

Asia: VN/27266/2024

Lausuntopyyntö pankkipalvelulainsäädännön arviointia koskevasta työryhmämietinnöstä

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliä koskevista ehdotuksista

Yritysten peruspankkipalveluita koskeva ehdotettu sääntely on kokonaisuudessaan kansallista lisäsääntelyä. Ehdotuksen ajoitus on erikoinen, kun VM:ssä laaditaan parhaillaan rahoitusmarkkinasääntelyn kokonaisarviointia, missä arvioidaan nimenomaan kansallista lisäsääntelyä EU-sääntelyn suhteen. Samaan aikaan ollaan kuitenkin säätämässä uutta raskasta ja merkittäviä perusoikeusrajoituksia sisältävää, puhtaasti kansallisen lisäsääntelyn kokonaisuutta peruspankkipalveluihin.

Pankeille Suomessa asetettavat lisävelvoitteet ja niistä aiheutuvat kustannukset asettavat suomalaiset pankit eriarvoiseen kilpailuasemaan EU:n sisämarkkinoilla. Lisävaatimukset voivat johtaa siihen, että osa pankeista vetäytyy Suomen markkinoilta ja keskittää toimintaansa sellaisiin maihin, joissa tällaisia vaatimuksia ei ole. Toisaalta ne tekevät Suomen markkinoille tulosta vähemmän houkuttelevaa ulkomaisille pankeille.

Lisävelvoitteet kiristävät samalla suomalaisten pankkien toimintaedellytyksiä ja rajoittavat niiden elinkeinovapautta, mikä vähentää sekä kilpailua että tarjontaa kotimaisessa pankkisektorissa. Esitetty segmenttikohtainen yhdenmukainen hinnoittelu kaventaisi pankkien mahdollisuuksia hinnoitella palveluitaan riskien ja kustannusten mukaisesti ja voisi siten kohdistaa kustannuksia epätarkoituksenmukaisesti muille asiakasryhmille. Tämä vääristäisi markkinaperusteista hinnoittelua ja heikentäisi kilpailun myönteisiä vaikutuksia.

Nykytilan kuvauksessa mietintö nojaa voimakkaasti yksittäisten palveluiden käyttäjien näkemyksiin palveluiden saatavuudessa havaituista puutteista ja hinnoittelun väitetyistä kohtuuttomuudesta. Markkinoilla tarjolla olevia palveluita, niiden laajuutta tai hinnoittelua ei ole kuvattu. Suomen markkinoilla toimii pankkien lisäksi maksupalveluntarjoajia, jotka tarjoavat yhteisöasiakkaille tilejä ja niihin liittyviä maksuliikepalveluita, mutta tätä tarjontaa ei ole muistiossa lainkaan huomioitu. Hinnoittelun osalta pankkipalvelujen väitetyistä korkeaa hintatasoa ei ole verrattu muihin yritystoiminnalle olennaisiin palveluihin kuten perustamis- ja rekisteröintikustannuksiin tai tele- ja kirjanpito- ja palveluihin. FA pitää välttämättömänä, että nykytilan kuvausta täydennetään kuvaamalla palveluntarjoajien määrää, maksuliikepalvelujen todellinen tarjonta sekä hintataso ja kilpailutilanne.

FA korostaa, että yritysten ja muiden yhteisöjen pankkipalvelujen saatavuuteen tähtäävän sääntelyn on oltava kustannustehokasta ja oikeasuhtaista. Sääntelyn tulee huomioida mm. rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunta, pakoteriskit, harmaan talouden estäminen sekä suomalaisen rahoitusjärjestelmän kilpailukyky ja houkuttelevuus. Pankkien elinkeinovapauuteen tulee puuttua vain siinä laajuudessa kuin se on sääntelyn tavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä.

Mietinnössä omaksutut linjaukset vaikeuttaisivat tarpeettomasti pankkien riskienhallintaa, rikollisuuden ja harmaan talouden torjuntaa sekä lisääisivät toimialan kustannuksia ja estäisivät pankkeja toimimasta valitun strategian mukaisesti. FA:n näkemyksen mukaan sääntelyä voitaisiin tarkemmilla rajauksilla kohtuullistaa jäljempänä esitettävän mukaisesti vaarantamatta työryhmän toimeksiannon tavoitetta.

1.1 Rajaus yhteen perusmaksutiliin

FA katsoo, että yhteisöjen perusmaksutilioikeus tulee rajata yhteen tiliin. Rajaus on linjassa vertailumaiden Tanskan, Ranskan ja Belgian lainsäädännön kanssa ja vähentää merkittävästi väärinkäytös ja rikollisuusriskejä.

Yhteisöasiakkaiden osalta useat tilit eri pankeissa mahdollistavat rikoshyödyn häivyttämisen. Jos asiakkaalla on useampi tili, on jokaisella pankilla näkymä vain osaan asiakkaan toiminnasta. Asiakas pystyy tällöin esimerkiksi hajauttamaan maksujaan niin, että ne ovat yhdessä pankissa lukumääräisesti vähäisempiä ja pienempiä, jolloin ne vaikuttavat vähemmän epäilyttäviltä. Petoksilla saatuja varoja voidaan ensin siirtää ensin asiakkaan omien tilien välillä ennen kuin ne siirretään rikollisten ketjussa eteenpäin, mikä vaikeuttaa niiden rikollisen alkuperän jäljittämistä.

On huomattava, että vaikka rikollisten yritys jäisi kiinni, on heidän mahdollista lakkauttaa se ja perustaa aina uusia yrityksiä. Rikollisten osallisuus yrityksiin voidaan häivyttää myös bulvaaneja käyttämällä. Helsingin Sanomat on uutisoinut Belgian tilanteesta, jossa huumejengeillä on kymmeniätuhansia pöytälaatikkoyrityksiä: Huumeet ovat Belgiassa jo niin vakava ongelma, että ne uhkaavat demokratiaa | HS.fi. Belgiassa yrityksillä on oikeus tileihin, mutta niiden määrä on rajattu yhteen. Vaarana on, että useamman tilin mahdollisuus tekee Suomesta kansainväliselle rikollisuudelle erityisen houkuttelevan kohteen.

Tämän vuoksi FA ehdottaa, että mikäli velvoite yritysten ja muiden yhteisöjen tilien avaamiseen säädetään, samalla rajoitetaan yritysasiakkaan lakiin perustuva oikeus saada peruspankipalvelut enintään yhdestä luottolaitoksesta kerrallaan. Luottolaitoksilla tulisi olla rahanpesulakiin ja pakotteiden noudattamiseen liittyvistä syistä mahdollisuus tarkistaa muilta Suomeen rekisteröidyiltä luottolaitoksilta tai näiden yhteisestä rekisteristä, onko yritysasiakkaalla tai asiakkaaksi hakevalla yrityksellä peruspankipalvelut jo käytössään toisessa luottolaitoksessa. FA haluaa huomauttaa, ettei pankeilla ole lähtökohtaista halua tai tarvetta rajoittaa asiakkaiden tilien määrää, ja tilejä olisi edelleenkin mahdollista avata useampia, mutta lainsäädännöllinen pakko ja perusmaksutiliin liitetyt rajoitetut irtisanomisperusteet ja muut oikeudet koskisivat vain yhtä tiliä.

Työryhmässä on esitetty huoli siitä, että yhden tilin rajaus sitoisi asiakkaat epätoivotulla tavalla yhteen pankkiin. Tämä voidaan estää säätämällä asiakkaille oikeus halutessaan vaihtaa tilinsä toiseen pankkiin. Pankkien välillä on jo nykyisin olemassa toimivat valtakirjamenettelyt ja prosessit asiakkuuksien siirtoon.

Useampi tili ei ole Suomessa tarpeen myöskään huoltovarmuussyistä. Pitkäaikaiset käyttökatkot ovat suomalaisissa pankeissa erittäin harvinaisia ja vakavien häiriötilanteiden varalle on olemassa Rahoitusvakausviraston (RVV) ylläpitämä huoltovarmuustilijärjestelmä, joka turvaa pankkien asiakkaiden tili- ja korttipalvelut vakavissa häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa.

Selvyyden vuoksi ja mahdollisten väärintulkintojen estämiseksi oikeus tilin saamiseen tulisi rajata myös luottolaitosten yhteenliittymätasolle. Yhteenliittymiä käsitellään yhtenä kokonaisuutena myös talletussuojan kannalta. Lisäksi yhteenliittymissä on käytössä yhteinen infrastruktuuri kaikille jäsenpankeille, joten huoltovarmuusnäkökulmat eivät myöskään ole yhteenliittymien jäsenpankkien osalta merkityksellisiä. Yhteenliittymän järjestelmissä oleva käyttökatko koskee käytännössä kaikkia yhteenliittymän jäsenpankkeja. Lisäksi on huomioitava, että yhteenliittymän luottolaitokset eivät lähtökohtaisesti kilpaile keskenään. Tarvetta perusmaksutiliin jokaiseen yhteenliittymän pankkiin ei nähdäksemme voi perustella millään mietinnön tavoitteilla, vaan tavoite täyttyy jo sillä, että asiakas saa tilin yhteen yhteenliittymän pankkiin.

1.2 Oikeus kieltäytyä palvelujen tarjoamisesta

Tanskassa on Suomeen esitettyä vastaavassa sääntelyssä omaksuttu pankkien riskien rajoittamiseksi yhden tilin rajauksen lisäksi useita asiakkaaseen liittyviä perusteita tilin avaamisesta kieltäytymiseen. Suomen esityksessä kieltäytyminen halutaan mahdollistaa vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvästä syystä. Käytännössä tämä tarkoittaisi kieltäytymisen mahdollisuutta vain tapauksissa, joissa asiakkaalta vaadittavia tietoja ei pystytä riittävästi selvittämään eli pankki ei pysty toteuttamaan rahanpesulain 3 luvussa säädettyjä asiakkaan tuntemistoimia, tai joissa asiakas on EU:n tai YK:n pakotelistoilla

FA:n näkemyksen mukaan tilin avaamisesta tulee voida kieltäytyä myös silloin, kun asiakkaalla ei ole esittää todellista tarvetta tilille tai kun asiakkaan toiminta ei täytä toimialaa koskevia lainsäädännöllisiä vaatimuksia tai viranomaisvaatimuksia. Sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa yhteisöjen toimintaan liittyvän maksuliikenteen hoitaminen. Mikäli yhteisöllä ei ole toimintaa, joka edellyttäisi maksujen välittämistä, tai toiminta ei ole määräysten mukaista, ei tiliäkään tule saada avattua.

Rahanpesun estämisen rinnalle kieltäytymisperusteeksi tulee myös tuoda Yhdysvaltojen asettamat OFAC-pakotteet sekä se, että luottolaitos ei asiakkaasta johtuvista syistä pysty täyttämään FATCA-, CRS tai DAC2 liitännäisiä vaatimuksiaan. Helsingin käräjäoikeuden 13.1.2020 antamassa tuomiossa 20/1612 asiassa L 18/48677 on todettu, että OFAC-pakotteiden kohteena olevan asiakkaan toimeksiantojen toteuttamisen aiheuttaman huomattavan taloudellisen riskin ottaminen olisi vastoin luottolaitoslain 9 luvun 1 §:n liiallisen riskinoton kieltoa.

Maksupalvelujen tarjoaminen OFAC-pakotteen alaiselle asiakkaalle sisältää pankille riskin maksujenvälityksen pysähtymisestä sekä joutumisesta toissijaisten pakotteiden kohteeksi. OFAC-pakotteilla on myös merkittävä rooli pankin varainhankinnassa. Hakiessaan rahoitusta kansainvälisiltä markkinoilta pankin on vahvistettava noudattavansa OFAC-pakotteita ettei se palvele

pakotteiden kohteena olevia asiakkaita. Jos pankki ei voi kieltäytyä OFAC-pakotteiden kohteena olevista asiakkaista, tätä vakuutusta ei voida antaa eivätkä kansainväliset sijoittajat voi sijoittaa suomalaisiin luottolaitoksiin. Tällöin pankin joukkovelkakirjalainojen vähäisempi kysyntä johtaa niiden korkojen nousuun, mikä heijastuu suoraan asiakkaille myönnettävän rahoituksen hintaan.

1.3 Palvelun tarjoamisvelvoitteen rajaukset

Esitysluonnoksen lähtökohta, että velvoite tarjota lain tarkoittamia palveluita koskee niitä luottolaitoksia, jotka muutoinkin tarjoavat palveluita lain tarkoittamille yhteisöille, on tervetullut. Palvelujen laajentaminen uusiin asiakasryhmiin edellyttää uusien tuotteiden ja palveluprosessien rakentamista, mikä aiheuttaa merkittäviä lisäkustannuksia.

Myös asiakaskonserniin kuuluvat, sääntelyn piiriin kuuluvat yksittäiset yhtiöt voisivat muistiossa omaksutun linjan mukaan tuoda laajan tarjoamisvelvoitteen. Mikäli tästä rajauksesta pidetään kiinni, voivat pankit laajojen velvoitteiden välttämiseksi joutua irtisanomaan konsernissa olevien pienempien asiakkaiden palveluita. Tällainen seuraus on ristiriidassa sääntelyn tavoitteiden kanssa ja käytännössä vaikeuttaa huomattavasti esim. asiakaskonsernin likviditeetin hallintaa, kun kaikkia sen tilejä ei pystytä pitämään samassa pankissa. Asia ratkaistaisiin perusteluissa esimerkiksi siten, että siellä todettaisiin, että palveluiden tarjoaminen suurasiakaskokonaisuudelle ei johda tarjoamisvelvoitteeseen. Tällainen muotoilu ei estäisi konserniin kuuluvaa pientä yritystä saamasta palvelua sääntelyn mukaisesti ja olisi siten linjassa lain tosiasiallisten tavoitteiden kanssa.

Maksulaitosten jättämistä perusmaksutilivelvoitteen ulkopuolelle on mietinnössä perusteltu sillä, että niiden tarjoamat tilit ovat ”erikoistilejä”. Maksulaitosten tarjoamat tilit on kuitenkin erityisesti tarkoitettu maksuliikenteen hoitamiseen. Sen sijaan pelkästään luoton tai sijoitusten rahaliikenteeseen liittyvät tilit taas ovat nimenomaan erikoistilejä.

Sääntelyn tarkoituksena on taata oikeutetuille tahoille tili, jonka avulla ne voivat hoitaa toimintaansa liittyvän maksuliikenteen. Tämä ei ole pelkästään sijoitusten tai luottojen sidottujen tilien tarkoitus. Siinä tapauksessa, että peruspankkipalvelujen tarjoamisvelvollisuudesta yrityksille ja yhteisöille ei kokonaan luovuta, ehdotusta on muokattava siten, että se ottaa huomioon eri pankkien erilaiset palvelumallit.

2. Huomionne asiakaspalvelua koskevista ehdotuksista

FA ei vastusta työryhmän toimeksiantoon kirjattua tavoitetta parantaa palvelua, mutta liian yksityiskohtainen sääntely ei huomioi pankkien käytännön toimintaa ja voi heikentää palvelun kokonaislaatua. Pankit ovat parhaassa asemassa arvioimaan liiketoimintansa järjestämistapoja kannattavasti asiakaspalvelu- ja asiakastyytyväisyyssnäkökohdat huomioiden, mikä edistää terveen kilpailun muodostumista palveluntarjoajien välillä.

Pankkien velvollisuudet neuvoa asiakkaita ja vastata yhteydenottoihin sisältyvät jo maksupalvelulakiin, luottolaitoslakiin sekä Finanssivalvonnan määräyksiin ja ohjeisiin.

FA katsoo, että uudet velvoitteet ovat tarpeettoman päällekkäisiä ja lisäävät sääntelytaakkaa sekä pirstaloivat sääntelykehikkoa ilman todellista hyötyä asiakkaalle. Pankit kilpailevat aktiivisesti asiakaspalvelun laadulla jo nyt, eikä tarkkojen aikarajojen asettamista yhdelle toimialalle ilman selkeää näyttöä nykytilan puutteista voida pitää tarkoituksenmukaisena.

Peruspankkipalveluihin liitettyä velvoittavaa vastausaikarajaa on perusteltu näiden palveluiden luonteella. On kuitenkin huomattava, että myös peruspankkipalveluiksi luettavien tuotteiden ja palveluiden osalta voi asiakkaan yhteydenoton kiireellisyys vaihdella suuresti. Esimerkiksi kadonneen tai varastetun maksukortin sulkemista koskeva yhteydenotto on huomattavasti kiireellisempi kuin tilin palvelumaksuja koskeva kysely. FA pitää tärkeänä, että sääntely tukee pankkien toiminnan kehittämistä siten, että pankit pystyvät keskittämään asiakaspalveluresurssit kulloinkin olennaisimpiin palvelutarpeisiin.

Palveluvaatimuksia koskevien ehdotusten yhteydessä olisi tärkeää tunnistaa myös kuluttaja- ja yhteisöasiakkaiden perustavanlaatuinen eroavaisuus sekä erilaisten yhteisöasiakastyyppejen väliset erot. Kuluttaja-asiakkaista poiketen eri yhteisöasiakaskategorioihin sovelletaan eri lainsäädäntöä. Tämä johtaa siihen, että olemassa olevat palvelut ja henkilökunnan osaaminen eivät ole suoraan monistettavissa kaikille yhteisölajeille. Esimerkiksi osakeyhtiöiden ja yhdistysten edustajat ja tosiasialliset edunsaajat määritellään hyvin eri tavoin. Konkreettisia haasteita luottolaitoksille voi sen valitsemasta palvelumallista riippuen syntyä esimerkiksi siitä, että palvelujen tarjoaminen yhdelle asiakaskategorialle (esim. mikro- ja pienyritykset) aiheuttaisi tarjoamisvelvoitteen myös muille sääntelyn kattamille yhteisöille (esim. yhdistykset).

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

Mietinnössä on listattu useita jatkoselvitettäviä asiakokonaisuuksia, jotka ovat jääneet jatkoselvitettäväksi ainakin osittain siksi, että niihin liittyvät kysymykset ovat olleet liian laajoja tai vaikeita työryhmän toimikauden puitteissa ratkaistaviksi. Mietinnöstä ei selviä, millaisella aikataululla ja menettelyllä jatkovalmistelu on tarkoitus tehdä.

Kehitysvammaisten henkilöiden pääsystä pankkipalveluihin on mietinnössä todettu: ”Työryhmässä on arvioitu, että vaikka asia on hyvin keskeinen sekä työryhmän toimeksiannon että peruspankkipalveluiden käytettävyyden näkökulmasta, ei muiden alojen sektorilainsäädäntöön liittyviä ristiriitaisuuksia ja tulkintaongelmia voida kuitenkaan tämän työryhmän puitteissa ratkaista. Asiaa tulisi sen sijaan selvittää tarkemmin jatkovalmistelussa.” FA toteaa, että toimintarajoitteisten henkilöiden yhdenvertaisen palvelun mahdollistaminen on tärkeää, mutta kuten mietintöönkin on kirjattu, asiasta on säädetty jo muualla. FA:n kanta on, että mahdollisiin puutteisiin tulisi puuttua tiedottamisen, ohjeistamisen ja tarvittaessa olemassa olevan lainsäädännön mahdollistaman valvonnan keinoin eikä asiasta ole tarkoituksenmukaista eikä mahdollistakaan tarkemmin säätää luottolaitoslaissa.

Mietinnön mukaan perusmaksutilin käsitteen erilaiset tulkinnat voivat aiheuttaa ongelmia lain noudattamisessa. FA huomauttaa, että Finanssivalvonnan raportinkin mukaan nykyisen sääntelyn kattamien peruspankkipalveluiden saamisessa ei ole ollut ongelmia, joten tarkemmille määrittelyille ei ole tarvetta.

Jatkovalmisteluun on jätetty myös ulkomailla asuvien tai sinne muuttavien asiakkaiden tilit. FA haluaa tuoda esiin, että pankkien velvoittaminen avaamaan tilejä ulkomailla asuville on ongelmallista jo ETA-alueen osalta (ks. jäljempänä kohdassa 4 kuluttaja-asiakkaiden tilejä koskevista rajoituksista). Pankit pyrkivät kuitenkin tarjoamaan palveluita myös ulkomailla asuville henkilöille silloin, kun Suomesta saatavalle palvelulle on selkeä tarve ja siinä laajuudessa kuin pankin toimilupa sen mahdollistaa.

Muiden kuin YK:n ja EU:n asettamien pakotteiden jatkoselvityksen osalta FA katsoo, että lainsäädäntö tulisi saattaa vastaamaan todellisia olosuhteita. Pankkien on käytännössä pakko noudattaa esimerkiksi Yhdysvaltojen asettamia pakotteita, mikä on todettu myös Helsingin käräjäoikeuden vuonna 2020 antamassa ratkaisussa (20/1612 asiassa L 18/48677), ks. tarkemmin edellä kohdassa 1.2.

4. Halutessanne voitte jättää tähän muita huomioita

4.1 Siirtymäaika

Palveluiden tarjoaminen ehdotuksen mukaisella tavalla yhteisöasiakkaille edellyttää luottolaitoksilta uuden palvelumallin kehittämistä järjestelmineen, strategioineen ja ehtoineen. Uusien yhteisöasiakastyyppeiden palveleminen ja tunnistaminen edellyttää henkilökunnan kouluttamista ja riskinottohalukkuuden ja luottolaitoksen riskikuvausten uudelleenmäärittelyä. Lain mukaisten vastausaikojen varmistaminen vaatii järjestelmä- ja prosessikehitystä sekä asiakaspalvelun resurssien ja osaamisen vahvistamista. Näistä syistä on välttämätöntä, että ainakin täysin uusia velvoitteita sisältävien yhteisöjä ja vastausaikoja koskevien säännösten noudattamiseen varataan siirtymäaikaa vähintään 12 kuukautta lain vahvistamisesta.

4.2 Suhde muuhun lainsäädäntöön

Työryhmälle kirjattuna yhtenä tavoitteena on ollut de-risking-käytäntöjen suitsiminen. FA haluaa huomauttaa, että Euroopan pankkivalvoja EBA erottelee de-riskingin kahteen kategoriaan, perustelemattomaan (unwarranted) ja perusteltuun (warranted). De-risking on siis pankkien normaalia riskienhallintaa ja välttämätön osa pankin toimintaa pankkeihin sovellettavan yksityiskohtaisen sääntelyn noudattamiseksi. Perustelematon de-risking taas tarkoittaa sellaisia yksittäisiä käytäntöjä, joilla riskeistä saatetaan pyrkiä kokonaan eroon kieltäytymällä tarjoamasta palveluja tai lopettamalla asiakassuhde kokonaisilta asiakasryhmiltä ilman asianmukaista yksilöllistä riskiarviota.

FA kritisoi sitä, että de-risking -termiä käytetään mietinnössä erittelemättä sitä EBA:n määrittelemällä tavalla. Myös EBA:n v 2022 julkaistun raportin johtopäätöstä on mietinnössä

referoitu virheellisesti toteamalla, että ” De-risking-ilmion torjuminen edellyttää EBA:n mukaan lisätoimia sekä kansallisella että EU-tasolla”, vaikka EBA:n raportissa viitataan nimenomaan perusteettomaan de-riskingiin (”EBA considers that financial services authorities and the co-legislator need to step up efforts to ensure that the root causes of unwarranted de-risking are addressed”).

Riskien hallitseminen on osa pankkien normaalia, vastuullista liiketoimintaa, johon myös luottolaitoslaki niitä velvoittaa. FA esittää, että muistiossa täsmennettäisiin de-riskingillä tarkoitettavan nimenomaan EBA:n määritelmän mukaisia perustelemattomia riskienhallintakeinoja. Muussa tapauksessa muistiosta saa sen käsityksen, että pankkien tulisi vähentää riskienhallintaansa.

Perustelematon de-risking liittyy käsitteenä rahanpesulainsäädäntöön. FA huomauttaa, että rahanpesusääntelyä on EU-tasoisena sääntelynä edelleen noudatettava pankeissa, joten luottolaitoslakiin tehtävien muutostenkaan myötä ei tilejä voida avata sellaisille asiakkaille, jotka eivät pysty toimittamaan rahanpesusääntelyn vaatimaa dokumentaatiota tai joiden osalta on syytä epäillä sääntelyn vastaista toimintaa.

Sikäli kuin asiakkuudesta kieltäytyminen on liittynyt pankin strategiaan rajoituksiin, kuten alueellisiin tai toimialoja koskeviin linjauksiin, ehdotettu sääntely tuo pakon asiakkuuden avaamiseen. Tältä osin sääntely rajoittaa olennaisesti pankkien elinkeinovapautta ja sopimusvapautta sekä puuttuu niiden omaisuudensuojaan pakottamalla palveluntarjoajat investointeihin ja liiketoimintamallin muutoksiin.

4.3 Välttämättömyyspalvelun käsitteestä

Mietinnössä ollaan tuomassa Suomen lainsäädäntöön uusi välttämättömyyspalvelun käsite. Vakiintuneesti pankkipalveluita on käsitelty yleishyödyllisinä palveluina, ja tämäkin määritelmä on liitetty nimenomaan kuluttajapalveluihin. FA katsoo, että sääntelyn tavoitteet saavutetaan täysimääräisesti ilman, että yksityisen sektorin toimijoille asetettaisiin yksittäisen hankkeen yhteydessä Suomen lainsäädännössä täysin uudenlaisia velvoitteita.

Sääntelyssä asetettavia uusia, mittavia velvoitteita perustellaan pankkipalveluiden välttämättömyyspalvelun luonteella. Vaikka välttämättömyyspalvelu tai palvelun välttämättömyysluonne mainitaan mietinnössä 11 kertaa, käsitteen määrittely jää yhden alaviitteen varaan, jossa todetaan muita välttämättömyyspalveluita olevan esim. puhelin- ja postipalvelut. Samassa alaviitteessä todetaan työryhmässä päätetyn välttämättömyyspalvelukäsitteen käytöstä. FA:n käsityksen mukaan työryhmässä ei ole tehty tällaista päätöstä.

Epäselväksi jää, millä perusteella palvelut luokiteltaisiin välttämättömyyspalveluiksi ja mitä palvelun luokittelu välttämättömyyspalveluksi tarkoittaa palvelun tarjoajien tai käyttäjien kannalta. Käsite jää mietinnössä täysin avoimeksi ja kiinnittyy ainoastaan pankkipalveluihin. Tämä ei ole sääntelyn tasapuolisuuden ja kohtuullisuuden kannalta hyväksyttävää.

Suomessa termi välttämättömyyspalvelu ei tällä hetkellä esiinny lakipykälissä. Välttämättöminä tai kriittisinä palveluina on lainvalmistelussa ja viranomaisviestinnässä pidetty sosiaali- ja terveyspalveluita sekä jäte-, vesi- ja energiahuoltoa, koska näiden palveluiden keskeytyminen vaarantaa väestön terveyden, turvallisuuden tai yhteiskunnan perustoiminnot. Mietinnössä

määrittelyä on avattu vain yhdessä alaviitteessä, jossa mainitaan käsitteen piiriin kuuluvina posti- ja puhelinpalvelut.

Lausuntokierroksella olevassa valmiuslain uudistamisen esityksessä (s.192) on välttämättömyyshyödykkeiksi mainittu energia, vesi, elintarvikkeet, lääkkeet sekä välttämättömät palvelut. Valmiuslaissa rahoitusmarkkinoiden toimivaltuudet perustellaan sillä, että ne ovat yhteiskunnalle kriittistä infrastruktuuria (ks. esim. s. 119–120 mietinnöstä). Valmiuslain systematiikassa peruspankkipalveluita ja/tai rahoitusmarkkinoiden palveluita ei nähdä välttämättömyyshyödykkeinä tai -palveluina - niitä koskeva 16 luku kuuluu valmiuslain III osassa ”Yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin turvaaminen” väliotsikon alle, ks. säännösehdotukset mietinnöstä, s. 637). Välttämättömyyspalvelu- tai -hyödyke -termi lainsäädännössä ei ole vakiintunut ja se vaatisi laajemman arvioinnin käsitteen piiriin kuuluvista palveluista sekä punninnan siitä, millaisia velvoitteita sen perusteella voidaan toimijoille asettaa.

4.4 Suhde perustuslakiin ja lainsäätämisjärjestys

Perusoikeuksien kannalta yhteisöjen perusmaksutileissä on kyse sekä tarjoamiseen velvoitettujen että saamiseen oikeutettujen osalta samasta perusoikeudesta eli elinkeinovapaudesta. FA kiinnittää huomiota siihen, että palveluntarjoajien elinkeinovapauden rajoitusta on esityksessä perusteltu merkittävältä osin palvelun käyttäjien elinkeinovapauden turvaamisella eli toisen osapuolen perusoikeusrajoitusta on perusteltu toisen osapuolen saman perusoikeuden edistämisellä. Tämä on hyväksyttävyyсарvioinnin kriteerien kannalta arveluttavaa. Sama toistetaan myös omaisuudensuojan rajoitusta koskevien perustelujen yhteydessä.

Omaisuudensuojan osalta mietinnössä viitataan perustuslakivaliokunnan aiempiin lausuntoihin, joissa kuluttajien peruspankkipalveluiden sääntelylle on katsottu olevan hyväksyttävä peruste erityisesti sosiaalipoliittisista syistä. Kuluttajien ja yhteisöjen peruspankkipalveluiden yhteiskunnalliset tarpeet kuitenkin eroavat toisistaan, ja niiden arviointi tulisi tehdä erikseen. Lisäksi mietinnössä mainittu kuluttajia koskeva aiempi sääntely on ollut mm. kieltäytymisperusteiden ja palveluiden laadun osalta huomattavasti avoimempaa kuin nyt ehdotettu. Perustuslakivaliokunnan mukaan tässä onkin ollut kyse pääsääntöisestä ja muodollisesta sopimuspakosta, eli varsinaista sopimuspakkoa ei perustuslakivaliokunnankaan mukaan ole säädetty. Mietinnössä ehdotettu ankara sopimuspakko eroaa näin ollen merkittävästi aiemmasta kuluttajien peruspankkipalveluita koskeneesta sääntelystä. Mietinnössä rajoitusta on silti perusteltu käytännössä kaikista keskeisimmin nimenomaan vanhalla kuluttajia koskeneella peruspankkipalvelusääntelyllä.

FA kiinnittää myös huomiota siihen, että luottolaitosten varallisuusmassaan viittaaminen perusteluna omaisuudensuojan rajoittamiselle on ongelmallista, koska pankkien kokoerot ovat suuria ja suuri osa taseesta joka tapauksessa muodostuu asiakkaiden talletuksista ja näille myönnettyistä luotoista. Kyse ei siis ole luottolaitosten varallisuudesta.

Koska omaisuuden erityistä luonnetta käytetään perusoikeusrajoituksen perusteena mietinnön sivulla 63, tulisi määritellä tarkemmin, millä tavalla peruspankkipalvelut ovat pankkien

erityislaatuista omaisuutta. Erityisluonteinen omaisuus on FA:n käsityksen mukaan liitetty PeV:n käytännössä irtaimen erityisluonteiseen omaisuuteen (esim. tarjontapakko lääkkeissä luonnollisille henkilöille ja sähkö-/maakaasuverkoissa luonnollinen monopoli; ks. esim. PeVL 37/2004).

Mikä peruspankkipalveluissa on se erityisluonteinen omaisuus, jolla rajoitusta perustellaan? Onko se pankin mobiilisovelluksen käyttäjänäkymä tileineen, itse tili, pankin asiakaspalvelujärjestelmät, vai jokin muu? On huomattava, että esimerkiksi tilillä olevat varat, samoin kuin maksuvälineet, ovat asiakkaan, ei pankin omaisuutta.

Toisaalta vastaavia palveluita voivat asiakkaille tarjota myös esimerkiksi maksulaitokset. Pankkipalveluiden tapauksessa siis ei ole kysymys, toisin kuin esimerkiksi sähköverkkojen tapauksessa, kiinteästä omaisuudesta eikä edes palveluista, joita ei voitaisi tarjota ilman rajoituksen kohteena olevien toimijoiden omaisuuden hyödyntämistä.

Elinkeinovapauden rajoittamisen kannalta on erityisen ongelmallista, että esitys pakottaisi pankit laajentamaan asiakasryhmiään ja tuotetarjontansa sen ulkopuolelle, mitä pankki on itse katsonut tarkoituksenmukaiseksi. Mietintöluonnoksessa on painotettu vain lailla säätämisen ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia, vaikka hyväksyttävyyysvaatimus on yksi keskeisimmistä rajoitusedellytyksistä. Hyväksyttävyyysvaatimus sisältää sen, että perusoikeuksia voidaan rajoittaa vain lailla ja rajoitusten tulee olla tarkkarajaisia ja täsmällisesti määriteltyjä. Rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. FA katsoo, että lakiehdotuksen tavoitteet saavutetaan ilman, että esimerkiksi yksittäisten asiakkaiden palveleminen johtaisi kaikki ao. yhteisöt kattavaan palveluvelvoitteeseen.

Hyväksyttävyyysvaatimus liittyy kiinteästi myös suhteellisuusperiaatteeseen: rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi. Suhteellisuusvaatimus edellyttää, että perusoikeusrajoitus on sallittu vain, jos tavoitetta ei voida saavuttaa vähemmän puuttuvin keinoin. Mietinnössä on lähdetty erittäin laajasta puuttumisesta sekä palveluun oikeutettujen että erityisesti tarjoamiseen velvoitettujen osalta. Tätä puutetta voitaisiin korjata FA:n kohdassa 1 esittämällä tavalla tekemällä ehdotukseen rajaus yhteen tiliin sekä laajentamalla kieltäytymisperusteita ja muotoilemalla palvelujen tarjoamisvelvoitteen peruste uudelleen.

FA katsoo, että edellä mainittujen perusoikeusnäkökulmien vuoksi esitys tulisi saattaa eduskunnan perustuslakivaliokunnan tarkasteltavaksi.

4.5 Kuluttaja-asiakkaiden tilejä koskevat rajaukset

FA pitää perusteltuna, että kuluttajan lakisääteinen oikeus perusmaksutiliin rajataan jatkossa yhteen tiliin henkilöä kohden. Nykyinen kotimainen sääntely ei aseta rajoituksia tilien lukumäärälle. Kotimaisen sääntelyn pohjalla oleva EU:n maksutilidirektiivi (PAD) mahdollistaa tällaisen rajauksen, joka onkin tehty useissa Euroopan maissa, joten Suomessa ei ole täysimääräisesti käytetty EU-sääntelyn mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa.

Useammat tilit mahdollistavat niiden käyttämisen väärinkäytöksiin esimerkiksi niin sanottuina muulitileinä. Useampi tili mahdollistaa rahojen siirtelyn niiden välillä, mikä vaikeuttaa varojen rikollisen alkuperän tunnistamista ja rikosten tutkintaa antaen näin rikollisille ylimääräistä etua.

FA haluaa korostaa, että vaikka henkilöasiakkaan lakiin perustuva oikeus perusmaksutiliin rajattaisiin yhteen, ei se estäisi pankkeja avaamasta uusia tilejä asiakkaille, joilla on jo tili toisessa pankissa. Pankkien intressissä on edelleen tarjota palveluitaan mahdollisimman laajalle asiakaskunnalle, mutta lainsäädännöllinen pakko asiakkaaksi ottamiseen tulisi olla vain yhdellä pankilla kerrallaan.

Perusmaksutilioikeus tulee myös rajata koskemaan Suomessa laillisesti asuvia luonnollisia henkilöitä. Peruspankkipalveluita koskeva EU-sääntely on Suomessa, toisin kuin useissa muissa Euroopan maissa, implementoitu laajimmalla mahdollisella tavalla siten, että oikeus on ulotettu koskemaan kaikkia ETAalueella asuvia. Tämä tuottaa monenlaisia ongelmia.

EU-sääntelyn periaatteiden mukaisesti pankkien ei ole mahdollista tarjota palveluja ulkomaille ilman toimiluvan muutosta, asianmukaista notifikaatiota ja kyseisen valtion kansallisen sääntelyn noudattamista, joten peruspankkipalvelujen tarjoaminen ja kieltä kieltäytyä palveluiden avaamisesta ulkomaille asuville sisältää pankille riskin toimiluparikkomuksesta. Suomen laissa oleva velvoite ei oikeuta poikkeamaan muiden EU-maiden kansallisessa lainsäädännössä olevista vaatimuksista, joten ulkomainen pankkivalvoja voi puuttua suomalaisen pankin ko. maahan tarjoamiin palveluihin. Lisäksi kuluttajalle tarjottaviin palveluihin tulee yleensä sovellettavaksi tämän asuinvaltion lainsäädäntö, eikä tästä voida poiketa kuluttaja-asiakkaan kanssa edes sopimalla. Palvelun tarjoaminen maahan, jossa pankilla ei ole varsinaista toimintaa, aiheuttaa juridisen riskin sekä pankille että asiakkaalle ja taloudellisen riskin pankille.

Painavana perusteena asuinpaikkaan liittyvälle rajaukselle myös kuluttajien osalta on rikollisuuden torjunta. Nykyisin voidaan Suomeen tuoda muualta Euroopasta henkilöitä avaamaan tilejä, joita sitten käytetään rikollisiin tarkoituksiin. Tuore esimerkki tästä oli vastikään uutisissa Asianajaja: ”Nerokas tapa tehdä rikoksia” – ennennäkemätön oikeudenkäynti alkoi Suomessa | Kotimaa | Yle.

FINANSSIALA RY

Hannu Ijäs

Kaarlela Teija-Liisa
Finanssiala ry - Johtaja Hannu Ijäs