vaikka esimerkiksi konttoriasiointi tai maksukuorien käsittely aiheuttaakin pankille enemmän kustannuksia, KKV pitää tällaista hinnoittelua ongelmallisena yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden näkökulmasta, koska konttorissa tai postitse asioivat tyypillisesti sellaiset asiakasryhmät, kuten iäkkäät, toimintarajoitteiset ja vähävaraiset, joille muiden asiointikanavien käyttö ei ole mahdollista.

Onko peruspankkipalveluita vastaavien palveluiden hinnoittelu yrityksille ja muille yhteisöille (kuten yhdistykset) käsityksenne mukaan oikeasuhtaista?

-

Tällä hetkellä luottolaitoksilla on velvoite tarjota peruspankkipalveluita kuluttajille. Onko tämä peruspankkipalveluiden tarjoamisvelvoite riittävä vai tulisiko velvoitetta laajentaa myös muita toimijaryhmiä koskevaksi (esimerkiksi yhdistykset, mikro- ja pienyritykset, muut yritykset)?

-

Tulisiko pankeille asettaa tietty asiakaspalveluvelvoite (esimerkiksi edellytys asiakkaiden tiedusteluihin vastaamiseen tietyssä aikataulussa)? Tulisiko velvoite asettaa pelkästään peruspankkipalveluihin, joihinkin muihin palveluihin vai kaikkiin pankkipalveluihin liittyen?

Asiakaspalvelun tavoitettavuutta voidaan nykyisellään arvioida kuluttajansuojalain nojalla. Kuluttaja-asiamiehen ratkaisukäytännössä asiakaspalvelun vaikean tavoitettavuuden on katsottu olevan kuluttajansuojalain 2 luvun 1 ja 3 §:n vastaista. KKV suhtautuu kuitenkin myönteisesti yksityiskohtaisempaan sääntelyyn.

Koska asiakaspalvelun heikko tavoitettavuus on pankkisektoria laajempi ongelma, jatkovalmistelussa tulisi arvioida, olisiko asiakaspalveluvelvoitteesta tarpeen säätää kuluttajansuojalaissa luottolaitoslain sijaan ja siten laajempaa yrityskenttää koskien.

Jatkovalmistelussa voitaisiin arvioida myös, olisiko velvoitteen kannalta merkitystä sillä, onko asiakassuhde uusi vai vanha, mikä asiakasyhteydenoton syy on ja mikä on tarjottava hyödyke. Velvoitteen sisällön osalta tietyn vastausajan lisäksi oleellista voi olla esimerkiksi tarjottava asiointikanava.

Mahdollisia muita huomioita?

Sääntelyn tulisi lähtökohtaisesti kohdistua tasapuolisesti keskenään kilpaileviin yrityksiin, jottei yritysten välinen kilpailu vääristyisi. Toisaalta joissain tilanteissa voi olla tarpeen säätää poikkeuksia esimerkiksi pienille yrityksille, jottei markkinoille tulon kynnyks nouse tarpeettoman korkeaksi ja jottei kilpailupaine markkinalla sitä kautta heikkene. Toisaalta yrityksen kokoon perustuva sääntely on ongelmallista kuluttaja-asioissa, koska esimerkiksi lakisääteisten oikeuksien käyttämisen vaikeus heikon asiakaspalvelun vuoksi on kuluttajaan kohdistuva haitta yrityksen koosta riippumatta.

Kuluttaja-asioissa yrityksen kokoon perustuva sääntely myös monimutkaistaa yritysten valvontaa. KKV katsoo, että sääntelyn kilpailu- ja kuluttajavaikutukset olisi syytä ottaa huomioon, kun pohditaan, mitä yrityksiä sääntely koskee ja miten laajoja velvoitteita asetetaan.

Ovatko käteisnostopalvelut riittäviä ja kohtuuhintaisia?

Käteisnostopalvelut ovat yleisimmin maksullisia monta nostoa kuukaudessa tekeville asiakkaille. Käteisnostopalvelujen maksullisuus voi siis kohdistua erityisesti niihin asiakkaisiin, joille käteismaksaminen on ainoa vaihtoehto iän, toimintarajoitteen tai vähävaraisuuden vuoksi. Tällainen hinnoittelu on ongelmallista yhdenvertaisuuden ja syrjimättömyyden vaatimuksen näkökulmasta. Käteisnostopalvelujen kohtuuhintaisuutta tulee arvioida vähävaraisten asiakkaiden näkökulmasta ja siitä lähtökohdasta, että nostoja tehdään kuukaudessa useampi muun muassa turvallisuussyistä.

Käteisnostopalvelujen riittävyden osalta KKV viittaa erityisesti Suomen Pankin selvitykseen käteisen alueellisesta saatavuudesta. Selvityksen perusteella alueelliset erot ovat suuria. KKV pitää tärkeänä torjua käteisen alueellisesta saatavuudesta johtuvaa asuinpaikkaan perustuvaa eriarvoisuutta.

Ovatko käteistalletuspalvelut riittäviä ja kohtuuhintaisia?

-

Miten näette käteispalveluiden kehittyvän tulevaisuudessa ja kuinka niiden riittävä saatavuus voitaisiin turvata?

KKV on huolissaan käteisen aseman supistumisesta ja siitä seuraavasta rahahuollon toimialan kannattavuuden ja käteispalveluiden ylläpitämisen vaikeutumisesta. KKV yhtyy Suomen Pankin lainsäädäntöesitykseen käteispalveluiden tasosta korostaen erityisesti käteisen merkitystä iäkkäille henkilöille ja henkilöille, joille sähköisten maksutapojen käyttö tai oman talouden hallinta asettavat haasteita. KKV suhtautuu myönteisesti käteispalveluille asetettaviin tarkennettuihin velvoitteisiin. Velvoitteet tulee valita vaikutustenarvioinnin jälkeen ja kilpailuvaikutukset huomioiden.

Jos käteisen nostopalveluiden tarjoamiselle asetettaisiin tarkennettu velvoite, millaisia kriteerejä sille pitäisi asettaa (esim. konttoripalveluiden saatavuus, automaattien lukumäärä, maantieteellinen kattavuus)?

-

Jos käteisen talletuspalveluiden tarjoamiselle asetettaisiin tarkennettu velvoite, millaisia kriteerejä sille pitäisi asettaa (esim. konttoripalveluiden saatavuus, automaattien lukumäärä, maantieteellinen kattavuus)?

-

Mahdollisia muita huomioita?

Sääntelyn tulisi lähtökohtaisesti kohdistua tasapuolisesti keskenään kilpaileviin yrityksiin, jottei yritysten välinen kilpailu vääristyisi. Toisaalta joissain tilanteissa voi olla tarpeen säätää poikkeuksia esimerkiksi pienille yrityksille, jottei markkinoille tulon kynnyks nouse tarpeettoman korkeaksi ja jottei kilpailupaine markkinalla sitä kautta heikkene. Toisaalta yrityksen kokoon perustuva sääntely

on ongelmallista kuluttaja-asioissa, koska esimerkiksi lakisääteisten oikeuksien käyttämisen vaikeus heikon asiakaspalvelun vuoksi on kuluttajaan kohdistuva haitta yrityksen koosta riippumatta. Kuluttaja-asioissa yrityksen kokoon perustuva sääntely myös monimutkaistaa yritysten valvontaa. KKV katsoo, että sääntelyn kilpailu- ja kuluttajavaikutukset olisi syytä ottaa huomioon, kun pohditaan, mitä yrityksiä sääntely koskee ja miten laajoja velvoitteita asetetaan.

Hyväksytäänkö käteistä maksuvälineenä riittävästi?

Käteisestä kieltäytymisestä tulee Kilpailu- ja kuluttajavirastoon vuosittain joitakin kuluttajailmoituksia. Euroopan keskuspankin kyselytutkimuksen mukaan 91 prosenttia suomalaisyrityksistä hyväksyy käteisen.

Miten näette käteisen käytettävyyden kehittyvän jatkossa ja kuinka sen hyväksyttävyyttä maksuvälineenä voitaisiin turvata?

Käteisen käytettävyyden voidaan odottaa heikentyvän käteisen käytön vähenemisen myötä, kun käteisen käsittelystä kauppiaille aiheutuvat kustannukset nousevat suhteellisesti. Käteinen voi kuitenkin olla ainoa maksutapa iäkkäille henkilöille ja henkilöille, joille sähköisten maksutapojen käyttö tai oman talouden hallinta asettavat haasteita. KKV pitää tärkeänä selvittää eri sääntelyvaihtoehtoja käteisen käytettävyyden turvaamiseksi lailla.

Jos käteisen hyväksynnälle maksuvälineenä asetettaisiin velvoite, tulisiko se asettaa kaikille kaupoille/yrityksille vai vain osalle niistä (esim. päivittäistavarakaupoille asetettaisiin velvoite, erityistavarakaupalle ei)?

Sääntelyn tulisi lähtökohtaisesti kohdistua tasapuolisesti keskenään kilpaileviin yrityksiin, jottei yritysten välinen kilpailu vääristyisi. Kyseinen velvoite voi kuitenkin olla tarpeen rajata välttämättömyyshyödykkeisiin (esim. lääkkeet), jottei velvoite tarpeettomasti rajoita ei-välttämättömäksi katsottavien hyödykkeiden tarjontaa. Toisaalta erityisryhmien tarve käteisen käyttöön ei rajoitu vain välttämättömyyshyödykkeisiin. KKV kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että jos tällainen rajaus tehdään, tulisi veloitteen kohdentuminen ja soveltamisalaa koskevat määritelmät laatia huolella. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää sääntelyn kohdentumiseen niissä tapauksissa, jossa yritys myy sekä soveltamisalaan kuuluvia että soveltamisalaan kuulumattomia hyödykkeitä.

Mahdollisia muita huomioita?

Kuluttaja-asiamies on katsonut, että voidakseen tehdä kaupallisen ratkaisun tietoisena kaikista siihen liittyvistä ehdoista, kuluttajan tulee hyvissä ajoin saada tieto siitä, että elinkeinonharjoittaja ei hyväksy käteistä. Käteisen vastaanottaminen on edelleen lähtökohta. Käytännössä elinkeinonharjoittajan tulee ilmoittaa käteismaksamiseen liittyvästä rajoituksesta harjoittamansa markkinoinnin yhteydessä sekä toimitilojensa sisäänkäynnillä.

Tulisiko käteisautomaattipalvelujen tarjoamisesta tehdä Suomessa toimilupaa tai palveluntarjoajan rekisteröintiä edellyttävää toimintaa?

KKV katsoo, että toimilupavaatimukset ja siihen rinnastettavat alalle tulon kynnykseen vaikuttavat elinkeinovapauden rajoitukset tulisi olla perusteltavissa jollain yhteiskunnallisella intressillä. Jatkovalmistelussa olisi syytä kirkastaa, mitä toimilupavaatimuksella tavoitellaan ja arvioida, onko se tarkoituksenmukainen tapa saavuttaa kyseinen tavoite.

II Asiakkaansuoja pankkipalveluissa

Jos hyvän pankkitavan säännöstä olisi näkemyksenne mukaan kehitettävä, miten sitä tulisi kehittää?

-

Olisiko hyvän pankkitavan sisältöä syytä täsmentää lain tasolla esimerkiksi ei-tyhjentävällä luettelolla tietyistä seikoista, joita hyvään pankkitapaan erityisesti kuuluu tai jotka ovat hyvän pankkitavan vastaisia (vrt. kuluttajansuojalain 7 luvun 13 §:ssä säädetty hyvä luotonantotapa)?

-

Mitä eri elementtejä hyvään pankkitapaan tulisi katsoa kuuluvaksi? Täydentäisikö hyvä pankkitapa muihin palveluihin (kuten luotonanto ja sijoituspalvelut) liittyvää sääntelyä? Entä tulisiko hyvän pankkitavan kautta pyrkiä esimerkiksi ohjaamaan pankkien asiakaspalvelun laadun tai saatavuuden vähimmäistasoa?

-

Millä tavalla eri asiakasryhmät tulisi huomioida hyvässä pankkitavassa (esim. kuluttajat, pienyritykset, ei-kaupalliset yhdistykset, muut yritykset ja yhteisöt)?

-

Hyvän pankkitavan säännöksestä ei ilmene, mikä on hyvän pankkitavan suhde muihin vastaavan tyyppisiin säännöksiin, kuten kuluttajansuojalain mukaiseen hyvään luotonantotapaan (kuluttajansuojalain 7 luvun 13 §). Mikä asema hyvällä pankkitavalla tulisi olla suhteessa muuhun lainsäädäntöön kuin luottolaitoslakiin?

-

Tulisiko hyvän pankkitavan mukaisuutta arvioida ainoastaan luottolaitoksen toiminnan kannalta kokonaisuutena vai tulisiko sen selkeämmin koskea velvoitteena myös yksittäisissä asiakas- ja sopimussuhteissa kokonaan tai joiltakin osin?

-

Muita huomioita hyvän pankkitavan säännöksen ajantasaisuudesta ja jatkokehittämistarpeista?

Kuluttaja-asiamies valvoo elinkeinonharjoittajien menettelyä erityisesti kuluttajansuojalain 2 ja 3 lukujen nojalla eikä KKV siksi esitä huomautuksia luottolaitoslain hyvää pankkitapaa koskevaan säännökseen.

KKV kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että hyvän pankkitavan vastainen menettely voi olla kiellettyä myös kuluttajansuojalain 2 ja 3 lukujen yleissäännösten nojalla. Mainittujen lukujen yleissäännökset mahdollistavat lainvastaiseen menettelyyn puuttumisen toimialasta tai toimialakohtaisesta erityissääntelystä riippumatta mutta kuitenkin toimialakohtaiset erityispiirteet huomioiden. Yleisesti ottaen KKV pitääkin toimialariippumatonta yleissääntelyä erityissääntelyä ja kasuistista sääntelytapaa parempana ratkaisuna.

Toisaalta erityissääntelyä mahdollisine kiellettyjä menettelyjä koskevine ei-tyhjentävine esimerkkiluetteloineen voidaan pitää kuluttajansuojalain 2 ja 3 lukujen yleissäännöksiä täydentävinä siten, että erityissääntelyn vastaista menettelyä on yleensä pidettävä myös selkeänä merkinä kuluttajansuojalain rikkomisesta. Esimerkkiluettelot olisi kuitenkin laadittava niin, ettei niistä esimerkiksi teknologian kehittyessä tai ajan kuluessa voitaisi tehdä vastakohtaispäätelmää, jonka mukaan kiellettyjä olisivat vain luetellut asiat.

Hyvän pankkitavan vastainen menettely voi olla kiellettyä myös kuluttajansuojalain 7 luvun nojalla.

Asian kannalta keskeinen kuluttajansuojalain sääntely on suurelta osin täysharmonisoiviin direktiiveihin, kuten kuluttajaluottodirektiiviin ja sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin, perustuvaa, kuin myös minimiharmonisoivaan sopimusehtodirektiiviin perustuvaa.

Toisaalta kuluttajansuojalaki soveltuu vain elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisiin suhteisiin.

Onko luottolaitoslakiin sisältyvä markkinointisäännös selkeä suhteessa muuhun markkinointia koskevaan sääntelyyn vai voisiko luottolaitoslakiin sisältyvän markkinointisäännöksen suhdetta muuhun lainsäädäntöön selkeyttää? Jos kyllä, miten?

Kuluttaja-asiamies valvoo elinkeinonharjoittajien markkinointia ja menettelyä asiakassuhteessa erityisesti kuluttajansuojalain 2 luvun nojalla eikä KKV siksi esitä huomautuksia luottolaitoslain markkinointia koskevaan säännökseen.

KKV kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että luottolaitoslain 15 luvun 2 §:n vastainen menettely voi olla kiellettyä myös kuluttajansuojalain 2 luvun yleissäännösten nojalla. Luvun yleissäännökset mahdollistavat lainvastaiseen menettelyyn puuttumisen toimialasta tai toimialakohtaisesta erityissääntelystä riippumatta mutta kuitenkin toimialakohtaiset erityispiirteet huomioiden. Yleisesti ottaen KKV pitääkin toimialariippumatonta yleissääntelyä erityissääntelyä ja kasuistista sääntelytapaa parempana ratkaisuna.

Toisaalta erityissääntelyä mahdollisine kiellettyjä menettelyjä koskevine ei-tyhjentävine esimerkkiluetteloineen voidaan pitää kuluttajansuojalain 2 luvun yleissäännöksiä täydentävinä siten, että erityissääntelyn vastaista menettelyä on yleensä pidettävä myös selkeänä merkinä kuluttajansuojalain rikkomisesta. Esimerkkiluettelot olisi kuitenkin laadittava niin, ettei niistä esimerkiksi teknologian kehittyessä tai ajan kuluessa voitaisi tehdä vastakohtaispäätelmää, jonka mukaan kiellettyjä olisivat vain luetellut asiat.

Luottolaitoslain 15 luvun 2 §:n markkinointisäännös täydentää kuluttajansuojalain 2 luvun säännöksiä ainakin siten, että kuluttajan taloudellisen turvallisuuden kannalta tarpeellisten tietojen antamatta jättäminen on aina kuluttajansuojalain 2 luvun 7 §:n vastaista. Muilta osin

kuluttajansuojalain 2 lukua muutakin menettelyä asiakassuhteessa koskevine säännöksineen voidaan pitää luottolaitoslakia pidemmälle menevänä.

Sääntely on suurilta osin täysharmonisoivaan sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiivin perustuvaa. Markkinointia koskevaa sääntelyä sisältyy myös kuluttajansuojalain 7 lukuun, joka perustuu niin ikään täysharmonisoivaan kulutusluottodirektiiviin.

Toisaalta kuluttajansuojalaki soveltuu vain elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisiin suhteisiin.

Onko nykymuotoinen yleisluontoinen markkinointisäännös tarkoituksenmukainen nykyisen tyyppisessä muodossa vai tulisiko siihen sisältyvien velvoitteiden sisältöä jollakin tavalla tarkentaa säännöksessä? Jos kyllä, miten?

-

Onko nykyinen sopimusehtoja koskeva yleisesti ottaen riittävän selkeä sekä luottolaitoksen että asiakkaan näkökulmasta? Tulisiko säännöstä täsmentää? Jos kyllä, koskeeko sääntelyn täsmentämistarve ainoastaan säännöksen sanamuotoa vai myös asiasisältöä?

-

Sopimusehtoja koskevassa säännöksessä määritellään, minkä tyyppiset ehdot luottolaitosten sopimuksissa on katsottava kohtuuttomiksi. Kohtuuttomuuden arvioinnissa on keskeistä, millä tavalla sopimusehto vaikuttaa asiakkaan oikeuteen ryhtyä sopimussuhteeseen muun elinkeinonharjoittajan kanssa. Lisäksi kiellettyjä ovat sopimusehdot, jotka eivät kuulu luottolaitoksen toimintaan. Kohdistuuko säännös näkemyksenne mukaan oikean tyyppisiin sopimusehtoihin tarkoituksenmukaisella tavalla? Rajoittaako säännös joitakin sopimusehtoja liikaa? Minkä tyyppiset sopimusehdot tulisi tässä tapauksessa jättää säännöksen soveltamisen ulkopuolelle? Jättääkö säännös katveeseen ongelmalliseksi havaittuja sopimusehtoja? Minkä tyyppiset sopimusehdot tulisi tässä tapauksessa sisällyttää säännöksen piiriin?

-

Sopimusehtosäännös koskee nykyisessä muodossaan kaikkia asiakasryhmiä. Tulisiko eri asiakasryhmät (esimerkiksi kuluttajat, pienyritykset, yhdistykset, muut yritykset ja yhteisöt) huomioida kohtuuttomuuden arvioinnissa tarkemmin? Jos kyllä, miten?

-

Mahdollisia muita havaintoja ja huomioita sopimusehtoja koskevasta säännöksestä?

Kuluttaja-asiamies valvoo elinkeinonharjoittajien sopimusehtoja erityisesti kuluttajansuojalain 3 ja 7 lukujen nojalla eikä KKV siksi esitä huomautuksia luottolaitoslain sopimusehtoja koskevaan säännökseen.

KKV kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että luottolaitoslain 15 luvun 3 §:n vastainen menettely voi olla kiellettyä myös kuluttajansuojalain 3 luvun yleissäännöksen nojalla. Yleissäännös mahdollistaa lainvastaiseen menettelyyn puuttumisen toimialasta tai toimialakohtaisesta erityissääntelystä

riippumatta mutta kuitenkin toimialakohtaiset erityispiirteet huomioiden. Yleisesti ottaen KKV pitääkin toimialariippumatonta yleissääntelyä erityissääntelyä ja kasuistista sääntelytapaa parempana ratkaisuna.

Toisaalta erityissääntelyä mahdollisine kiellettyjä menettelyjä koskevine ei-tyhjentävine esimerkkiluetteloineen voidaan pitää kuluttajansuojalain 3 luvun yleissäännöstä täydentävinä siten, että erityissääntelyn vastaista menettelyä on yleensä pidettävä myös selkeänä merkinä kuluttajansuojalain rikkomisesta. Esimerkkiluettelot olisi kuitenkin laadittava niin, ettei niistä esimerkiksi teknologian kehittyessä tai ajan kuluessa voitaisi tehdä vastakohtaispäätelmää, jonka mukaan kiellettyjä olisivat vain luetellut asiat.

Sopimusehtoja koskeva kuluttajansuojalain sääntely on suurelta osin täysharmonisoiviin direktiiveihin, kuten kuluttajaluottodirektiiviin ja sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevaan direktiiviin, perustuvaa, kuin myös minimiharmonisoivaan sopimusehtodirektiiviin perustuvaa.

Toisaalta kuluttajansuojalaki soveltuu vain elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisiin suhteisiin.

Luottolaitoslain 15 luvun 3 §:n 2 momentissa säädetään luottolaitoksen velvollisuudesta toimittaa vakiosopimusehdot Finanssivalvonnalle. Onko voimassa oleva säännös toimiva erityisesti niissä tilanteissa, joissa luottolaitos toimii rajat ylittävästi sivuliikerakenteella?

-

Mahdollisia muita havaintoja ja huomioita luottolaitosten asiakkaansuojaan liittyvästä sääntelystä (erityisesti LLL 15 luku) ja sääntelyn kehittämistarpeista?

-

1. Laki luottolaitostoiminnasta (610/2014, luottolaitoslaki)

Luottolaitoslain 5 luvun 1 ja 2 §:ssä säädetään talletuspankille ja luottoyhteisölle sallitusta liiketoiminnasta. Huomioitanne säännöksen ajantasaisuudesta ja jatkokehittämistarpeista?

-

Luottolaitoslain 5 luvun 9 §:ssä säädetään, että luottolaitoksella on oltava Suomessa pääkonttori ja vähintään yksi kiinteä toimipaikka. Huomioitanne säännöksen ajantasaisuudesta ja jatkokehittämistarpeista?

-

Luottolaitoslain 5 luvun 3 ja 4 §:ssä säädetään kiinteistöomistuksia koskevista rajoituksista. Huomioitanne säännöksen ajantasaisuudesta ja jatkokehittämistarpeista, ottaen huomioon myös luottolaitosten mahdollisuus sijoittaa kiinteistöomaisuuteen kiinteistörahastojen kautta?

-

Luottolaitoslain 5 luvun 5 ja 6 §:ssä säädetään poikkeuksista omien osakkeiden hankinta- ja rahoituskieltoon. Miltä osin nämä säännökset ovat edelleen tarpeellisia ottaen huomioon omien osakkaiden rahoituskiellon sisältyminen EU:n vakavaraisuusasetukseen?

-

Luottolaitoslain 7 luvun 7 §:ssä säädetään yleisestä velvoitteesta pitää saatavilla internetsivuillaan selostus siitä, miten luottolaitos noudattaa hallinto- ja ohjausjärjestelmiä koskevia vaatimuksia. Lain 8 luvun 15 §:ssä puolestaan säädetään palkitsemisjärjestelmiä koskevasta julkistamisvaatimuksesta.

Pörssilistattuja luottolaitoksia koskevat myös listayhtiöiden hallinnointikoodista ilmenevät suositukset mm. tietojen nähtävillä pitämisestä. Keskuskauppakamari on julkaissut kannanottonaan suosituksen siitä, että suurimmat listaamattomat yhtiöt noudattaisivat soveltuvin osin pörssiyhtiöille annettua hallinnointikoodia.

Yleisten havaintojen perusteella erityisesti ei-pörssilistattujen luottolaitosten hallintojärjestelmästä ja palkitsemisesta julkistettavien tietojen sisällössä on vaihtelua.

Mitä kehittämistarpeita hallinto- ja ohjausjärjestelmiä koskevien tietojen julkistamiseen velvoittavassa sääntelyssä on tällä hetkellä? Onko nykytila riittävä?

-

Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole säädetty velvoitteesta arvioida luottolaitoksen johtoon kuuluvien henkilöiden sopivuus ja luotettavuus viranomaisen toimesta ennen valintapäätöksen tekemistä (ns. ex ante -arviointi). Näin ollen johdon sopivuuden ja luotettavuuden arvioinnin valvonta on luonteeltaan lähtökohtaisesti jälkikäteisvalvontaa. Ellei tuleva luottolaitosdirektiivi harmonisoi tätä kysymystä kaikissa EU-maissa, tulisiko Suomessa siirtyä luotettavuuden ja sopivuuden arviointiin liittyen ennakkolliseen viranomaisvalvontaan?

-

Hallintoneuvostot ovat tyypillisiä toimielimiä erityisesti osuuspankeissa. Hallintoneuvoston yleisenä tehtävänä on valvoa hallituksen ja toimitusjohtajan hoitamaa luottolaitoksen hallintoa. Hallintoneuvosto voi lain mukaan antaa hallitukselle ohjeita asioissa, jotka ovat laajakantoisia tai periaatteellisesti tärkeitä. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan hallintoneuvoston jäseniin ei nimenomaisesti sovelleta luottolaitoslainsäädännön mukaisia luotettavuus- ja sopivuusvaatimuksia, ellei hallintoneuvostolle ole annettu hallitukselle kuuluvia tehtäviä. Toisaalta luottolaitosten hallinto- ja ohjausjärjestelmiltä yleisesti ottaen edellytetään kattavuutta ja oikeasuhtaisuutta, joilla varmistetaan luottolaitoksen johtaminen tehokkaasti ja varovaisten liikeperiaatteiden mukaisesti (LLL 7:1). Tulisiko luottolaitosten hallintoneuvostojen jäsenten kuulua luottolaitoslain perusteella jonkin tyyppisen luotettavuus- ja sopivuusarvioinnin piiriin siitä riippumatta, onko hallintoneuvostolle annettu luottolaitoslain ja yhteisöläinsäädännön mukaan hallitukselle kuuluvia tehtäviä?

-

Mahdollisia muita huomioita ja kehitysehdotuksia luottolaitoslakiin liittyen? Huom! Luottolaitoslain 15 lukuun liittyviin seikkoihin pyydetään vastaamaan edellä osiossa II.

-

2. Laki kiinnitysluottopankeista ja katetuista joukkolainoista (151/2022, kiinnitysluottopankkilaki)

Kiinnitysluottopankkitoimintaan liittyvien johdannaisten käytöstä säädetään kiinnitysluottopankkilain 26 §:ssä (sallitut johdannaissopimukset) ja 24 §:n 5 momentissa (johdannaissopimusten vaikutus katepoolin arvonalaskentaan). Onko johdannaisiin liittyvää sääntelyä tarpeen tarkentaa lain tasolla?

-

Voimassa olevaa kiinnitysluottopankkilakia valmisteltaessa tunnistettiin yhdeksi sääntelyn kehittämismahdollisuudeksi väliluottotoimintamallin laajentaminen siten, että väliluoton velallisena voisi olla myös muualla ETA-alueella kuin Suomessa sijaitseva luottolaitos, kun tämä kuuluu kiinnitysluottopankin kanssa samaan konsolidointiryhmään tai talletuspankkien yhteenliittymään (ks. HE 203/2021 vp, s. 41–42). Tällaista ehdotusta ei kuitenkaan voitu sisällyttää hallituksen esitykseen asian vaatiman jatkovalmistelutarpeen vuoksi. Olisiko tämän kaltaisen lainsäädännön jatkoselvittäminen edelleen ajankohtaista? Jos kyllä, olisiko tällaiselle sääntelylle konkreettista tarvetta joko nyt tai lähitulevaisuudessa?

-

Kiinnitysluottopankkilain 38 §:ssä säädetty säännöllinen tiedonantovelvollisuus ja 36 §:ssä säädetty viranomaisraportointivelvollisuus poikkeavat erityisesti siten, että markkinoille suunnatussa säännöllisessä tiedottamisessa katettujen joukkolainojen liikkeeseenlaskijan on katepooliin sisältyvien vakuuksien osalta eroteltava asuntoyhteisöluotot (mukaan lukien niin sanotut taloyhtiölainat) muista asuntoluotoista, mutta vastaavaa velvollisuutta eritellä asuntoyhteisöluotot ei ole viranomaisraportoinnissa. Tulisiko asuntoyhteisöluotot jatkossa eritellä myös viranomaisraportoinnissa?

-

Ovatko nykyiset viranomaisraportointi- ja julkistamisvelvoitteet katepoolin sisällöstä ja katettujen joukkolainojen keskeisistä ominaisuuksista riittävät vai onko niitä syytä laajentaa joko pankkivalvonnallisista tai katettujen joukkolainojen markkinoihin liittyvistä syistä?

-

Mahdollisia muita huomioita ja kehitysehdotuksia kiinnitysluottopankkilakiin liittyen?

-

1. Laki talletuspankkien yhteenliittymästä (599/2010, yhteenliittymälaki, TYL)

Kuinka yhteenliittymien jäsenluottolaitosten ja keskusyhteisön välinen keskinäinen vastuu nykysääntelyn mukaan näkemyksenne mukaan toimii?

-

Olisiko keskusyhteisön ja jäsenten välistä keskinäiseen vastuuseen liittyvää sääntelyä tarpeen kehittää? Olisiko keskinäistä vastuuta perusteltua syventää tai rajata nykyisestä? (TYL 5 luku)

-

Tulisiko yhteenliittymän yhteisvastuuta selkeyttää keskusyhteisön tai sen jäsenluottolaitoksen konkurssitilanteissa? Olisiko ryhmäkonkurssi tarkoituksenmukainen vaihtoehto? Tulisiko yhteisvastuuta muuttaa keskusyhteisön tai jäsenluottolaitoksen konkurssitilanteissa lisämaksuvelvollisuutta laajemmaksi yhteisvastuuksi?

-

Mahdollisia kommentteja yhteenliittymän yhteisvastuusta kriisinratkaisun näkökulmasta:

-

Muut mahdolliset huomiot yhteenliittymän yhteisvastuusta:

-

TYL 17 §:ssä säädetään keskusyhteisön ohjeidenanto-oikeudesta. Säännöksen perusteella keskusyhteisöllä on oikeus antaa jäsenluottolaitoksilleen ohjeita maksuvalmiudesta ja vakavaraisuudesta sekä näihin liittyvien riskien hallinnasta, luotettavasta hallinnosta, sisäisestä valvonnasta ja ryhmittymän tilinpäätösperiaatteista. Ovatko nämä aihealueet riittävät keskusyhteisön tehtävien ja kansallisen ja EU-sääntelyn näkökulmasta sekä yhteenliittymän (sekä keskusyhteisö että jäsenluottolaitokset) tehokkaan toiminnan näkökulmasta?

-

TYL 17 §:ssä säädetään, että keskusyhteisö voi lisäksi antaa yhteenliittymän toimintaa koskevia yleisiä toimintaperiaatteita noudatettavaksi yhteenliittymän kannalta merkittävässä toiminnassa. Havaintojanne säännöksen toimivuudesta ja sen mahdollisista kehittämistarpeista? Olisiko toimintaperiaatteiden ja TYL 17.1 §:n mukaisten ohjeiden keskinäistä roolia tarpeen selkeyttää?

-

Mikä on pankkivalvojan (Finanssivalvonta/EKP) rooli yhteenliittymälain mukaisten ohjeiden ja toimintaperiaatteiden antamisessa tällä hetkellä käytännössä? Miten tätä roolia tulisi mahdollisesti kehittää?

-

EU:n vakavaraisuusasetuksen ((EU) No 575/2013) 10 artiklassa säädetään niistä edellytyksistä, joiden täytyessä pankkivalvoja voi antaa poikkeuksen yhteenliittymään kuuluvalla luottolaitokselle jättää soveltamatta tiettyjä vakavaraisuusvaatimuksia yksittäisen luottolaitoksen tasolla. Miten yhteenliittymälain mukainen ohjaus- ja valvontamekanismi tästä näkökulmasta toimii ja onko tässä aihealueessa kehittämistarpeita?

-

Voimassa olevassa lainsäädännössä yhteenliittymän keskusyhteisöllä ei ole varsinaisia ohjaus- ja valvontakeinoja ryhmittymän sisäisiin yritysjärjestelyihin, lukuun ottamatta keskusyhteisön oikeutta hyväksyä jäsenluottolaitoksen sääntömuutokset. Ottaen huomioon ryhmittymien sisäinen rakennekehitys, tulisiko sääntelyä kehittää tästä näkökulmasta (esimerkiksi edellyttämällä sulautumisilta, jakautumisilta ja muilta yritysjärjestelyiltä keskusyhteisön puoltavaa lausuntoa)?

-

Ovatko keskusyhteisön nykyisen lainsäännön mukaiset ohjaus- ja valvontakeinot selkeät ja riittävät vai tulisiko niitä edelleen kehittää ryhmittymän tehokkuuden, tarkoituksenmukaisen toiminnan tai muusta näkökulmasta? Tulisiko esimerkiksi kehittää keinoja, joilla ohjataan yhteenliittymää ja jäsenluottolaitoksia nykyistä laajemmin ja ongelmia tehokkaammin ennaltaehkäisevästi?

-

Muut mahdolliset huomiot yhteenliittymän ohjauksesta ja valvonnasta?

-

Voimassa olevassa yhteenliittymälaisissa ei ole erillisiä säännöksiä yhteenliittymän hallinnon järjestämisestä. Millaisia muutostarpeita tässä aihealueessa on havaittu? Tulisiko esimerkiksi keskusyhteisön lakisääteisen valvontaroolin edellyttämien tehtävien riippumattomuuden varmistaminen huomioida nykyistä tarkemmin?

-

Muita kommentteja keskusyhteisön ja yhteenliittymän hallinnon järjestämiseen:

-

Yhteenliittymälain 4.2 §:ssä säädetään keskusyhteisölle sallituista omistuksista ja keskusyhteisölle sallitusta muusta toiminnasta. Säännöksen mukaan ”Keskusyhteisö saa tarjota yhteenliittymään kuuluvien yritysten tarvitsemia palveluja, omistaa osakkeita ja osuuksia yhteenliittymään kuuluvissa yrityksissä ja harjoittaa muuta yhteenliittymän kannalta perusteltua sijoitustoimintaa. Keskusyhteisö ei saa harjoittaa merkittävässä määrin muuta liiketoimintaa.” Havaintojanne sääntelyn mahdollisista selkeyttämis- ja muutostarpeista, ottaen huomioon myös yhteenliittymän keskusyhteisön nimenomaiset tehtävät yhteenliittymän ohjauksessa ja yhteisvastuumekanismissa?

-

Muita huomioita ja sääntelyn kehittämistarpeita talletuspankkien yhteenliittymien näkökulmasta?

-

2. Laki liikepankeista ja muista osakeyhtiömuotoisista luottolaitoksista (1501/2001, liikepankkilaki)

Huomioitanne yritysjärjestelyitä koskevan sääntelyn toimivuudesta (2–3 luvut) ja kehittämistarpeista?

-

Huomioitanne liiketoiminnan luovutusta koskevan sääntelyn (4 luku) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?

-

Huomioitanne toimiluvan luopumista koskevan sääntelyn (5 luku) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?

-

Huomioitanne selvitystilaa ja konkurssia koskevan sääntelyn (6 luku) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?

-

Mahdollisia muita huomioita ja kehitysehdotuksia liikepankkilakiin liittyen?

-

3. Laki osuuspankeista ja muista osuuskuntamuotoisista luottolaitoksista (423/2013, osuuspankkilaki)

Huomioitanne varojen jakoa ja sidottua omaa pääomaa koskevan sääntelyn (2 luku) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?

-

Huomioitanne yritysjärjestelyitä koskevan sääntelyn toimivuudesta (3–4 luvut) ja kehittämistarpeista?

-

Huomioitanne liiketoiminnan luovutusta koskevan sääntelyn (5 luku) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?

-

Huomioitanne toimiluvan luopumista koskevan sääntelyn (6 luku) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?

-

Huomioitanne selvitystilaa ja konkurssia koskevan sääntelyn (7 luku) toimivuudesta ja kehittämistarpeista?

-

Mahdollisia muita huomioita ja kehitysehdotuksia osuuspankkilakiin liittyen?

-

4. Säästöpankkilaki (1502/2001)

Voimassa oleva säästöpankkilaki on vuodelta 2001. Eri yhteyksissä säästöpankkilain on havaittu tarvitsevan uudistuksia. Missä teemoissa ovat keskeisimmät uudistustarpeet? Aseta esiin nostamasi teemat tärkeysjärjestykseen.

-

Havaintoja kantarahasto-osuuksia ja säästöpankin oman pääoman hallintaa liittyvän sääntelyn toimivuudesta? Mitä uudistustarpeita on havaittu tähän liittyen?

-

Säästöpankkilain mukaan säästöpankin hallintojärjestelmä rakentuu säästöpankin isännistä ja säästöpankin hallituksesta. Säästöpankin hallintorakenne määritetään tarkemmin säästöpankin

säännöistä. Säännöissä määritetään muun muassa säästöpankin isäntien valinta (esimerkiksi säästöpankkikokouksessa) sekä se, onko säästöpankilla hallintoneuvosto. Kehitysehdotuksia säästöpankin hallintorakenteen sääntelyyn liittyen?

-

Kehitysehdotuksia säästöpankkiliitännäisten yritysjärjestelyjen sääntelyyn?

-

Mahdollisia muita huomioita ja kehitysehdotuksia säästöpankkilakiin liittyen?

-

5. Laki hypoteekkiyhdistyksistä (936/1978, Hypo-laki)

Voimassa oleva Hypo-laki on vuodelta 1978. Missä teemoissa ovat keskeisimmät uudistustarpeet? Aseta esiin nostamasi teemat tärkeysjärjestykseen.

-

Mahdollisia muita huomioita ja kehitysehdotuksia Hypo-lakiin liittyen?

-

6. Laki rahoitus- ja vakuutusryhmittymien valvonnasta (699/2004, rava-laki)

Mahdollisia huomioita ja kehitysehdotuksia rava-lakiin liittyen?

-

Tommiska Timiikka
Kilpailu- ja kuluttajavirasto