

Asia: VN/27266/2024

Lausuntopyyntö pankkipalvelulainsäädännön arviointia koskevasta työryhmämietinnöstä

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliä koskevista ehdotuksista

-

2. Huomionne asiakaspalvelua koskevista ehdotuksista

-

3. Huomionne muista esityksen yhteydessä arvioiduista aiheista (esim. yhdenvertaisuus, raportointi, jatkoselvittettävät aihekokonaisuudet)

YLEISTÄ

Mietintöön sisältyy joukko ehdotuksia, joiden tavoitteena on edistää vammaisten henkilöiden mahdollisuutta elää itsenäisesti ja osallistua yhdenvertaisesti yhteiskuntaan parantamalla peruspankkipalvelujen saavutettavuutta, esteettömyyttä ja käytettävyyttä. Kun ehdotuksia tarkastellaan YK:n vammaisten oikeuksien yleissopimukseen sisältyvien velvoitteiden kansallisen toimeenpanon näkökulmasta ehdotukset ovat kuitenkin riittämättömiä. Mietinnössä lainsäädäntöön tehtäväksi ehdotetut muutokset ovat liian vähäisiä eikä niiden avulla pureta voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyviä jo tunnistettuja vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen mahdollisuuden käyttää peruspankkipalveluita turvaamiseen liittyviä jännitteitä. Työryhmä on myös rajannut mietinnön ulkopuolelle joukon perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta erittäin keskeisiä kysymyksiä liittyen etenkin pankkipalveluiden käyttöön henkilökohtaisen avustajan tai muun vammaista henkilöä avustavan henkilön avustuksella.

Vammaisten henkilöiden oikeuden käyttää yhdenvertaisesti peruspankkipalveluita osalta mietinnön ehdotukset ovat siinä määrin keskeneräisiä, että niihin liittyvien kysymysten pääosaa ei voida arvioni mukaan selvittää sellaisessa lausuntokierroksen jälkeisessä jatkovalmistelussa, jonka tavoitteena on tuottaa nyt lausuttavana olevan mietinnön perusteella vielä tällä vaalikaudella eduskuntakäsittelyyn

ehdivä hallituksen esitys. Kysymysten käsittely edellyttäisi ensinnäkin ns. esivalmistelutyypistä riittävän tietopohjan aiheesta luomista ja sen jälkeen erilaisten intressien yhteensovittamiseen suuntautuvaa työryhmätyypistä perusvalmistelua erillisessä valmisteluelimessä, jossa intressiryhmät olisivat edustettuina. Pidän valitettavana, että mietinnön valmistelleesta työryhmästä ei muodostunut tällaista perusvalmistelufoorumia. Mikäli istuva hallitus päättää viedä mietinnön pohjalta pankkipalvelusääntelyä koskevan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyyn, sen tulisi nähdäkseni samalla päättää tilata erillinen oikeustieteellinen asiantuntijaselvitys vammaisten henkilöiden peruspankkipalveluiden käyttöön liittyvistä yhdenvertaisuuskysymyksistä tai laatia sellainen virkatyönä. Tällainen selvitys voisi muodostaa pohjan asiaan liittyvälle huolelliselle erilaisista intresseistä yhteensovittavalle työryhmätyyppiselle perusvalmistelulle seuraavalla hallituskaudella.

PERUSPANKKIPALVELUIDEN KÄYTTÄMINEN AVUSTETTUNA

On useiden toisistaan riippumattomien raportointi- ja valvontarakenteiden kautta yleisesti tiedettyä, että vammaisilla henkilöillä on vaikeuksia perusmaksutilin avaamisessa, pankkitunnusten ja maksukortin saamisessa sekä pankkipalveluiden käyttämisessä etenkin silloin, kun he tarvitsevat tai heidän edes oletetaan tarvitsevan pankkipalveluiden käyttämisessä toisen henkilön apua. Tämä kertoo siitä, että pankkipalveluiden käyttöön liittyy tällä hetkellä runsaasti sellaisia käytänteitä, joita pidetään yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan yhdenvertaisuuslain syrjintäkieltojen soveltamiskäytännön perusteella yleisesti lainvastaisena syrjintänä.

Erilaisten palveluiden rajaaminen vammaisten henkilöiden ulottumattomiin sen johdosta, että he käyttävät vammansa vuoksi vammaispalvelulaissa tarkoitettua henkilökohtaista avustajaa tai muuta avustajaa, synnyttää lähes automaattisesti olettan yhdenvertaisuuslain 10 §:ssä tarkoitettua välittömästä tai 13 §:ssä tarkoitettua välillisestä syrjinnästä. Lautakunta on arvioinut jo 14.12.2015 antamassaan lainvoimaisessa täysistuntoratkaisussa tilannetta, jossa pankki ei ollut myöntänyt sokealle henkilölle pankin verkkopalvelutunnuksia sekä tunnuslukuja pistekirjoituksella vedoten muun ohella siihen, että henkilö käytti asioidessaan myös avustajaa, mitä pankki piti sellaisena turvallisuusriskinä, ettei pankki sen takia voinut myöntää pankin verkkopalvelutunnuksia sekä kohtuullisena mukautuksena toimittaa sokealle henkilölle tunnuslukuja pistekirjoituksella. Lautakunta katsoi tuolloin pankin menettelyn yhdenvertaisuuslain 15 §:n kieltämäksi kohtuullisen mukautuksen epäämiseksi.

On ilmeistä, että voimassa oleva lainsäädäntö ei turvaa riittävästi avustamista tarvitsevien vammaisten henkilöiden oikeuksia peruspankkipalveluiden käyttöön ja aiheesta tarvitaan tarkempaa uutta sääntelyä. Sen antaminen on tärkeää selkeyttämään myös pankkien velvoitteita sekä vammaisia henkilöitä avustavien henkilöiden vastuuaseman suhdetta pankkien vastuuasemaan mahdollisissa väärinkäytöstilanteissa. Olisikin tärkeää erikseen huolella selvittää, miten lainsäädäntöön voitaisiin muotoilla eri osapuolten intressit tasapainoisesti huomioivalla tavalla selkeät kriteerit avustajan käytölle peruspankkipalveluissa. Tässä yhteydessä tulee tarkastella esimerkiksi sitä, missä määrin on tarpeen antaa erillistä sääntelyä liittyen peruspankkipalveluiden

käyttöön vammaispalvelulaissa tarkoitetun henkilökohtaisen avustajan avustuksella ja peruspankkipalveluiden käyttöön muun avustavan henkilön avustuksella huomioiden muun ohessa vammaisen henkilön itsemääräämisoikeus ja vammaispalvelulaissa tarkoitetun henkilökohtaisen avun lakisääteinen toissijaisuus suhteessa muuhun avustamiseen. Koska huomattava osa avustamista peruspankkipalveluissa tarvitsevista vammaisista henkilöistä ei ole tällä hetkellä oikeutettu vammaispalvelulaissa tarkoitettuun henkilökohtaiseen apuun ja siihen oikeutetuillakin on pääsääntöisesti käytössään verrattain vähän hyvinvointialueiden myöntämiä avustajatunteja, oikeutta käyttää pankkipalvelujen avustettuna ei voi rajata vain oikeuteen käyttää niitä vammaispalvelulaissa tarkoitetun henkilökohtaisen avustajan kanssa.

Erilaisten sähköisen tunnistautumisen keinojen käyttäminen on lähes välttämätöntä, jotta ihminen voi elää digitalisoituneessa yhteiskunnassa. Jopa keskeisimpien peruspalveluiden ja niihin liittyvien viranomaisjärjestelmien käyttö edellyttää sähköistä tunnistautumista. Nykyinen tunnistamis- ja maksuvälineitä koskeva sääntely on johtanut yhdenvertaisuuslain sääntelystä huolimatta siihen, ettei vahvan sähköisen tunnistautumisen välineen käyttämistä (henkilökohtaisen) avustajan avulla käytännössä aina sallita, mitä on lähtökohtaisesti pidettävä yhdenvertaisuuslain kieltämä syrjintänä. YK:n vammaisyleissopimusta katsova komitea on Suomen maaraortin tarkastelun yhteydessä syksyllä 2025 ilmaissut katsovansa, että Suomi loukkaa tältä osin YK:n vammaissopimuksessa säädettyjä ihmisoikeusvelvoitteita ja vaatinut valtiota ryhtymään toimiin tämän ihmisoikeussopimusloukkauksen lopettamiseksi. Tämän takia tulisi selvittää, miten lainsäädäntöä tulisi muuttaa, jotta se tosiasiassa mahdollistaisi avun myös vahvassa sähköisessä tunnistamisessa ja maksukortin käytössä, sillä nykyinen sääntely ei riittävällä tavalla huomioi tilanteita, joissa henkilö tarvitsee toisen ihmisen apua tunnistautumisessa.

Sääntelyn kehittämisessä tulisi ottaa huomioon eri vammaisryhmien toisistaan eroavat tarpeet ja toimintakykyisyydet. Esimerkiksi henkilöillä, joilla ei ole lainkaan käsiä, henkilöillä, joiden kognitiivinen toimintakyky on alentunut, sekä henkilöillä, jotka lukevat silmiensä sijaan sormenpäillään, on toisistaan poikkeavat tarpeet. Myös eri elämänvaiheissa vammaisilla henkilöillä on toisistaan poikkeavia tarpeita. Jotta peruspankkipankkipalveluiden käyttämistä avustettuna koskeva lainsäädäntö olisi hyvän lainvalmistelutavan edellyttämällä tavalla valmisteltua, sen valmistelun yhteydessä tulisi tunnistaa sääntelyn vaikutukset näihin eri henkilöryhmiin.

Kiinnitän tässä vielä erikseen huomion siihen, että aiemmassa luottolaitostoiminnasta annettua lakia koskevassa hallituksen esityksessä HE 123/2016 on yksityiskohtaisissa perusteluissa katsottu, että vammaisen ihmisen henkilökohtaisen avustajan käytön sallimisessa, olisi kysymys aina yhdenvertaisuuslain 15 §:ssä tarkoitetusta kohtuullisesta mukauttamisesta. Tulkinta on virheellisen suppea. Edellä esitetyllä tavalla henkilökohtaisen avustajan käytön epäämisessä palveluja tuottaessa on kysymys ensisijaisesti yhdenvertaisuuslain 10 §:ssä tarkoitetusta välittömästä syrjinnästä tai lain 13 §:ssä tarkoitetusta välillisestä syrjinnästä sekä vasta toissijaisesti kysymys lain 15 §:ssä tarkoitetusta kohtuullisen mukautuksen epäämisestä. Tämä aiemman sääntelyn esitöihin sisältyvä virheellinen ajattelu on kuljetettu sen virheellisyyttä huomaamatta nyt lausunnolla olevaan mietintöön, mikä kertonee siitä, ettei mietinnön valmistelussa ole tarkasteltu aihetta asianmukaisesti huolimatta siitä, että mietinnön valmistelleessa työryhmässä on ollut yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston edustus.

LUOTTOLAITOSTOIMINNASTA ANNETUN LAIN 15 LUVUN 1 §:N JA 6 §:N UUDISTAMINEN

Työryhmä esittää, että luottolaitostoinnasta annetun 15 luvun 1 §:ää ja 6 §:ää laajennetaan siten, että 1 §:ään otetaan muun ohessa säännös, jossa täsmennettäisiin, että luottolaitoksen tulee huomioida toiminnassaan sekä yksittäisen asiakkaan että eri asiakasryhmien asema ja etu, ja 6 §:ään otetaan muun ohessa viittaussäännös yhdenvertaisuuslakiin. Pidän muutosten taustalla olevaa sääntelytavoitetta kannatettavana, mutta lakitekstin muotoilua epäonnistuneena.

1 §:n osalta säännöstekstistä ei käy ilmi, mitä asiakasryhmillä tarkoitetaan ja mitä heidän asemansa tai etunsa säädöspäätösten huomiointi edellyttää. Sääntely ei tällaisenaan tuo selkeyttä niihin kysymyksiin, joita esimerkiksi vammaisten henkilöiden peruspankkipalveluiden käyttöön liittyen on tunnistettu. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että eräs asiakasryhmä on toimintarajoitteiset henkilöt. Tämän käsitteen sijaan olisi selkeämpää puhua vammaisista henkilöistä. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan myös, että asiakasryhmiä tulisi säännöksen perusteella huomioida esimerkiksi palveluihin liittyvässä neuvonnassa ja ohjauksessa, hyväksymällä viittomakielen tai vammaisen henkilön tulkin tai avustajan käyttö sekä tekemällä kohtuullisia mukautuksia vammaisille henkilöille. Nähdäkseni asiakasryhmien huomiointia ei tulisi esitöissä kohdentaa vain neuvontaan ja ohjaukseen vaan se tulisi ulottaa kaikkeen toimintaan. Ottaen huomioon viittomakielen asema perustuslain 17.3 §:ssä nimenomaisesti turvattuna kielenä, esitöissä ei kuvata oikeellisesti viittomakielisten kielellisiä oikeuksia. Esitöitä tulisi tältä osin korjata, jotta niistä kävisi asianmukaisesti ilmi viittomakielisten oikeus käyttää täysimääräisesti omaa kieltään pankkipalveluiden yhteydessä. Kiinnitän tältä osin huomion myös siihen, että valtioneuvosto on tilannut johtamaltani tutkijaryhmältä vammaisten henkilöiden tulkkauspalveluita koskevan sääntelyn kehittämistä koskevan selvityksen, jossa tullaan sivuamaan myös pankkipalveluja koskevaa teemaa. Se mitä avustajan käytön sallimisella yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkoitetaan jää myös avoimeksi. Vaikka parhaimmillaan tämä 15 luvun 1 §:ään esitetty muutos voikin edistää vammaisen asiakkaan yksilöllisen tilanteen kokonaisvaltaista huomioimista, ei nyt esitetyssä muodossa säännös todennäköisesti muodostu oikeustilaa ja oikeuksiin pääsyä selkeyttäväksi. Päinvastoin on olemassa vaara, että etenkin tilanteessa, jossa esityölausumat muodostuvat epämääräisiksi, säännös pikemminkin syventää kuin selkeyttää olemassa olevia ongelmia.

6 §:n kohdalla lisättävä viittaus yhdenvertaisuuslakiin rakennetaan ongelmalliseksi muodostuneen nykyisen sääntelyrakenteen päälle uudistamatta pykälää kokonaisvaltaisesti. Pidän tätä ongelmallisena, sillä se hyvästä tavoitteesta huolimatta, suurella todennäköisyydellä johtaa olemassa olevien ongelmien syvenemiseen. Olisi ollut toivottavaa, että säännöstekstiä olisi muotoiltu laajemmin uudestaan. Nyt 6 §:ään esitetään lisättäväksi virke, jonka mukaan ”yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta sekä kohtuullisista mukautuksista vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014)”. Pidän säännösformulaatiota epäonnistuneena. Viittaussäännös yhdenvertaisuuslakiin kirjoitetaan tavanomaisesti muotoon ”Yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014)” eikä käsillä olevassa sääntely-yhteydessä ole mitään syytä

poiketa tästä viittaussäännöksen kirjoittamismuodosta. Kohtuullisten mukautusten epääminen on eräs yhdenvertaisuuslain 8 §:ssä tarkoitettu syrjinnän muoto eli osa ”syrjinnän kieltoa” eikä sitä ole syytä siten kirjata lakitekstiin miksikään ”syrjinnän kiellosta” erilliseksi asiaksi, sillä sellainen vain sotkee säännöstekstin lukijaa. Pidän myös yksityiskohtaisiin perusteluihin 6.2 §:n kohdalle otettua verrattain pitkää jaksoa, jossa selostetaan yhdenvertaisuuslaista johtuvia velvoitteita epäonnistuneena. Jaksossa velvoitteita lähestytään liiaksi kohtuullisen mukauttamisen kautta sekä esimerkiksi epäonnistutaan kuvaamaan esteettömyyden ja saavutettavuuden laiminlyönnin käsittely yhdenvertaisuuslain systematiikassa (siinä on ensisijaisesti kysymys lain 13 §:ssä tarkoitetusta välillisestä syrjinnästä). Nykyisessä muodossaan esitöihin kirjattu pikemminkin sotkee kuin selkeyttää yhdenvertaisuuslain ja luottolaitostoiminnasta annetun lain yhteensovittamista peruspankkipalveluja toteutettaessa. Perustelut tulisi kirjoittaa tältä osin kokonaan uudestaan. Koen, että myös muissa osissa mietintöä yhdenvertaisuuslain käsittelyssä on ongelmia, mutta siltä osin kun kysymys ei ole itse säädöstekstistä tai sen yksityiskohtaisista perusteluista, asia ei ole laintulkinnan ohjaamisen näkökulmasta samalla tavalla ongelmallinen.

KIELELLISET OIKEUDET

Viitaten edellä viittomakielisistä palveluista jo toteamaani, mietinnössä ei ole tunnistettu riittävästi kielellisiin oikeuksiin liittyviä kysymyksiä. Suomessa tarvittaisiin sääntelyä viittomakielisten palveluiden ohella siitä, miten pankkipalveluita on mahdollista saada niin kasvokkain kuin verkossa selkokielellä. YK:n vammaissopimusta valvova komitea on syksyllä 2025 Suomen maaraporttia käsitellessään kiinnittänyt nimenomaisesti huomion siihen, että tällaisia palveluja tulisi olla olemassa selkokielellä ja selkokielisten palveluiden laajuudesta ja tuottamisvelvoitteista olisi tärkeää säätää lain tasolla, sillä on epätydyttävää niin pankkien kuin vammaisten henkilöiden (etenkin kehitysvammaisten ja eri tavoin kognitiivisesti vammaisten henkilöiden) näkökulmasta, jos asiaa ratkotaan vain yhdenvertaisuuslain syrjinnän kieltojen soveltamisen kautta.

ESTEETTÖMYYS JA SAAVUTETTAVUUS

Pankkipalveluiden ja esimerkiksi korttimaksamisen esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevat ongelmat ovat lisääntymässä muun muassa käteisen käytön vähenemisen myötä. Niistä raportoidaan vammaisjärjestöille toistuvasti ja niitä on käsitelty yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan ratkaisukäytännössä. Esteettömyyttä ja saavutettavuutta ei ole tunnistettu kuitenkaan selkeästi nyt lausunnolla olevassa mietinnössä, vaikka aihetta siinä paikoin sivutaankin, eikä mietinnössä esitetä luotavaksi pankkipalveluiden esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevaa uutta tarkentavaa sääntelyä, vaikka sille on olemassa ilmeinen tarve. Tämä on teema, josta tulisi käynnistää asianmukainen lainvalmistelu aloittaen tarvittavan tietopohjan luomisesta.

KOOTUSTI

Työryhmän mietinnössä jatkovalmisteluun ehdottu yhdenvertaisuuslain syrjintäkiellon ja muun pankkeja velvoittavan lainsäädännön kollisiotilanteen, jota pankit ja yhdenvertaisuusviranomaiset jo tällä hetkellä tulkitsevat toisistaan poikkeavasti, ratkaiseminen. Edellä kuvatulla tavalla pidän teeman jatkovalmisteluun ottamista tärkeänä. Koska aihepiiriin tarvitaan tietopohjaa, jota mietinnön valmistelleen työryhmän työssä ei ole onnistettu tuottamaan, suositan valtioneuvostoa tilaamaan aiheesta erillisselvityksen. Tuossa yhteydessä olisi syytä selvittää laajemmin sitä, millaisiin lainsäädäntötoimiin tulisi ryhtyä vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen oikeuden peruspankkipalveluiden käyttämiseen turvaamiseksi siten, että tarkastelussa olisi mukana esimerkiksi kielellisiin oikeuksiin sekä esteettömyyteen ja saavutettavuuteen liittyvät teemat.

Tämän lisäksi olisi tärkeää, että käsillä olevassa mietinnössä luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 1 §:ään ja 6 §:ään esitettyjen muutosten suhdetta yhdenvertaisuuslakiin tarkasteltaisiin vielä jatkovalmistelun aikana. Esitetty 1 § ja sen perustelut kaipaavat täsmentämistä, jotta kävisi ilmi, mitä velvoitetuilta toimijoilta oikeastaan edellytetään. Esitettyyn 6 §:ään tulisi ottaa viittaus yhdenvertaisuuslakiin viittaussäännöksen tavanomaisessa kirjoitusasussa eli ilman kohtuullisen mukauttamisen erikseen mainitsemista. Samalla 6 §:ttä koskevat perustelut tulisi kirjoittaa uudelleen.

4. Halutessanne voitte jättää tähän muita huomioita

Valtiovarainministeriö on sähköpostilla välittänyt minulle pankkipalvelusääntelyn kehittämistä valmistelleen työryhmän jäsenten erillisen pyynnön lausua käsillä olevasta asiasta. Minun on toivottu tarkastelevan asiaa erityisesti vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen oikeuden käyttää pankkipalveluja osalta. Olen siten rajautunut tässä lausunnossa lausuttavana olevan asian käsittelyyn tästä näkökulmasta.

Pankkipalvelulainsäädännön arviointia koskevasta työryhmämietinnöstä on pyydetty lausuntoa myös yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnalta. Olen osallistunut lautakunnan jäsenenä lautakunnan jaoston istuntoon, jossa lautakunta on päättänyt lausunnostaan. Lautakunta on käsitellyt lausunnossaan työryhmämietintöä sen tehtävien näkökulmasta. En ole nyt tässä omassa lausunnossani toistanut kaikkea yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan lausunnossa lautakunnan näkemyksenään esittämää, vaikka katsonkin, että lautakunnan lausunnossaan esittämä vastaa myös henkilökohtaista näkemystäni aiheesta.

Rautiainen Pauli
Itä-Suomen yliopisto, Oikeustieteiden laitos - Pauli Rautiainen