

# **Pankkipalvelulainsäädännön arviointi Työryhmän mietintö**

Rahoitusmarkkinat

VALTIOVARAINMINISTERIÖN JULKAISUJA – 2026:3



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

Valtiovarainministeriön julkaisuja 2026:3

# Pankkipalvelulainsäädännön arviointi

Työryhmän mietintö

Peruspankkipalvelutyöryhmä

Valtiovarainministeriö Helsinki 2026

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

Valtiovarainministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-421-9

ISSN pdf: 1797-9714

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2026

## Pankkipalvelulainsäädännön arviointi Työryhmän mietintö

<b>Valtiovarainministeriön julkaisuja 2026:3</b>		<b>Teema</b>	Rahoitusmarkkinat
<b>Julkaisija</b>	Valtiovarainministeriö		
<b>Yhteisötekijä</b>	Peruspankkipalvelutyöryhmä		
<b>Kieli</b>	suomi	<b>Sivumäärä</b>	97

### Tiivistelmä

Mietinnössä ehdotetaan muutoksia luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin, Finanssivalvonnasta annettuun lakiin sekä maksupalvelulakiin.

Luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin ehdotetaan uusia säännöksiä yrityksen ja yhteisön perusmaksutilistä, tilin ominaisuuksista sekä sen irtisanomisesta ja purkamisesta. Säännöksillä laajennettaisiin oikeus peruspankkipalveluihin koskemaan mikro- ja pienyrityksiä, elinkeinonharjoittajia, yhdistyksiä, säätiöitä ja yhteisuuksia.

Luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin lisättäisiin säännös asiakaspalvelun tavoitettavuudesta. Peruspankkipalveluita koskeviin asiakasyhteydenottoihin tulisi vastata ilman aiheetonta viivytystä, mutta kuitenkin viimeistään viiden pankkipäivän kuluessa. Lisäksi laajennettaisiin peruspankkipalveluiden raportointia koskevaa säännöstä siten, että Finanssivalvonnan saatavilla olisi laajemmin tietoja.

Mietinnössä ehdotetaan myös, että Finanssivalvonnasta annettuun lakiin ja maksupalvelulakiin tehdään muutokset, jotka ovat tarpeen muiden ehdotusten takia.

**Asiasanat** rahoitusmarkkinat, pankki- ja rahoitustoiminta, pankkipalvelut, pankkitilit, pankkitoiminta

<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-421-9	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>Asianumero</b>	VN/27266/2024	<b>Hankenumero</b>	VM145:00/2024

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-421-9>

## Bedömning av lagstiftningen om banktjänster Arbetsgruppens betänkande

<b>Finansministeriets publikationer 2026:3</b>		<b>Tema</b>	Finansmarknaden
<b>Utgivare</b>	Finansministeriet		
<b>Utarbetad av</b>	Arbetsgruppen för grundläggande banktjänster		
<b>Språk</b>	finska	<b>Sidantal</b>	97

### Referat

I betänkandet föreslås det att kreditinstitutslagen, lagen om Finansinspektionen och betaltjänstlagen ska ändras.

I kreditinstitutslagen föreslås nya bestämmelser om betalkonton med grundläggande funktioner för företag och sammanslutningar, om egenskaperna hos ett sådant konto samt om uppsägning och hävning av ramavtal om ett sådant konto. Genom bestämmelserna utvidgas rätten till grundläggande banktjänster så att den gäller mikroföretag och små företag, näringsidkare, föreningar, stiftelser och samfällda förmåner.

I kreditinstitutslagen tas det in en bestämmelse om kundbetjäningens tillgänglighet. Kundkontakter som gäller grundläggande banktjänster ska besvaras utan obefogat dröjsmål, men dock senast inom fem bankdagar. Dessutom utvidgas bestämmelsen om rapportering om grundläggande banktjänster så att Finansinspektionen har tillgång till mer information.

I betänkandet föreslås också att i lagen om Finansinspektionen och betaltjänstlagen görs de ändringar som behövs till följd av de andra förslagen.

**Nyckelord** finansmarknaden, grundläggande betalkonto, finansmarknad, bank och finansiering, banktjänster, bankkonto, bankverksamhet (finansiering)

<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-421-9	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>Ärendenummer</b>	VN/27266/2024	<b>Projektnummer</b>	VM145:00/2024

**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-421-9>

## Assessment of banking services legislation Working group report

---

<b>Publications of the Ministry of Finance 2026:3</b>	<b>Subject</b>	Financial Markets
<b>Publisher</b>	Ministry of Finance	

---

<b>Group author</b>	Working group on basic banking services	<b>Pages</b>	97
<b>Language</b>	Finnish		

---

### Abstract

The report proposes amendments to the Act on Credit Institutions, Act on the Financial Supervisory Authority and Payment Services Act.

The report proposes that new provisions on a basic payment account for companies and organisations, and on the features, termination and rescission of such an account be added to the Act on Credit Institutions. The new provisions would expand the scope of basic banking services to cover micro and small enterprises, private traders, associations, foundations and joint administrations.

A provision on the availability of customer service would be added to the Act on Credit Institutions. Client enquiries regarding basic banking services would have to be responded to without undue delay and no later than within five banking days. The scope of the provision on reporting on basic banking services would be expanded to increase the Financial Supervisory Authority's access to information.

The report also proposes that amendments necessitated by the other proposals be made to the Act on the Financial Supervisory Authority and Payment Services Act.

**Keywords** financial markets, basic payment accounts, banking and finance, banking services, bank accounts, banking (finance)

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-421-9	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>Reference number</b>	VN/27266/2024	<b>Project number</b>	VM145:00/2024

---

**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-421-9>

---

# Sisältö

<b>Valtiovarainministeriölle</b> .....	10
<b>Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi</b> .....	13
<b>Esityksen pääasiallinen sisältö</b> .....	13
<b>PERUSTELUT</b> .....	14
<b>1 Asian tausta ja valmistelu</b> .....	14
1.1 Tausta.....	14
1.2 Valmistelu.....	14
<b>2 Nykytila ja sen arviointi</b> .....	15
2.1 Peruspankkipalveluita koskeva lainsäädäntö.....	15
Luottolaitoslain peruspankkipalveluita koskeva sääntely.....	15
Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva sääntely.....	17
Käteisen saatavuutta ja käytettävyyttä koskeva sääntely.....	18
2.2 Tutkimukset ja selvitykset.....	19
2.2.1 Arviomuistio peruspankkipalveluista ja luottolaitoslainsäädännöstä.....	19
Yksityishenkilöt.....	19
Yritykset.....	20
Yhdistykset ja yhteisetuudet.....	20
Asiakaspalvelun tavoitettavuus.....	21
Käteisen käytettävyys.....	21
2.2.2 Finanssivalvonnan selvitykset peruspankkipalveluista.....	22
2.2.3 Finanssivalvonnan selvitykset de-risking-ilmioistä.....	22
Vuoden 2022 selvitys.....	23
Vuoden 2023 selvitys.....	23
Vuoden 2025 selvitys.....	24
2.2.4 EBA:n selvitys de-riskingistä.....	25
2.2.5 FINEn saamat yhteydenotot.....	25
2.2.6 Kansallinen NPO-sektorin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio.....	26
2.2.7 Sisämarkkinoiden täytäntöönpanon valvonnan työryhmä (SMET).....	26

2.3	Nykytilan arviointi.....	27
2.3.1	Luonnolliset henkilöt ja yhdenvertaisuus .....	27
2.3.2	Yritykset ja elinkeinonharjoittajat.....	28
2.3.3	Yhdistykset ja yhteisetuudet .....	30
2.3.4	Säätiöt.....	30
2.3.5	Käteisen saatavuus ja käytettävyys.....	30
<b>3</b>	<b>Tavoitteet.....</b>	<b>31</b>
<b>4</b>	<b>Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....</b>	<b>31</b>
4.1	Keskeiset ehdotukset .....	31
	Yrityksen ja yhteisön perusmaksutili.....	31
	Asiakaspalvelun tavoitettavuus.....	31
	Peruspankkipalveluiden yhdenvertainen saatavuus .....	32
	De-risking-ilmion ehkäiseminen.....	32
4.2	Ehdotusten EU-oikeudellinen arviointi.....	32
	EU-sopimukset ja -tuomioistuinratkaisut .....	33
	ETA-luottolaitokset ja palveluiden vapaa liikkuvuus.....	33
	Kotipaikka- ja vastuuhenkilörajoitukset .....	34
4.3	Pääasialliset vaikutukset .....	34
4.3.1	Johdanto .....	34
4.3.2	Taloudelliset vaikutukset .....	36
	Vaikutukset luottolaitoksiin .....	36
	Vaikutukset asiakkaisiin.....	37
4.3.3	Vaikutukset viranomaistoimintaan .....	38
4.3.4	Yhteiskunnalliset vaikutukset.....	38
4.3.5	Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin sekä eri ihmisryhmiin.....	39
4.3.6	Muut vaikutukset .....	40
<b>5</b>	<b>Muut toteuttamisvaihtoehdot .....</b>	<b>41</b>
5.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	41
5.1.1	Maksulaitosten velvoittaminen peruspankkipalveluiden tarjoamiseen .....	41
5.1.2	Yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliin oikeutettujen toimijoiden rajaaminen .....	42
5.1.3	Avustettuna asioiminen .....	43
5.1.4	Perusmaksutilien lukumäärän rajoittaminen .....	43
5.2	Muut harkitut asiakokonaisuudet ja ratkaisut .....	44
5.2.1	Perusmaksutilin käsitteen laajuus.....	44
5.2.2	ETA-alueen ulkopuolella asuvien peruspankkipalvelut .....	44
5.2.3	OFAC-pakotteet ja peruspankkipalvelut.....	45
5.3	Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot.....	46
5.3.1	Johdanto .....	46
5.3.2	Tanska .....	47
5.3.3	Belgia.....	48
5.3.4	Ranska.....	49
5.3.5	Ruotsi.....	49
5.3.6	Alankomaat .....	49

<b>6</b>	<b>Lausuntopalaute</b> .....	50
<b>7</b>	<b>Säännökohtaiset perustelut</b> .....	50
	7.1 Laki luottolaitostoiminnasta .....	50
	7.2 Laki Finanssivalvonnasta .....	62
	7.3 Maksupalvelulaki .....	62
<b>8</b>	<b>Voimaantulo</b> .....	62
<b>9</b>	<b>Toimeenpano ja seuranta</b> .....	62
<b>10</b>	<b>Suhde muihin esityksiin</b> .....	62
<b>11</b>	<b>Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys</b> .....	63
	11.1 Omaisuudensuoja ja sopimusvapaus .....	63
	11.1.1 Omaisuudensuoja .....	63
	11.1.2 Sopimusvapaus .....	64
	11.2 Elinkeinovapaus .....	66
	Palveluntarjoajien elinkeinovapaus .....	66
	Palveluiden käyttäjien elinkeinovapaus .....	67
	11.3 Hinnoittelun kohtuullisuus .....	68
	11.4 Yhdenvertaisuus .....	69
	11.5 Hallinnolliset seuraamukset .....	69
	11.6 Rekisteröitymisvelvoite ja yhdistymisvapaus .....	70
	11.7 Henkilötietojen käsittely .....	71
	11.8 Kansallinen liikkumavara .....	72
	<b>Lakiehdotukset</b> .....	73
	Laki luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta .....	73
	Laki Finanssivalvonnasta annetun lain 38 §:n muuttamisesta .....	78
	Laki maksupalvelulain 35 ja 37 §:n muuttamisesta .....	79
	<b>Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av kreditinstitutslagen och till lagar som har samband med den</b> .....	80
	<b>Propositionens huvudsakliga innehåll</b> .....	80
	<b>Lagförslag</b> .....	81
	Lag om ändring av kreditinstitutslagen .....	81
	Lag om ändring av 38 § i lagen om Finansinspektionen .....	86
	Lag om ändring av 35 och 37 § i betaltjänstlagen .....	87

<b>Finanssiala ry:n eriävä mielipide työryhmämuistioon hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi .....</b>	<b>88</b>
Yhteenvedo .....	88
Keskeiset huomiot.....	90
Puutteet nykytilan kuvauksessa .....	92
Välttämättömyyspalvelun käsitteestä.....	93
Säätelyn perustuslainmukaisuuden arvioinnista.....	94
Lainsäädännön ennakoitavuudesta.....	95
Lopuksi.....	95
<b>Mikro- ja yksityrittäjät ry:n täydentävä lausuma peruspankkipalvelutyöryhmän mietintöön ja hallituksen esityksen muotoon laadittuun ehdotukseen laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi .....</b>	<b>96</b>

## VALTIOVARAINMINISTERIÖLLE

Valtiovarainministeriö asetti 18. lokakuuta 2024 työryhmän, jonka tehtävänä oli valmistella hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus, jolla

1. varmistetaan mikro- ja pienyritysten sekä yhdistysten pankkipalveluiden riittävä saatavuus ja kohtuullinen hinnoittelu laajentamalla oikeutta peruspankkipalveluihin koskemaan myös näitä toimijoita
2. varmistetaan peruspankkipalveluiden tarjonnan riittävä laatutaso, yhtäläinen saatavuus myös erityisryhmille ja kehitetään sääntelyä asiakaspalvelun tavoitettavuuden ja laadun edistämiseksi erityisesti siten, että asiakkaat saavat vastaukset tiedusteluihinsa ja ratkaisut ongelmiinsa kohtuullisessa ajassa
3. täsmennetään pankin velvollisuuksia ja menettelytapoja siten, ettei niitä tulkita tarpeettoman tiukasti palveluja tarjotessa ja siten muodosta asiantontta estettä palveluiden tarjonnalle (de-risking-ilmion ehkäisy).

Lisäksi työryhmän tehtäväksi asetettiin seurata käteistä koskevan sääntelyvalmistelun etenemistä EU:ssa ja tarvittaessa sisällyttää ehdotukseensa säännöksiä käteisen saatavuudesta ja käytettävyydestä.

Työryhmän puheenjohtajaksi määrättiin neuvotteleva virkamies Kari Kemppainen valtiovarainministeriöstä. Työryhmän sihteeriksi määrättiin hallitussihteerilida Hauhia valtiovarainministeriöstä. Jäseniksi määrättiin finanssineuvos Risto Koponen valtiovarainministeriöstä ja kutsuttiin erityisasiantuntija Satu Pentikäinen oikeusministeriöstä; johtava asiantuntija Petra Lehto työ- ja elinkeinoministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön Talent Boost -ohjelmasta; johtava lakimies Sanna Atrila Finanssivalvonnasta; lakimies Juha Sarin Suomen Pankista; erityisasiantuntija Henriikka Kekkonen Kilpailu- ja kuluttajavirastosta; erityisasiantuntija Elli Björkberg yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistosta; erityisasiantuntija Marjut Vuorela vanhusasiavaltuutetun toimistosta; jaostopäällikkö Tuomas Hidén Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINE:stä; johtava asiantuntija Teija Kaarlela Finanssiala ry:stä; Head of Business Banking Legal Finland Vesa Vuorio Nordea Bank Oyj:stä; Head of Country Management Office Rami Tättilä Danske Bank A/S, Suomen sivuliikkeestä; Risk and Compliance Lead Anders Dahl OP Pohjolasta;

Director, Banking Business Operations Karin Rekola Aktia Bank Abp:sta; pääsihteeri Juha Beurling-Pomoell Kuluttajaliitto ry:stä; juristi Saara Kokko Vammaisfoorumi ry:stä; johtava ekonomisti Petri Malinen Suomen Yrittäjät ry:stä; puheenjohtaja Liisa Hanén Mikro- ja yksinyrittäjät ry:stä sekä toiminnanjohtaja Anne Porthén kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnasta.

Juha Beurling-Pomoellin tilalle jäseneksi tuli sittemmin juristi Kristel Pynnönen Andersson Kuluttajaliitto ry:stä; Kristel Pynnönen Anderssonin tilalle juristi Viivi Kuosa Kuluttajaliitto ry:stä; Henriikka Kekkosen tilalle ryhmäpäällikkö Erika Virtanen Kilpailu- ja kuluttajavirastosta; Anne Porthénin tilalle koordinaattori Petri Öhman kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnasta sekä Saara Kokon tilalle juristi Taina Kölhi Vammaisfoorumi ry:stä.

Peruspankkipalveluiden saatavuuden ja käytettävyyden parantamiseksi mietinnössä ehdotetaan muutoksia luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 15 ja 18 lukuun, Finanssivalvonnasta annettuun lakiin (878/2008) sekä maksupalvelulakiin (290/2010).

Luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin ehdotetaan uusia säännöksiä yrityksen ja yhteisön perusmaksutilistä, tilin ominaisuuksista sekä sen irtisanomisesta ja purkamisesta. Säännöksillä laajennettaisiin oikeus peruspankkipalveluihin koskemaan mikro- ja pienyrityksiä, elinkeinonharjoittajia, yhdistyksiä, säätiöitä ja yhteisuuksia, kuten tie- ja vesiosuuskuntia.

Luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin lisättäisiin säännös asiakaspalvelun tavoitettavuudesta. Peruspankkipalveluita koskeviin asiakasyhteydenottoihin tulisi vastata ilman aiheetonta viivytystä, mutta kuitenkin viimeistään viiden pankkipäivän kuluessa.

Työryhmä ehdottaa myös muutoksia, jotka turvaisivat peruspankkipalveluiden yhdenvertaista saatavuutta myös erityisryhmille. Lisäksi laajennettaisiin peruspankkipalveluiden raportointia koskevaa säännöstä siten, että Finanssivalvonnan saatavilla olisi laajemmin tietoja.

Mietinnössä ehdotetaan myös, että Finanssivalvonnasta annettuun lakiin ja maksupalvelulakiin tehdään muutokset, jotka ovat tarpeen muiden ehdotusten takia.

Mietintöön on liitetty Finanssiala ry:n eriävä mielipide ja Mikro- ja yksinyrittäjät ry:n täydentävä lausuma. Eriävään mielipiteeseen yhtyvät myös Aktia Pankki Oyj:n, Danske Bank A/S Suomen sivuliikkeen, Nordea Pankki Oyj:n sekä OP Pohjolan edustajat.

Saatuaan työnsä päätökseen työryhmä luovuttaa kunnioittavasti mietintönsä valtiovarainministeriölle.

Helsingissä 16 päivänä joulukuuta 2025.

Kari Kemppainen

Satu Pentikäinen  
Sanna Atrila  
Elli Björkberg  
Teija Kaarlela  
Anders Dahl  
Taina Kölhi

Risto Koponen  
Juha Sarin  
Marjut Vuorela  
Vesa Vuorio  
Karin Rekola  
Petri Malinen  
Petri Öhman

Petra Lehto  
Erika Virtanen  
Tuomas Hidén  
Rami Tähtilä  
Viivi Kuosa  
Liisa Hanén

Iida Hauhia

## **Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi**

### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi luottolaitostoiminnasta annettua lakia, Finanssivalvonnasta annettua lakia sekä maksupalvelulakia. Esityksen tavoitteena on edistää peruspankkipalveluiden saatavuutta ja käytettävyyttä.

Luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin ehdotetaan uutta yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliä. Näin oikeus peruspankkipalveluihin laajennettaisiin koskemaan mikro- ja pienyrityksiä, elinkeinonharjoittajia, yhdistyksiä, säätiöitä ja yhteisuuksia. Samassa yhteydessä ehdotetaan myös säännöksiä yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliin ominaisuuksista sekä tilin irtisanomisesta ja purkamisesta.

Luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin lisättäisiin säännös asiakaspalvelun tavoitettavuudesta sekä laajennettaisiin peruspankkipalveluiden raportointia koskevaa säännöstä. Esityksellä tehtäisiin myös tarvittavat muutokset Finanssivalvonnasta annettuun lakiin ja maksupalvelulakiin.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2027.

---

## PERUSTELUT

### 1 Asian tausta ja valmistelu

#### 1.1 Tausta

Peruspankkipalveluihin liittyvät seikat ovat olleet esillä mediassa, kansanedustajien kirjallisissa kysymyksissä sekä valtiovarainministeriön vastaanottamissa kansalaiskirjeissä. Huomion keskiössä on ollut peruspankkipalveluiden sekä käteisen saatavuus ja käytettävyys erityisesti digitalisoituneessa maksu- ja pankkipalveluympäristössä.

Myös pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmassa<sup>1</sup> nostetaan esiin näitä teemoja. Ohjelman mukaan hallitus varmistaa työn perässä Suomeen muuttavien sujuvat peruspankkipalvelut. Hallituksen tavoitteena on helpottaa yritystoimintaa ja yrittämisen edellytyksiä. Näiden ohella hallitus on sitoutunut työskentelemään osallistavan ja oikeudenmukaisen yhteiskunnan puolesta ja torjumaan eriytymiskehitystä. Lisäksi hallituksen tavoitteena on vahvistaa vammaisten henkilöiden ja ikäihmisten oikeuksien toteutumista ja tukea heidän osallistumismahdollisuuksiaan digitalisoituvassa yhteiskunnassa.

Hallitus on linjannut puoliväliriihen kirjauksissaan 23.4.2025 turvaavansa yritysten ja yhdistysten peruspankkipalveluiden saatavuutta sekä edistävänsä sujuvaa maahanmuuton kokonaisprosessia, johon kuuluu myös pankkitilien avaaminen.<sup>2</sup>

Valtiovarainministeriössä on toteutettu vuonna 2023 selvitys peruspankkipalveluita, käteisen saatavuutta ja käyttöä sekä luottolaitostoimintaa koskevan sääntelyn ajantasaisuudesta. Selvityksen pohjalta julkaistiin 1.3.2024 pankkipalveluita ja luottolaitoslainsäädäntöä koskeva arviomuistio<sup>3</sup>. Arviomuistiossa tarkastellut sääntelytoimenpiteet saivat lausuntokierroksella kannatusta peruspankkipalveluiden palveluiden käyttäjiltä, mutta vastustusta palveluiden tarjoajilta.

#### 1.2 Valmistelu

Esitysluonnos on valmisteltu valtiovarainministeriön 18.10.2024 asettamassa peruspankkipalvelutyöryhmässä. Työryhmän toimikausi alkoi 31.10.2024 ja päättyi 31.12.2025.

Työryhmän puheenjohtajana toimi valtiovarainministeriön neuvotteleva virkamies Kari Kempainen ja sihteerinä hallitussihteeri Iida Hauhia. Työryhmään nimitettiin edustajat oikeusministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriön sekä opetus- ja kulttuuriministeriön Talent Boost -ohjelmasta, Finanssivalvonnasta, Suomen Pankista, Kilpailu- ja kuluttajavirastosta, Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINEstä, Finanssiala ry:stä, Nordea Bank Abp:stä, Osuuspankkiryhmästä, Danske Bank A/S:n Suomen sivuliikkeestä, Aktia Bank Abp:stä, Kuluttajaliitto ry:stä, Vammaisfoorumi ry:stä, yhdenvertaisuusvaltuutetun ja vanhusasiavaltuutetun toimistoista, Suomen Yrittäjät ry:stä, Mikro- ja yksinyrittäjät ry:stä sekä Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANEstä.

1 [Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023](#)

2 [Suomi kasvun tielle: Puoliväliriihen kasvutoimet 23.4.2025](#)

3 [Valtiovarainministeriö: Pankkipalvelujen ja luottolaitoslainsäädännön arviointi: Arviomuistio sääntelyn ajantasaisuudesta ja muutostarpeista 1.3.2024](#)

Asettamis päätöksessä työryhmän tehtäväksi määrättiin valmistella hallituksen esityksen muotoon laadittu ehdotus, jolla

- 1) varmistetaan mikro- ja pienyritysten sekä yhdistysten pankkipalveluiden riittävä saatavuus ja kohtuullinen hinnoittelu laajentamalla oikeutta peruspankkipalveluihin koskemaan myös näitä toimijoita,
- 2) varmistetaan peruspankkipalveluiden tarjonnan riittävä laatu, yhtäläinen saatavuus myös erityisryhmille ja kehitetään sääntelyä asiakaspalvelun tavoitettavuuden ja laadun edistämiseksi erityisesti siten, että asiakkaat saavat vastaukset tiedusteluihinsa ja ratkaisut ongelmiinsa kohtuullisessa ajassa ja
- 3) täsmennetään pankin velvollisuuksia ja menettelytapoja siten, ettei niitä tulkita tarpeettoman tiukasti palveluja tarjotessa ja siten muodosta asiatonta estettä palveluiden tarjonnalle (de-risking-ilmion ehkäisy).

Lisäksi työryhmän tehtäväksi annettiin seurata käteistä koskevan sääntelyvalmistelun etenemistä EU:ssa. Työryhmä voi tarvittaessa sisällyttää ehdotukseensa säännöksiä käteisen saatavuudesta ja käytettävyydestä.

## 2 Nykytila ja sen arviointi

### 2.1 Peruspankkipalveluita koskeva lainsäädäntö

#### *Luottolaitoslain peruspankkipalveluita koskeva sääntely*

Kuluttajan asemassa toimivilla luonnollisilla henkilöillä on lakisääteinen oikeus peruspankkipalveluihin. Tähän oikeuteen liittyvä lainsäädäntö on yhdenmukaistettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä maksutileihin liittyvien maksujen vertailukelpoisuudesta, maksutilien siirtämisestä ja mahdollisuudesta käyttää perusmaksutilejä (2014/92/EU), jäljempänä *EU:n perusmaksutilidirektiivi*. Kansallisesti direktiivi on pantu täytäntöön erityisesti luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (610/2014), jäljempänä *luottolaitoslaki*. EU:n perusmaksutilidirektiivi on luonteeltaan minimiharmonisoiva. Näin direktiivi mahdollistaa sen, että kuluttajiin sovellettava peruspankkisääntely voidaan laajentaa koskemaan soveltuvin osin myös oikeushenkilöitä. Näin ei ole kuitenkaan toistaiseksi tehty Suomessa.

Luonnollisten henkilöiden oikeudesta peruspankkipalveluihin säädetään luottolaitoslain 15 luvussa. Luottolaitoslain 15 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan talletuspankkien tarjottava on maksutiliä, maksupalveluita ja sähköisen tunnistamisen palveluita yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi ETA-valtiossa laillisesti asuville. Palveluita on tarjottava luonnollisille henkilöille näiden toimiessa muutoin kuin elinkeinonharjoittajina. Käytännössä oikeus koskee siis kuluttajana toimivia henkilöasiakkaita.

Peruspankkipalveluiden tarjoamiseen velvoitettuja ovat talletuspankit sekä maksutilejä tarjoavat maksulaitokset<sup>4</sup>. Velvollisuus tarjota peruspankkipalveluita kuluttajille koskee luottolaitoslain 18 luvun 6 §:n mukaan myös ulkomaisen luottolaitoksen sivuliikkeitä

4 Maksulaitoslain (297/2010) 9 §:n mukaan maksulaitoksen on maksutilejä ja maksupalveluita tarjotessaan kohdeltava kaikkia asiakkaitaan syrjimättömästi ja yhdenvertaisesti noudattaen luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 6 §:ää, joka koskee asiakkaan oikeutta peruspankkipalveluihin.

sekä ulkomaisia luottolaitoksia, jotka palvelujen vapaan tarjonnan nojalla harjoittavat Suomessa luottolaitoslain 5 luvun 1 §:n mukaista talletuspankkitoimintaa.

Luottolaitoslain 15 luvun 6 §:n 2 momentissa todetaan, että talletuspankin tulee hyväksyä tai hylätä asiakkaan perusmaksutilihakemus ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kymmenen pankkipäivän kuluessa hakemuksen vastaanottamisesta. Perusmaksutilin avaamisesta saa kieltäytyä vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetusta laista (444/2017), jäljempänä *rahanpesulaki*, tai eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetusta laista (659/1967) johtuvasta syystä. Luottolaitoslain 15 luvun 6 §:n 3 momentin perusteella kieltäytymisen täsmällinen peruste on ilmoitettava asiakkaalle viivytyksettä, kirjallisesti ja maksutta. Ilmoitusta ei kuitenkaan tule antaa, jos se olisi kansallisen turvallisuuden, yleisen järjestyksen tai rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain tavoitteiden vastaista. Talletuspankin on myös annettava asiakkaalle riittävä selvitys menettelystä, jolla tämä voi valittaa hylkäämispäätöksestä ja kuluttajan oikeudesta ottaa yhteyttä toimivaltaiseen viranomaiseen ja vaihtoehtoiseen riitojenratkaisuelimeen sekä annettava asianmukaiset yhteystiedot.

Luottolaitoslain 15 luvun 6 a § koskee perusmaksutilin ominaisuuksia ja siitä perittäviä maksuja. Pykälän 1 momentin mukaan perusmaksutilin tulee sisältää seuraavat palvelut: 1) perusmaksutilin avaaminen, käyttäminen ja sulkeminen; 2) varojen tallettaminen; 3) käteisen nostaminen ETA-valtion alueella ja 4) maksutapahtumien toteuttaminen suoraveloituksina, maksukortilla, tilisiirroilla, pankkipäätteillä, luottolaitoksen toimipisteissä ja luottolaitoksen verkkopalveluissa. Pykälän 2 momentin mukaan palveluita on tarjottava yhtä laajasti kuin talletuspankki jo tarjoaa niitä asiakkailleen, joilla on jokin muu maksutili kuin perusmaksutili. Lisäksi momentissa säädetään, että palveluiden tai sähköisen tunnistamisen palveluiden tapahtumamääriä ei saa rajata. Talletuspankeille asetetaan momentissa myös velvoite tarjota vahva sähköinen tunnistuspalvelu perusmaksutiliasiakkaalleen, jos se tarjoaa sitä muille asiakkaille.

Hinnoittelua käsitellään luottolaitoslain 15 luvun 6 a §:n 3 momentissa. Momentin mukaan asiakkailta veloittavien maksujen tulee olla kohtuullisia ja vastattava niistä talletuspankille aiheutuvia todellisia kustannuksia. Maksujen kohtuullisuutta arvioitaessa tulee huomioida ainakin kansallinen tulotaso ja maksutilipalveluista keskimäärin veloittavat maksut.

Luottolaitoslain 15 luvun 6 b § koskee puolestaan perusmaksutiliä koskevaa puitesopimusta sekä puitesopimuksen irtisanomista ja purkamista. Pykälän 2 momentissa yksilöidään tilanteet, joissa talletuspankki saa irtisanoa perusmaksutiliä koskevan puitesopimuksen. Tämä on mahdollista vain, jos asiakkaan maksutilillä ei ole ollut tapahtumia 24 peräkkäisen kuukauden aikana tai jos asiakas ei enää asu laillisesti ETA-valtiossa. Pykälän 3 momentissa täsmennetään, että irtisanomisen perusteesta on ilmoitettava asiakkaalle kirjallisesti ja maksutta vähintään kaksi kuukautta ennen irtisanomisen voimaantuloa. Perustetta ei tarvitse kuitenkaan ilmoittaa, jos sen ilmoittaminen olisi kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen vastaista.

Luottolaitoslain 15 luvun 6 b §:n 4 momentissa säädetään talletuspankin oikeudesta purkaa perusmaksutiliä koskeva puitesopimus. Purkaminen on sallittua vain, jos asiakas on tahallisesti käyttänyt maksutiliä laittomaan tarkoitukseen tai jos asiakas on antanut virheellisiä tietoja tai jättänyt antamatta tietoja, ja oikein annetut tiedot olisivat johtaneet perusmaksutilihakemuksen hylkäämiseen. Pykälän 5 momentissa tarkennetaan, että talletuspankin on neuvottava irtisanomista ja purkamista koskevassa ilmoituksessaan asiakasta menettelystä, jolla tämä voi valittaa irtisanomisesta tai purkamisesta. Lisäksi asiakasta tulee neuvoa oikeudesta ottaa yhteyttä toimivaltaiseen viranomaiseen ja vaihtoehtoiseen riidanratkaisuelimeen sekä annettava asianmukaiset yhteystiedot.

Luottolaitoslain 1 luvun 3 §:n mukaan lain noudattamista valvoo Finanssivalvonta. Näin Finanssivalvonnan tehtävä on valvoa, että luonnollisten henkilöiden oikeus peruspankkipalveluihin toteutuu. Lisäksi Finanssivalvonnasta annetun lain 3 §:n 3 momentin 3 kohdan mukaan Finanssivalvonnan tehtävä on seurata ja arvioida peruspankkipalvelujen saatavuutta ja niiden hinnoittelua. Samoin luottolaitoslain 15 luvun 19 a §:n mukaan Finanssivalvonta voi antaa tarkempia määräyksiä 6 ja 6 a §:ssä tarkoitettusta perusmaksutilistä, sen ominaisuuksista ja tarjottavista palveluista.

#### *Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva sääntely*

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevalla sääntelyllä on myös huomattava merkitys peruspankkipalveluiden saatavuuden ja käytettävyyden näkökulmasta. Rahanpesua ja terrorismin rahoittamista estävään sääntelyyn kuuluu sekä kansallisia lakeja että eurooppalaista ja kansainvälistä sääntelyä. Kansallisen lainsäädännön ja EU-oikeuden taustalla vaikuttavat merkittävästi myös FATF:n (Financial Action Task Force) kansainväliset suositukset, joita jäsenvaltiot ovat poliittisesti sitoutuneet noudattamaan.

Pankin tulee tunnistaa asiakkaansa ja tarvittaessa todentaa hänen henkilöllisyytensä rahanpesulaissa, luottolaitolaissa tai muissa finanssialaa säätelevissä laeissa säädetyissä tilanteissa. Rahanpesulain 3 luvussa säädetään asiakkaan tuntemista koskevista velvoitteista, joissa korostetaan erityisesti asiakkaaseen kohdistuvaa riskiperusteista arviointia. Asiakas tulee tunnistaa ja todentaa tämän henkilöllisyys vakituista asiakassuhdetta perustettaessa tai viimeistään siinä vaiheessa, kun asiakas saa liiketoimeen sisältyvät varat tai muun omaisuuden tai ennen kuin liiketoimi on suoritettu kokonaisuudessaan loppuun.

Rahanpesulain 3 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan, jos ilmoitusvelvollinen ei pysty toteuttamaan asiakkaan tuntemiseksi tässä luvussa säädettyjä toimia, ilmoitusvelvollinen ei saa perustaa asiakassuhdetta, suorittaa liiketoimintaa tai ylläpitää liikesuhdetta. Rahanpesulain 3 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan asiakkaan tuntemista koskevia toimia on noudatettava riskiperusteiseen arviointiin pohjautuen koko asiakassuhteen ajan.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyen pankin lakisäätöisenä velvollisuutena on tavanomaisesta poikkeavien liiketoimien tunnistaminen ja niiden selvittäminen. Siksi pankki myös kysyy asiakkaalta tietoja pankkipalveluiden käytöstä ja aiotusta käytöstä, jotta se pystyy paremmin arvioimaan, minkälaiset tapahtumat voidaan katsoa asiakkaan normaaliksi toiminnaksi. Asiakkaan normaalin toiminnan hahmottamisen avulla pankit pystyvät paremmin tunnistamaan tavanomaisesta poikkeavia liiketoimia.

Rahanpesulain esitöiden mukaan tilanteessa, jossa asiakas ei anna riittäviä tuntemistietoja, ilmoitusvelvollisen tulisi ensisijaisesti rajoittaa palveluita (esimerkiksi maksuvälineen sulkemalla) ja vasta viime kädessä irtisanoa sopimus. Lisäksi huomioon tulisi ottaa se, että palveluiden rajoittamisiin tai maksuvälineen sulkemiseen ei saisi kuitenkaan ryhtyä, ellei puute asiakkaan tuntemistiedoissa ole olennainen ja välttämätön, kun arvioidaan asiakkaan tuntemiseksi säädettyjä toimia ja asiakkaan riskiperusteista arviointia. Rahanpesulain 3 luvun 1 §:ssä korostetaan riskiperusteista asiakkaaseen kohdistuvaa arviointia, jolloin kokonaisten asiakasryhmien kategorinen luokittelu korkeariskisiksi ei katsota perustelluksi.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvään sääntelyyn liittyy läheisesti de-riskingin käsite. De-riskingillä viitataan Finanssivalvonnan mukaan ilmiöön, jossa riskien hallitsemisen sijaan pyritään välttämään asiakkuuteen liittyvää riskiä joko lopettamalla tai rajoittamalla liikesuhteita korkeariskisiksi arvioitujen asiakkaiden tai

jopa kokonaisten asiakasryhmien kanssa.<sup>5</sup> Tällöin finanssilaitos ei arvioi tapauskohtaisesti kulloiseenkin asiakkuuteen liittyviä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä eikä omaa kykyään hallita kyseisiä riskejä. Finanssivalvonnan mukaan asiakkuuksista kieltäytyminen tai niiden irtisanominen voi olla merkki tehottomasta rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskienhallinnasta, jolla voi olla puolestaan vakavia yhteiskunnallisia seurauksia.<sup>6</sup>

Finanssivalvonnan määräys- ja ohjekokoelman 2/2023<sup>7</sup> luvussa 8 käsitellään asiakassuhteesta kieltäytymistä, palveluiden rajoittamista ja asiakassuhteen lopettamista, jotka liittyvät erityisesti rahanpesulain 3 lukuun sekä de-risking ilmiöön. Finanssivalvonnan ohjeistuksen mukaan ennen rajoitustoimiin ryhtymistä ilmoitusvelvollisen tulee arvioida asiakkuuteen liittyviä riskejä monipuolisesti ja ottaa huomioon tapauskohtaisesti riskien hallintakeinoja. Lisäksi huomioon tulee ottaa se, etteivät rajoitustoimenpiteet johda kohtuuttomaan rahoituspalveluiden käytön estämiseen asiakkailta. Finanssivalvonta suositaa huomioimaan myös sen, että yksittäisiin asiakassuhteisiin liittyvät riskit vaihtelevat riskikategorioiden sisällä.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevaan sääntelyyn on tekeillä kokonaisuudistus<sup>8</sup>. Uudistuksella pannaan kansallisesti täytäntöön uutta EU-lainsäädäntöä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä. Sääntelyllä perustetaan muun muassa EU:n rahanpesutorjuntaviranomainen AMLA sekä uusi valvontajärjestelmä, joka perustuu AMLA:n ja kansallisten viranomaisten yhteistyöhön. Uusien lakien on tarkoitus astua voimaan pääasiassa heinäkuussa 2027.

#### *Käteisen saatavuutta ja käytettävyyttä koskeva sääntely*

Käteisen saatavuudesta ja käytettävyydestä ei ole suoraa kansallista lainsäädäntöä.

Eurosetelien asemasta laillisenä maksuvälineenä säädetään Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen, jäljempänä *SEUT*, 128 artiklan 1 kohdassa. Metallirahojen asemasta laillisenä maksuvälineenä säädetään puolestaan euron käyttöönotosta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 974/98 11 artiklassa. Lisäksi komissio on antanut vuonna 2010 suosituksen<sup>9</sup>, jossa määritellään tarkemmin käteisen asemaa laillisenä maksuvälineenä.

Komissio on määritellyt laillisen maksuvälineaseman kolmen seikan kautta. Laillinen maksuvälineasema merkitsee komission mukaan ensinnäkin käteisen periaatteellista pakollista hyväksymistä. Maksuvelvoitteen velkoja ei voi siis kieltäytyä ottamasta vastaan euroseteleitä ja -metallirahoja, jolleivät osapuolet ole sopineet muusta maksutavasta. Toiseksi laillinen maksuvälineasema merkitsee käteisen hyväksymistä täydestä nimellisarvosta. Tämä tarkoittaa sitä, että euroseteleiden ja -metallirahojen rahallinen arvo vastaa seteleissä ja kolikoissa ilmoitettua määrää. Kolmas seikka liittyy maksuvelvollisuu-

5 [Finanssivalvonnan rahanpesun estämisen uutiskooste, 1/2025](#)

6 [Finanssivalvonnan tema-arvio korkeariskisten asiakkaiden aiheuttamista pankkipalveluiden rajoittamisista 7.12.2022](#)

7 [Finanssivalvonta: Määräykset ja ohjeet 2/2023 – Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen.](#)

8 [Ks. Rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistus -hanke.](#)

9 [Komission suositus, annettu 22 päivänä maaliskuuta 2010, euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineaseman soveltamisalasta ja vaikutuksista \(2010/191/EU\)](#)

desta vapautumiseen: velallinen voi vapautua maksuvelvoitteesta tarjoamalla velkojalle euroseteleitä ja -metallirahoja.

Komissio korostaa suosituksessaan, että käteisestä kieltäytymisen pitäisi olla mahdollista ainoastaan perustelluista syistä, jotka liittyvät vilpittömän mielen periaatteeseen. Kieltäytyminen olisi mahdollista, jos vähittäiskauppialla ei esimerkiksi olisi vaihtorahaa. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin asettaa käteisen pakollista hyväksymistä koskevia rajoituksia oman toimivaltansa puitteissa osa-alueilla, jotka eivät kuulu rahalainsäädännön ja politiikan tai unionin muun yksinomaisen toimivallan piiriin.

Unionin tuomioistuimien on asiassa *Hessischer Rundfunk* vahvistanut, että rahalainsäädäntö on osa rahapolitiikkaa.<sup>10</sup> Se on myös antanut oikeudellisesti sitovan tulkinnan laillisen maksuvälineen aseman käsitteestä SEUT-sopimuksen 128 artiklan 1 kohdassa esitetyn ”laillisen maksuvälineen” käsitteen tavanomaisen merkityksen perusteella ja vahvistanut, että käsitteeseen sisältyy pakollinen hyväksyminen täydestä nimellisarvosta ja maksuvelvollisuudesta vapauttaminen.

Komissio esitti vuonna 2023 osana yhtenäisvaluuttapakettia<sup>11</sup> käteisen laillisen maksuvälineen asemaa koskevan asetusehdotuksen<sup>12</sup>, jolla unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö kodifoidaan. Tarkoituksena on määritellä myös käteisen käsite laillisena maksuvälineenä ja säätää käteisen saatavuuteen liittyvistä näkökohdista. Asetusehdotuksesta käydään parhaillaan neuvotteluita.

## 2.2 Tutkimukset ja selvitykset

### 2.2.1 Arviomuistio peruspankkipalveluista ja luottolaitoslainsäädännöstä

Valtiovarainministeriön laatimassa arviomuistiossa<sup>13</sup> tuodaan esille näkökulmia ja ehdotuksia kansallisen luottolaitoslainsäädännön uudistamiseksi eri sidosryhmiltä kerätyn palautteen ja valtiovarainministeriön tekemien havaintojen pohjalta. Arviomuistion keskeinen havainto on, että peruspankkipalveluiden tarjontaan, käytettävyyteen ja hinnoitteluun liittyy haasteita niin yksityishenkilöiden, yritysten kuin yhdistystenkin näkökulmasta.

#### *Yksityishenkilöt*

Yksityishenkilöt saavat ja pystyvät käyttämään peruspankkipalveluja keskimäärin kohtuullisesti, mutta ongelmia on etenkin erityisryhmillä. Arviomuistiota varten kerättyssä palautteessa palveluiden käyttäjät pitivät peruspankkipalveluiden nykyistä sisältöä pääosiltaan riittävänä ja sen säilyttämistä nykymuodossaan tärkeänä, kun taas palveluntarjoajat pitivät sisältöä liian laajana. Käyttäjät kokivat peruspankkipalveluiden hinnoittelun ongelmalliseksi erityisesti ei-digitaalisia palvelukanavia käyttävien asiakkaiden osalta ja kannattivat asiakaspalveluvelvoitteen asettamista. Palveluntarjoajat puolestaan pitivät hinnoittelua oikeasuhtaisena ja vastustivat asiakaspalveluvelvoitteen asettamista. Viranomaisilta saadussa palautteessa korostuivat yleisesti peruspankkipalveluiden saatavuus

10 Tuomio 26.1.2021, Dietrich ja Häring v. Hessischer Rundfunk, yhdistetyt asiat C-422/19 ja C-423/19, ECLI:EU:C:2020:756.

11 [Komission lehdistötiedote: Yhtenäisvaluuttapaketti 28.6.2023.](#)

12 [Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineen asemasta, COM\(2023\) 364 final](#)

13 [Pankkipalvelujen ja luottolaitoslainsäädännön arviointi: Arviomuistio sääntelyn ajantasaisuudesta ja muutostarpeista.](#)

ja saavutettavuus sekä niiden toteuttaminen yhdenvertaisella ja syrjimättömällä tavalla erityisryhmien tarpeet ja rajoitteet huomioiden.

Erityisinä huolenaiheina nostettiin esiin palveluiden syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden toteutuminen sekä eri asiakasryhmittäin että myös maantieteellisesti tarkasteltuna. Arviomuistion pohjaksi saadussa palautteessa ongelmat peruspankkipalveluissa liittyvät usein erityisryhmiin kuuluviin yksityishenkilöihin ja heidän mahdollisten erityistarpeidensa huomioimiseen palveluiden saavutettavuudessa. Saadun palautteen samansuuntaisuudesta ja runsaasta lukumäärästä voidaan päätellä, että kyse on yhteiskunnallisesti merkittävästä haasteesta, vaikka pankkien kokonaisasiakasmääriin nähden tämä muodostaa todennäköisesti suhteellisen pienen osuuden koko pankkiasiakaskunnasta. Myös asiakaspalvelun tavoitettavuuden parantamista pidettiin tärkeänä vähintäänkin erityisryhmiin kuuluvien asiakkaiden näkökulmasta.

### *Yritykset*

Arviomuistiossa todetaan, että yritykset kohtaavat ongelmia pankkipalveluiden saatavuudessa, vaikka palveluiden tarjonta on pääosin kohtuullista. Ongelmat liittyvät erityisesti tilien avaamiseen, pankkipalveluiden rajoittamiseen sekä tilien sulkemiseen. Arviomuistiossa esitettyjen selvitysten perusteella on myös havaittu, että pankkipalveluiden saatavuusongelmat ovat lisääntyneet viime vuosina merkittävästi. Ongelmien arvioidaan liittyvän keskeisesti pankkien rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyviin velvoitteisiin, joita tulkitaan yritysasiakkaiden kohdalla tietyissä tapauksissa säännönmukaisesti tarpeettoman kaavamaisesti. Yritykset ovat kokeneet myös haasteita palveluiden saatavuudessa tilanteissa, joissa asiakkuus ei välttämättä ole pankin näkökulmasta kiinnostava.

Vaikeuksia peruspankkipalveluiden saatavuudessa on erityisesti mikro- ja pienyrityksillä, ja näiden joukossa etenkin maahanmuuttajataustaisilla toimijoilla. Suurimpina syinä pankkipalvelujen saatavuuden ongelmiin liittyen on tietyissä selvityksissä todettu se, että yrityksen vastuuhenkilö on ulkomaalainen tai ulkomaalaistaustainen. Arviomuistiossa havaitaan, että yksinyrittäjät ja mikroyritykset ovat kokeneet erityisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvät toimenpiteet ylimitoitetuiksi. Mikro- ja pienyrityksien keskuudessa on selvitysten perusteella huomattu myös tyytymättömyyttä pankkipalveluiden hinnoitteluun. Hinnoittelu on koettu jossain määrin kohtuuttomaksi etenkin pienimpien yritysten kannalta. Tämä johtuu osin riittämättömästä kilpailusta peruspankkipalvelujen tarjoajien keskuudessa.<sup>14</sup>

### *Yhdistykset ja yhteisetuudet*

Yhdistykset taas kohtaavat osin merkittäviäkin ongelmia peruspankkipalveluiden saatavuudessa ja käytettävyydessä. Ongelmia on havaittu erityisesti pankkitilin avaamisessa, mutta myös esimerkiksi digitaalisten palveluiden puute tai vaikea saavutettavuus on koettu vaivalloiseksi.

Pankkipalveluiden saatavuuden haasteiden lisäksi yhdistysten peruspankkipalveluiden hinnoittelussa on havaittu ongelmakohtia. Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANEn tuottaman kyselytutkimuksen mukaan hinnoittelu on koettu kohtuuttomaksi yli kolmessa neljäsosassa kyselyyn vastanneissa yhdistyksissä. Erittäin kohtuuttomaksi palveluiden hinnoittelu koettiin sellaisten vastaajien keskuudessa, jotka käyttävät pankkipalveluja harvoin, vapaaehtoisvoimin toimivissa yhdistyksissä sekä niissä yhdistyksissä, joissa jäsenmaksutulot ovat vähäisiä.

14 Arviomuistio, s. 17.

Ongelmat koskettavat osaa yhdistyksistä sekä Y-tunnuksettomista yhteisuuksista, kuten tie- ja vesiosakaskunnista. Haasteita on etenkin sellaisten yhdistysasiakkaiden keskuudessa, joiden talletus- ja tapahtumien määrät ovat pieniä. Kaikissa tilanteissa lainsäädäntö ei lisäksi mahdollista tie- ja vesiosakaskunnille Y-tunnuksen myöntämistä<sup>15</sup>. Pankkien asiakkaan tuntemista koskeva lainsäädäntö edellyttää taas oikeushenkilöiltä yksilöitävyyttä esimerkiksi rekisteröintitunnuksen perusteella, mikä aiheuttaa tilanteen, jossa tie- ja vesiosakaskuntien pankkipalvelut on ohjattu järjestämään vastuuhenkilön henkilökohtaisten pankkipalveluiden kautta.

Ratkaisuehdotuksina näihin ongelmiin nostetaan esiin informaatio-ohjauksen edistämistä Finanssivalvonnan toimivaltuuksien kautta, asiakkaan tuntemiseen ja tunnistamiseen sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvien menettelytapojen kehittämistä sekä peruspankkipalvelujen tarjoamisvelvoitteen laajentaminen koskemaan myös yrityksiä, yhteisöjä ja elinkeinotoimintaa harjoittavia luonnollisia henkilöitä taikka vaihtoehtoisesti hyvää pankkitapaa koskevan kehittämisen kautta.

#### *Asiakaspalvelun tavoitettavuus*

Lisäksi arviomuistiossa havaitaan, että kaikilla asiakasryhmillä on vaikeuksia saada henkilökohtaista asiakaspalvelua. Ongelma koskee kaikkia palvelukanavia, myös verkko- ja puhelinasiointia. Ongelmaa havainnollistaa myös valtiovarainministeriön toteuttama kysely, jossa merkittävä määrä [otakantaa.fi](https://otakantaa.fi)-sivustolla toteutetun kyselytutkimukseen vastanneista yksityishenkilöistä, yhdistyksistä ja yrityksistä koki, että peruspankkipalveluiden saatavuus ja laatu eivät ole riittäviä. Lisäksi asiaa koskevassa lausuntopalautteessa tunnistettiin samoja ongelmia palveluiden saatavuudessa, saavutettavuudessa ja laadussa sekä korostettiin erityisesti henkilökohtaisen palvelun merkitystä erityisryhmille. Asiakkaat kokivat, että ongelmat henkilökohtaisen palvelun saatavuudessa eivät rajoitu yksittäistapauksiin. Arviomuistion mukaan henkilökohtaisen palvelun puutteet vaikeuttavat erityisesti virhe- ja ongelmatilanteiden selvittämistä sekä digitaalisten palvelujen turvallista käyttöä.

Ratkaisuehdotukseksi asiakaspalveluun liittyvistä peruspankkipalveluiden ongelmakohdista tunnistetaan, että peruspankkipalveluiden yhteydessä voitaisiin säätää asiakaspalvelun tavoitettavuudesta. Lisäksi perusteltuna pidetään asiakaspalvelun tavoitettavuuden edistämistä koskevia toimenpiteitä laajemminkin. Kehittämistarpeet liittyvät korostetusti esimerkiksi asiakasyhteydenottoihin vastaamiseen, ongelmatilanteiden selvittelyyn sekä erityisryhmiin kuuluvien asiakkaiden huomioimiseen.

#### *Käteisen käytettävyys*

Käteisen saatavuuden ja käytettävyyden osalta arviomuistiossa todetaan, että vaikka käteisen käyttö on vähentynyt, on se silti monelle tärkeä ja jopa ainut käytettävissä oleva maksuväline. Arviomuistiossa tunnistetaan myös, että esimerkiksi Suomen Pankin mukaan nykyinen sääntely ei riittävällä tavalla turvaa kaikkien käteispalvelujen toteutumista. Valtiovarainministeriön saamista palautteissa nostettiin esiin huolia käteisen hyväksymisen mahdollisesta supistumisesta tulevaisuudessa sekä korostettiin huolta käteisen nosto- ja talletuspalveluiden alueellisesta riittämättömyydestä.

15 Samasta aiheesta on annettu Finanssivalvonnan suositus arviomuistion julkaisemisen jälkeen. Ks. [Finanssivalvonta täydentää aiempaa tulkintaansa y-tunnuksettomien oikeushenkilöiden asiakkaan tuntemistiedoista – myös muu kuin y-tunnus voi toimia rekisterinumerona 12.6.2024](#)

### 2.2.2 Finanssivalvonnan selvitykset peruspankkipalveluista

Finanssivalvonta selvittää vuosittain<sup>16</sup> peruspankkipalveluiden saatavuutta ja hinnoittelua. Viimeisen kahden vuoden aikana kuluttajien mukainen oikeus lainmukaisiin peruspankkipalveluihin on selvitysten mukaan toteutunut Suomessa kokonaisuutena tarkastellen asianmukaisesti. Palvelut ovat olleet yleisesti saatavilla ja pääosin kohtuuhintaisia.

Suurin osa asiakkaista käyttää peruspankkipalveluita digitaalisesti, jolloin palvelut ovat saavutettavissa jatkuvasti. Keskeiset ongelmakohdat liittyvät selvitysten mukaan etenkin digitaalisia palveluita käyttämättömien asiakkaiden palveluun. Peruspankkipalveluita käytettiin vuonna 2024 pääosin digitaalisesti, mutta osalle asiakaskunnasta muiden kuin digitaalisten peruspankkipalveluiden saatavuus on tärkeää. Viime vuosien keskeinen huomio selvityksissä on ollut fyysisten toimipisteiden ja käteisautomaattien määrän laskeminen, mikä on voinut heikentää palvelujen ja käteisen saatavuutta paikallisesti.

Myös merkittävimmät erot hinnoittelussa kohdistuivat asiakkaisiin, jotka eivät käytä digitaalisia palveluita. Asiointi oli Finanssivalvonnan mukaan edullisempaa asiakkaille, jotka kykenivät hoitamaan asiointinsa digitaalisten palvelukanavien kautta. Esimerkiksi konttorissa tehtävä tilisiirto saattoi maksaa useita euroja, kun taas digitaalisissa kanavissa maksaminen oli usein maksutonta tai verrattain huomattavasti edullisempaa.

Kahdessa viimeisimmässä selvityksessään Finanssivalvonta on korostanut tarvetta turvata peruspankkipalvelut myös ei-digitaalisille asiakkaille. Samoin Finanssivalvonta on kehottanut pankkeja panostamaan asiakkaiden avuntarpeeseen, digituen tarjontaan sekä henkilökohtaisten palveluiden saatavuuteen ja näiden hintatasoon. Finanssivalvonta pitää tärkeänä, että pankit tarjoavat aktiivisesti digitukea ja neuvontaa asiakkaille, joille digitaalisten palveluiden käyttö on vaikeaa tai mahdotonta. Valtaosa maksutiliä hallitsevista kuluttajista on tehnyt sopimuksen verkko- tai mobiilipankin käytöstä. Tämän takia myös digitukeen panostaminen on keskeistä palvelun laadun takaamiseksi.

Finanssivalvonta on suositellut kiinnittämään hinnoittelussa huomiota etenkin niihin palveluihin, jotka koskevat digitaalisia palveluita käyttämättömiä asiakkaita. Hyvänä käytäntönä Finanssivalvonta on pitänyt esimerkiksi sitä, että digitaalisia palveluita esimerkiksi vamman tai toimintarajoitteen takia käyttämättömille asiakkaille tarjotaan samat hinnat kuin digipalveluiden käyttäjille.

Myös käteispalveluiden saatavuudesta on huolehdittava Finanssivalvonnan mukaan koko maan laajuisesti. Konttoreiden määrä on ollut jatkuvasti laskussa, mutta käteispalveluja tarjoavien konttorien määrää on toisaalta lisätty. Käteispalveluita tarjotaan konttoreiden välillä vaihtelevasti, ja valtaosassa kokoaikaisesti palvelevissa konttoreissa käteispalveluja on tarjolla vain rajoitetusti.

### 2.2.3 Finanssivalvonnan selvitykset de-risking-ilmioistä

Finanssivalvonta on toteuttanut viime vuosina kolme laajempaa selvitystä de-risking-ilmion esiintymisestä Suomessa. Vuoden 2022 teema-arvio<sup>17</sup> keskittyi korkeariskisten asiakkaiden aiheuttomiin pankkipalveluiden rajoittamisiin. Vuonna 2023 Finanssivalvonta

16 Ks. [Finanssivalvonnan selvitykset peruspankkipalveluista](#).

17 [Finanssivalvonnan teema-arvio korkeariskisten asiakkaiden aiheuttamista pankkipalveluiden rajoittamisista 7.12.2022](#)

selvitti<sup>18</sup> puolestaan Suomeen muuttavien ulkomaalaisten henkilöiden pankkipalveluiden saatavuutta. Elokuussa 2025 julkaistu teema-arvio<sup>19</sup> taas koskee laajemmin pankkien menettelytapoja asiakassuhteidensa perustamisessa, rajoittamisessa ja päättämisessä.

### *Vuoden 2022 selvitys*

Vuoden 2022 teema-arvio toteutettiin Finanssivalvonnan 10 suurimmalle pankille lähettämälle kyselyyn perusteella. Kyselyssä selvitettiin tilannetta sekä yksityishenkilöiden että oikeushenkilöiden näkökulmasta. Teema-arvion mukaan oikeushenkilöiden asiakassuhteista kieltäytymiset ja asiakkuuksien irtisanomiset olivat yleistyneet merkittävästi seuranta-ajanjakson aikana. Lukumäärien perusteella ei kuitenkaan voitu tehdä suoraan johtopäätöksiä rajoitustoimenpiteiden aiheettomuudesta tai de-risking-ilmioistä.

Oikeushenkilöiden pankkipalveluiden saatavuudesta todettiin, että erityisesti oikeushenkilöiden liittymät korkeariskisiin valtioihin sekä asiakkaan toimialaan liittyvät riskit ovat johtaneet oikeushenkilön asiakassuhteen päättämiseen. Finanssivalvonta korosti olevan tärkeää yhteiskunnallisella tasolla, ettei oikeushenkilöiden pankkipalveluiden asiakkuuksia evätä tai irtisanota aiheettomasti, vaikka oikeushenkilöllä ei ole nimenomaista oikeutta peruspankkipalveluihin.

Peruspankkipalveluiden saatavuuden osalta ETA-alueella asuvien yksityishenkilöasiakkaiden osalta aiheettomien rajoitustoimenpiteiden ongelmaa ei ollut havaittavissa. ETA-alueen ulkopuolella asuvien henkilöiden osalta voi selvityksen mukaan olla yksittäisiä vaikeuksia saada pankkipalveluja Suomesta, mikä voi johtaa asiakkaan kannalta vaikeisiin tilanteisiin.

Finanssivalvonta suositti vuonna 2022 peruspankkipalveluiden saatavuuden osalta, että pankkien tulisi kiinnittää huomiota asiakkuusarvioinnissaan vaikutuksia taloudelliseen osallistavuuteen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskienhallinnan ohella. Finanssivalvonnan mukaan tavoitteena tulisi olla tasapaino riskien hallinnan ja välttämisen sekä taloudellisen toiminnan tasapuolisuuden välillä. Lisäksi suosituksia annettiin asiakkuusriskien arvioinnista, pankkien riskinottohalukkuutta koskevien linjausten kirjaamisesta sekä tiettyjen tietojen dokumentoinnin kehittämisestä.

### *Vuoden 2023 selvitys*

Finanssivalvonta tarkasteli vuoden 2023 selvityksessään pankkipalveluiden saatavuutta Suomeen muuttavien ulkomaalaisten henkilöiden näkökulmasta. Selvitys toteutettiin perustuen kyselyyn<sup>20</sup>, jolla Finanssivalvonta selvitti pankkien käytäntöjä avattaessa peruspankkipalveluita ulkomaalaisille.

Selvityksen mukaan Suomeen muuttavilla ulkomaalaisilla henkilöillä on pääsääntöisesti mahdollisuus saada käyttöönsä perusmaksutili ja siihen liittyvät vähimmäispalvelut

18 [Finanssivalvonnan selvitys Suomeen muuttavien ulkomaalaisten henkilöiden pankkipalveluiden saatavuudesta 11.9.2023.](#)

19 [Finanssivalvonta: De-risking-ilmion selvittämistä koskeva teema-arvio 29.8.2025](#)

20 Pankkipalveluiden tarjontaa koskevissa kysymyksissä asiakkaat oli ryhmitelty neljään eri ryhmään seuraavien maahantuloperusteiden mukaisesti jaoteltuna: pysyvästi Suomeen tulevat työ- tai opiskeluperäiset maahanmuuttajat ja heidän perheenjäsenensä, määräaikaista Suomeen tulevat työ- tai opiskeluperäiset maahanmuuttajat ja heidän perheenjäsenensä, turvapaikanhakijat ja pakolaiset sekä tilapäisen suojelun perusteella Suomen saapuvat.

luottolaitoslaissa säädetyssä laajuudessa. Finanssivalvonta kiinnitti huomiota siihen, että pankkien käytännöt vaihtelevat merkittävästi sen suhteen, milloin palveluita aletaan tarjota ja mitä asiakirjoja asiakkaalta vaaditaan. Myös hakemusten käsittelyaikojen seuranta ei ole kaikissa pankeissa järjestelmällistä, mikä vaikeuttaa asiakkaiden oikeuksien toteutumisen valvontaa. Konttoriasioinnin pitkät odotusajat voivat viivästyttää palveluiden avaamista, erityisesti niissä tilanteissa, joissa ulkomaalaisilla asiakkailla ei ole käytössään sähköistä tunnistusvälinettä.

Finanssivalvonta antoi selvityksensä perusteella suosituksen siitä, milloin asiakkaan on katsottava asuvan laillisesti ETA-valtiossa. Finanssivalvonnan mukaan peruspankkipalvelut tulisi tarjottava jo oleskelulupahakemuksen vireillä ollessa ainakin niissä tilanteissa, joissa henkilö vireillä olevan oleskelulupahakemuksen oikeuttamana jo asuu Suomessa. Myös Suomeen saapunut henkilö, joka osoittaa hakeneensa turvapaikkaa tai tilapäisen suojelun lupaa Suomesta, täyttää Finanssivalvonnan mukaan laillisesti asumisen edellytyksen.

Lisäksi Finanssivalvonta antoi suosituksia siitä, ettei peruspankkipalveluihin oikeutetuilta asiakkailta tulisi edellyttää suomalaista henkilötunnusta tai kohtuuttoman laajojen tuntemistietojen toimittamista. Finanssivalvonta suositti pankkeja myös seuraamaan järjestelmällisesti perusmaksutilien avaamisen käsittelyaikoja.

#### *Vuoden 2025 selvitys*

Finanssivalvonnan vuoden 2025 teema-arviossa tarkasteltiin de-risking-ilmion esiintymistä Suomessa. Pankeille toteutetulla kyselyllä selvitettiin myös, miten pankit huomioivat taloudellisen osallistavuuden peruspankkipalveluita tarjotessaan. Lisäksi selvityksessä tarkasteltiin, miten pankit noudattavat aiempien teema-arvioiden suosituksia.

Finanssivalvonta havaitsi nousua oikeushenkilöiden tilihakemusten hylkäysprosentissa. Yleisimpiä syitä asiakassuhteesta kieltäytymisille olivat asiakkuuteen liittyvät riskit, asiakkaan tuntemistietojen vajavaisuus sekä asiakkaan varojen alkuperän selvityksen puutteet. Perusteista ilmenee, että hylkäämiset johtuvat myös syistä, joissa pankeilla on velvollisuus kieltäytyä asiakassuhteen perustamisesta rahanpesusääntelyn perusteella. Nousua oli myös oikeushenkilöiden tiliasiakassuhteiden päättämisen määrissä, joista noin puolet tehtiin rahanpesulainsäädännön velvoitteista johtuvista syistä. Finanssivalvonnan mukaan tilihakemusten hylkäysprosenttien kasvu ja tiliasiakassuhteiden päättämisen määrän nousu antavat viitteitä de-risking-ilmioista.

Pankkipalveluiden tarjoamisesta yksityishenkilöille kieltäydyttiin vain vähän. Yleisimpiä syitä asiakassuhteesta kieltäytymiselle olivat ongelmat henkilöllisyyden todentamisessa, asiakkaan tuntemistiedoissa ja asiakkaan varojen alkuperän selvityksestä sekä asiakkaan pysyvä asuminen muussa kuin ETA-valtiossa. Finanssivalvonnan mukaan asiakassuhteiden päättämisen määrä oli noussut tarkastelujaksolla. Tämä nousu ja yleisimmät päättämisperusteet voivat kertoa pankkien rahanpesulainsäädännön edellyttämien toimintatapojen ja ohjeistuksen täsmentymisestä. Finanssivalvonta arvioi, että vähäisessä määrin päättämisen määrän nousua voi selittää myös de-risking-ilmio.

Erityisesti oikeushenkilöiden asiakkuuksista kieltäytymisen ja päättämisen osalta Finanssivalvonta suositti, että arvio riskienhallinnan toimien vaikutuksista taloudellisen osallistavuuden näkökulmasta tehtäisiin yhtiön rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevassa riskiarviossa. Taloudellista osallistavuutta ei ole teema-arvion mukaan huomioitu riskiarvioinnissa tai muissakaan pankilta saaduissa dokumentaatioissa. Finanssivalvonnan mukaan pankkien on vaikea mitoitaa omat riskienhallintatoimenpiteensä siten, että ne olisivat kohtuullisia ja oikeasuhtaisia, jos taloudellista osallistavuutta ei ole otettu huomioon riskiarviossa.

Finanssivalvonta havaitsi raportissaan, että asiakkuuksista kieltäytymistä ja päättämistä koskevien tietojen dokumentoinnissa ja tilastoinnissa on edelleen kehitettävää. Puutteet heikentävät riskinottoa koskevan kokonaiskuvan muodostamista sekä vaikeuttavat analyysia niin valvojan kuin pankkien näkökulmasta. Finanssivalvonta suositti, että pankit ottaisivat käyttöön menettelytavat asiakassuhteista kieltäytymistä ja asiakassuhteiden päättämistä koskevien tietojen keräämiseksi. Finanssivalvonta suositti, että tietoja kerätään sekä yksityis- että oikeushenkilöasiakkaista yhteisömuodoittain ja että rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämistä koskevan sääntelyn johdosta kieltäytyttyjen ja päätettyjen asiakassuhteiden määrä suhteessa kokonaisuutensa kävisi ilmi tilastoista. Lisäksi tiedot tulisi tarvittaessa toimittaa Finanssivalvonnalle.

Finanssivalvonta kiinnitti raportissaan huomiota myös siihen, että maksutilihakemusten käsittelyajoista ei ole saatavilla tarkkoja tietoja. Finanssivalvonta esitti toimenpidesuositukseensa, että pankit noudattaisivat kymmenen pankkipäivän käsittelyaikaa kaikissa yksityishenkilöiden maksutilihakemuksissa ja että pankit seuraisivat ja tilastoisivat maksutilihakemusten käsittelyaikoja. Toimenpidesuosituksella pyritään turvaamaan pankki- ja palvelujen saatavuus kohtuullisessa ajassa.

#### 2.2.4 EBA:n selvitys de-riskingistä

Euroopan pankkiviranomainen (EBA) on tarkastellut 5.1.2022 julkaistussa kannanotossaan<sup>21</sup> de-risking-ilmiotä EU-tasolla. EBA jaottelee selvityksessään de-riskingin perusteltuun ja perusteettomaan de-riskingiin, joista jälkimmäinen on EBA:n mukaan epätoivottavaa. Selvityksen perusteella de-risking-toimenpiteitä ilmenee jäsenvaltioissa eri asiakkaiden sekä mahdollisten asiakkaiden kohdalla niin oikeushenkilöiden kuin luonnollistenkin henkilöiden osalta. De-risking voi selvityksen mukaan johtaa merkittäviin taloudellisiin vaikutuksiin ja taloudellisen epätasa-arvoon.

EBA tunnisti selvityksessään useita syitä sille, että rahoituslaitokset saattavat päättää tai evätä asiakkuuden. Tekijät eivät usein olleet toisiaan poissulkevia ja olivat käytännössä usein yhtenäisiä keskenään. Yleisimpiin tekijöihin kuuluivat korostuneet rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskitasot, tilanteissa, jotka ylittävät rahoituslaitosten riskinottohalukkuuden, joissa laitoksilla ei ole tarvittavaa asiantuntemusta tiettyihin liiketoimintamalleihin liittyvien riskien arvioimiseksi, tai tilanteissa, joissa sääntelyn mukaisesti toimimisen todelliset tai odotetut kustannukset ylittävät asiakkuudesta saatavat tuotot.

EBA korosti selvityksessään, että palveluiden tarjoamisesta tietyille asiakasryhmille ei tulisi kategorisesti kieltäytyä, vaan riskit olisi arvioitava tapauskohtaiseksi. Asiakkaat, joilta evätään asiakkuus, saattavat siirtyä valvonnan ulkopuolisiin maksukanaviin, mikä heikentää rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan tehokkuutta. EBA havaitsi lisäksi, että EU-tasoisien säädösten välillä voi olla ristiriitaisuuksia, mikä vaikeuttaa johdonmukaista soveltamista. De-risking-ilmion torjuminen edellyttää EBA:n mukaan lisätoimia sekä kansallisella että EU-tasolla.

#### 2.2.5 FINEn saamat yhteydenotot

Vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINEn viimeisten vuosikertomusten<sup>22</sup> yksi keskeinen teema on ollut pankkipalveluiden irtisanominen tai estäminen. FINEn mukaan asian taustalla on usein rahanpesun ja terrorismin estämiseen liittyvä lainsäädäntö, joka velvoittaa pankkeja ja vakuutusyhtiöitä tuntemaan asiakkaansa. Asiakkailta on myös ollut vaikeuk-

21 EBA: Opinion of the European Banking Authority on 'de-risking' 5.1.2022.

22 FINEn vuosikertomukset 2022, 2023 ja 2024.

sia saada pankki vastaamaan palveluihin liittyviin tiedusteluihin ja kysymyksiin, ja tältä osin ongelmia on ilmennyt kaikissa palvelukanavissa.

Yhteydenottoja FINEen on tullut muun muassa tilien sulkemisista, eli tilanteista, joissa asiakkaiden pankkipalveluita on irtisanottu tai palveluita estetty. Yleensä taustalla näissä asioissa on asiakkaan tunteminen. Kysymyksiä on esitetty myös pankin oikeudesta vaatia asiakkaan maksuliikennettä selvittäviä asiakirjoja. Joissain tapauksissa pankki on jopa kieltäytynyt perustelemasta irtisanomista. Rahanpesulain asettamien tiukkojen vaatimusten vuoksi ratkaisutoiminnassa on hankalaa arvioida, onko pankilla ollut oikeus kieltäytyä pankkipalveluiden tarjoamisesta. Myös velvoite tuntea asiakas on edelleen aiheuttanut paljon erilaisia kysymyksiä asiakkaan tuntemiseen, rahojen alkuperään ja henkilöllisyyden todentamiseen liittyen.

FINEen on tullut yhteydenottoja myös peruspankkipalveluista. Huomattavasti aikaisempia vuosia enemmän on tullut kyselyjä Euroopan Unionin ja sen ulkopuolelta tulevien henkilöiden mahdollisuuksista avata pankkitili Suomeen ja sitä koskevasta menettelystä.

#### 2.2.6 Kansallinen NPO-sektorin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio

Sisäministeriö julkaisi vuonna 2024 kansallisen voittoa tavoittelemattomien organisaatioiden sektorin (NPO-sektori) rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion. Riskiarvio laadittiin osana sisäministeriön NPO-hanketta, ja sen valmisteluun osallistui laaja joukko viranomaisia, rahanpesulain mukaisia valvojia sekä eri kokoisia NPO-toimijoita.

Riskiarvion mukaan NPO-sektorin merkittävimmät terrorismin rahoittamiseen liittyvät riskit liittyvät erityisesti epävirallisten maksukanavien ja -tapojen käyttöön, käteisen käyttöön ja sen huonoon jäljitettävyyteen sekä varojen siirtämiseen korkean riskin alueille ilman riittäviä valvontamekanismeja.

Rahanpesun osalta riskiarvio tunnisti riskitason erityisesti niissä tilanteissa, joissa NPO-toimijan toimii maksupalvelun tarjoajaa muistuttavalla tavalla ilman valvontaa tai lupaa. Epävirallisten maksukanavien käyttö tunnistettiin myös rahanpesuun liittyväksi riskiksi. Rahanpesuriskit liittyivät myös puutteellisiin rekisterimerkintöihin, tosiasiallisten edunsaajien tunnistamiseen sekä sektorin läpinäkyvyyden ja valvonnan hajanaisuuteen.

Pankkien osalta tunnistettiin erityisenä haasteena automaattisen valvonnan kehittäminen juuri NPO-toiminnan osalta, sillä NPO-toimijoiden liiketoimintamallit poikkeavat merkittävästi luonnollisten henkilöiden ja yhtiöiden toiminnasta. Arviossa todettiin lisäksi, että NPO-toimijoille riittämättömien ja oikeasuhtaisten peruspankkipalvelujen tarjonta voi muodostua riskiksi, joka lisää käteisen rahan käyttöä.

#### 2.2.7 Sisämarkkinoiden täytäntöönpanon valvonnan työryhmä (SMET)

Euroopan komission perustaman SMET-työryhmän (*Single Market Enforcement Taskforce*) puitteissa on käyty keskusteluita peruspankkipalveluista. Työryhmän tavoite on edistää sisämarkkinoiden toimivuutta esimerkiksi tunnistamalla ja poistamalla lainsäädännöllisiä esteitä.

SMET-työryhmä käynnisti vuonna 2024 hankkeen, joka tähtää perusmaksutilin avaamisen helpottamiseen. Työryhmä on julkaissut aiheesta myös raportin.<sup>23</sup> Työryhmän näkemys on, että sekä yksityishenkilöt että yritykset tarvitsevat perusmaksutilin voidakseen

23 SMET Report 2023–2024, s. 16.

osallistua EU:n sisämarkkinoille. Raportin mukaan perusmaksutilin puute aiheuttaa erityisiä haasteita pk-yrityksille ja kansalaisjärjestöille. Mahdollisuus avata perusmaksutili toisessa jäsenvaltiossa nähdään keskeiseksi etenkin verotuksen, palkanmaksun ja muiden velvoitteiden sekä toimijan uskottavuuden ja paikallisen luotettavuuden näkökulmasta.

Työryhmä on jatkanut yritysten ja järjestöjen perusmaksutiliin liittyvää työtään myös vuoden 2025 aikana.

## 2.3 Nykytilan arviointi

### 2.3.1 Luonnolliset henkilöt ja yhdenvertaisuus

Kuluttajan roolissa toimivien luonnollisten henkilöiden osalta peruspankkipalvelut turvataan lainsäädännössä osiossa 2.1 kuvatulla tavalla. Luonnollisten henkilöiden osalta haasteita on havaittu liittyen hinnoitteluun ja asiakaspalvelun saatavuuteen jaksossa 2.2.1 kuvatulla tavalla. Muun muassa henkilökohtaisen asiakaspalvelun saatavuus koettiin riittämättömäksi, asiakaspalvelun vastausajat pitkiksi ja palveluiden hinnoitteluun oltiin osin tyytymättömiä.

Samoin pankkipalveluiden saatavuus on tunnistettu yhdeksi Suomen houkuttelevuuden esteeksi työn perässä maahan muuttaville.<sup>24</sup> Pankkien asiakaspalvelukäytännöissä on havaittu eroavaisuuksia esimerkiksi sen suhteen, millä kielellä asiakaspalvelua tarjotaan, kauanko pankkipalveluiden saaminen kestää sekä saako niitä lopulta ja missä laajuudessa. Haasteita on havaittu myös ulkomailla asuvien Suomen kansalaisten kotimaisten pankkipalveluiden kanssa.<sup>25</sup>

Tarpeen on myös tarkastella, kohteleeke voimassa oleva lainsäädäntö yhdenvertaisesti kaikkia kuluttajia. Arviomuistiossa on nostettu esiin erityisenä huolenaiheena palveluiden syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden toteutuminen eri asiakasryhmittäin. Tällaisina asiakasryhminä on nostettu esiin arviomuistiossa esimerkiksi vammaiset henkilöt ja vanhuksat sekä henkilöt, jotka eivät kykene käyttämään digitaalisia palveluita.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:n 1 momentissa kielletään syrjintä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Muita henkilöön liittyviä syitä voivat olla perustuslain esitöiden mukaan esimerkiksi yhteiskunnallinen asema tai varallisuus (HE 309/1993 vp, s. 43–44). Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 2 momentin mukaan välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi yhdenvertaisuuslaissa kiellettyä syrjintää on häirintä, kohtuullisten mukautusten epäminen sekä ohje tai käsky syrjiä.

Välitön syrjintä merkitsee sitä, että ihmistä kohdellaan jonkin hänen henkilökohtaisen ominaisuutensa takia huonommin kuin jotakuta toista samanlaisessa tilanteessa. Välillinen syrjintä tarkoittaa sitä, että näennäisesti neutraali sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun henkilön muita epäedullisempaan asemaan henkilökohtaisen ominaisuuden perusteella. Palveluntarjoajan käytännöt toimintarajoitteisille asiakkaille eivät myöskään saa olla siinä määrin joustamattomia, että käytännöt johtavat välilliseen syrjintään. Kaikille samanlainen kohtelu saattaa johtaa välilliseen syrjintään, jos henkilö ei esimerkiksi

24 [Talent Boost 2023–2027: Työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton toimenpideohjelma 21.11.2023](#)

25 [Suomi-Seura ry:n tiedote: Ulkosuomalaisilta evätään yhä useammin mahdollisuus pankkiasiointiin 25.6.2025.](#)

terveydentilansa tai vammaisuutensa vuoksi pysty toimimaan palveluntarjoajan edellyttämän käytännön mukaisesti.

Yhdenvertaisuuslain 11 §:n 2 momentissa säädetään erilaisen kohtelun oikeuttamispe-  
rusteista. Säännöksen mukaan erilainen kohtelu on oikeutettua, jos kohtelulla on perus-  
ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi  
ovat oikeasuhtaisia. Vaikka erilainen kohtelu perustuisi lakiin, edellytetään siltä lisäksi  
perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Peruspank-  
kipalveluiden kohdalla yhdenvertaisuuslain oikeasuhtaisuusarviossa on otettava huo-  
mioon peruspankkipalveluiden rooli välttämättömyyspalveluna.

Yhdenvertaisuuslain lisäksi yhdenvertaisuutta ja syrjimättömyyttä arvioitaessa tu-  
lee noudattaa myös YK:n yleissopimusta vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS.  
26/2016<sup>26</sup> ja 27/2016<sup>27</sup>).

Yksittäisten vammaisten henkilöiden kohdalla yhdenvertaisuuden toteutuminen saattaa  
esteettömyydestä ja saavutettavuudesta huolehtimisen ohella yksittäisissä tilanteissa  
edellyttää kohtuullisia mukautuksia, joiden tekemiseen palveluntarjoajat ovat velvolli-  
sia yhdenvertaisuuslain 15 § nojalla. Yhdenvertaisuuslain 15 §:n 1 momentin mukaan  
palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat  
kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kans-  
sa käyttää yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita. Pykälän 2 momentin mukaan  
mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan ensisijaisesti huomioon vammaisen ihm-  
isen tarpeet ja lisäksi toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus  
sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki.  
Mukautusvelvollisuudessa olennaista on sen tapauskohtaisuus. Vaikka mukautuksen  
tulee vastata vammaisen henkilön yksilöllisiä tarpeita, mukautuksen toteuttamistavan  
valinta kuuluu lähtökohtaisesti mukautusvelvolliselle toimijalle.

Tarpeen on varmistaa, että yhdenvertaisuuslakia sovelletaan asianmukaisesti myös pe-  
ruspankkipalveluita tarjottaessa. Näin voidaan varmistaa peruspankkipalveluiden koh-  
tuullinen saatavuus eri asiakasryhmien näkökulmasta.

### 2.3.2 Yritykset ja elinkeinonharjoittajat

Kohtuullinen pääsy peruspankkipalveluihin on olennaista yritysten ja muiden elinkei-  
nonharjoittajien taloudellisen toiminnan kannalta. Kuitenkaan oikeushenkilöille, ei ole  
säädetty vastaavaa oikeutta peruspankkipalveluihin kuin kuluttajille. Myöskään luon-  
nollisilla henkilöillä, jotka toimivat elinkeinonharjoittajina, ei ole lakisääteistä oikeutta  
peruspankkipalveluihin. Koska lainsäädännössä ei ole nimenomaista velvoitetta perus-  
pankkipalveluiden tarjoamiseen, on palveluiden tarjoaminen yksittäiselle oikeushenki-  
lölle tai elinkeinonharjoittajalle luottolaitoksen harkinnan varassa.

Mikro- ja yksinyrittäjät ry:n (MYRY) mukaan keskeisimmät ongelmat liittyvät siihen,  
että yritystoimintaa ei voi aloittaa ilman pankkitiliä, tai että käynnistetty toiminta tulee  
lopettaa pankkitilin sulkemisen takia. Suomen Yrittäjien mukaan peruspankkipalvelu-  
jen puute on estänyt satojen uusien yritysten perustamisen ja lopettanut vähintäänkin

26 Laki vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen ja sen valinnaisen  
pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta

27 Valtioneuvoston asetus vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyn yleissopimuksen  
ja sen valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamisesta sekä yleissopimuksen  
ja sen valinnaisen pöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten  
voimaansaattamisesta annetun lain voimaantulosta

kymmenien elinkelpoisten yritysten toiminnan.<sup>28</sup> Myös monet rahoittajat, kuten Business Finland, edellyttävät yritykseltä suomalaista tilinumeroa. Osa yrittäjistä päätyy tilinavaamisen haasteiden takia harjoittamaan yritystoimintaansa oman henkilökohtaisen tilinsä kautta. Tähän puolestaan liittyy kirjanpidollisia ja oikeudellisiin vastuisiin liittyviä riskejä.

Finanssivalvonnan arvion mukaan<sup>29</sup> vuonna 2024 noin 11 prosenttia kaikista oikeushenkilöiden tiliasiakashakemuksista hylättiin. Hylkäyksiä tehtiin valtaosin muista kuin rahanpesulainsäädännöstä johtuvista syistä. Oikeushenkilöiden tiliasiakassuhteiden päättämisten määrät ovat niin ikään nousussa. Näistä päättämistä noin puolet tehtiin rahanpesulainsäädännön velvoitteista johtuvista syistä. Finanssivalvonnan tulkinnan mukaan, havainnot antavat viitteitä oikeushenkilöasiakkaisiin liittyvästä de-risking-ilmioistä. Toisaalta ne kertovat myös pankkien noudattamista erilaisista asiakasvalintakriteereistä.

Kuten osiossa 2.2.1 havaittiin, peruspankkipalveluiden saatavuuden haasteet ovat keskittyneet etenkin mikro- ja pienyrityksille. MYRY on toteuttanut syksyllä 2025 mikroyritysbarometrin<sup>30</sup>, jossa tarkastellaan myös pankkipalveluihin liittyviä teemoja. Vastaajista 57 prosenttia on tutkimuksen mukaan saanut yrityspankkitilin ongelmitta. Vastaajista 10 prosenttia on saanut tilin, mutta tilin avaamiseen liittyvässä prosessissa on ollut hankaluuksia tai viivästystä. Yhteensä 8 prosenttia vastaajista ilmoittaa, että pankki on kieltäytynyt avaamasta tiliä. Sen sijaan 18 prosenttia vastaajista on päätenyt harjoittamaan toimintaansa henkilökohtaisen tilin kautta yritystilin avaamisen sijaan. MYRY:n havaintojen mukaan tilin avaamisen vaikeudet korostuvat kevytyrittäjällä ja freelance-reilla, joilla ei ole Y-tunnusta.

Mikroyritysbarometrissa selvitettiin myös pankin aloitteesta tehtyjä yritystilien sulkemisia. Vastaajista 93 prosentilla tiliä ei ole koskaan suljettu. Puolestaan 2 prosentilla tili on suljettu, mutta sulkemiselle on annettu selkeät perustelut. Sen sijaan 3 prosentilla tili on suljettu ilman selkeitä perusteluita. Pankkipalveluidensa kustannuksia piti kohtuullisena 49 prosenttia mikroyritysbarometrin vastaajista. Yhteensä 39 prosenttia taas ei pitänyt kustannuksia kohtuullisina.

Hinnoittelu on erityisen tärkeää pienimpien toimijoiden kannalta. Etenkin menettelytavat, joissa kaikille yritysasiakkaille tarjotaan saman laajuista palvelupakettia samaan hintaan, ovat haitallisimpia pienimpien toimijoiden näkökulmasta. Siksi pien- ja mikroyrityksille tulisikin varmistaa välttämättömimmät palvelut kohtuulliseen hintaan.

Peruspankkipalveluihin liittyvät ongelmat korostuvat myös ulkomaalaistaustaisille yrittäjillä ja yrityksillä. Taloushallintoliiton toteuttamassa kyselytutkimuksessa<sup>31</sup> 82 prosenttia vastaajista kertoi kohdanneensa ongelmia pankkipalveluiden saatavuudessa tilitoimiston asiakkaille. Suurin syy pankkipalvelujen saamisen vaikeuksiin olivat vastausten perusteella se, että yrittäjä tai yrityksen vastuuhenkilö on ulkomaalainen tai ulkomaalaistaustainen (69 prosenttia vastaajista).

28 Arviomuistio, s. 17.

29 Finanssivalvonta: De-risking-ilmion selvittämistä koskeva teema-arvio 29.8.2025

30 MYRY: Ensimmäinen Mikroyritysbarometri julkaistu 15.9.2025

31 Taloushallintoliitto: Kysely: Pankkipalvelujen saatavuus vaikeutunut entisestään 19.9.2023

### 2.3.3 Yhdistykset ja yhteisetuudet

Osalla yhdistyksiä on havaittu ongelmia<sup>32</sup> peruspankkipalveluiden saatavuudessa jak-sossa 2.2.1 kuvatulla tavalla. Palvelut ovat yhdistyksille usein saman hintaisia kuin yrityksille, vaikka yhdistysten koossa ja maksuvalmiudessa on hyvin paljon vaihtelua. Yhdistysten tilit ovat nykytilanteessa alttiita väärinkäytöksille, mikäli ne perustetaan yksityishenkilöiden nimiin yhdistyksen sijaan.

Samankaltaisia haasteita on myös yhteisetuuksilla. Lainsäädäntö tunnistaa eräitä tiettyjä tarkoitusta palvelevia yhteisetuuksia<sup>33</sup>, jotka voivat hankkia nimiinsä oikeuksia ja velvollisuuksia. Tällaisia oikeushenkilöitä ovat esimerkiksi tiekunnat, osakaskunnat ja yhteismetsät. Yhteisetuudet ovat osakkaista koostuvia järjestäytyneitä yhteenliittymiä, joista on säädetty tarkemmin omissa erityislaeissaan kuten yhteismetsälaissa (109/2003). Yhteisetuudet harjoittavat toimintaansa tietyn yhteisen omaisuuden hallinnoimiseksi.

Näillä yhteisöillä on havaittu ongelmia peruspankkipalveluiden saatavuudessa etenkin, jos yhteisetuudelle ei ole myönnetty Y-tunnusta. Kaikilla yhteisöillä ei nimittäin ole sel-laista toimintaa, joka oikeuttaisi Y-tunnuksen saamiseen. Finanssivalvonta onkin suosit-tanut, että myös muu kuin Y-tunnus voisi toimia näillä toimijoilla rekisterinumerona<sup>34</sup>. Finanssivalvonta korostaa tulkinnassaan erityisesti sitä, että tiekuntiin ja asianmukai-sesti järjestäytyneisiin muihin Y-tunnuksettomiin oikeushenkilöihin liittyy tyypillisesti alhainen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riski.

### 2.3.4 Säätiöt

Säätiöt ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, jotka on perustettu tiettyä, yleensä yleishyödyllistä tai yhteiskunnallisesti merkittävää tarkoitusta varten. Säätiö tarvitsee lähtöpääoman, jonka suuruus Suomessa on vähintään 50 000 euroa. Muihin oikeushenkilöihin verrat-tuna korkeampi lähtöpääoma tarjoaa säätiöille hyvät edellytykset pankkipalveluiden saamiseksi. Säätiöt on kuitenkin sisällytetty tarkasteluun, koska peruspankkipalveluiden tarvetta on tarpeen arvioida laajasti toimijan oikeudellisesta muodosta riippumatta.

### 2.3.5 Käteisen saatavuus ja käytettävyys

Pohdittaessa sääntelyn kehittämisvaihtoehtoja mukaan lukien mahdollinen kansallinen sääntelytarve on syytä huomioida, että komissio on antanut 28.6.2023 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi euroseteleiden ja -metallirahojen asemasta laillisena maksuvälineenä (COM (2023) 364 final)<sup>35</sup>. Arviomuistiossa kuvatulla tavalla lähestymistavaksi on valittu, että tarpeen on tässä kohtaa pidättäytyä erillisestä kansal-lisesta sääntelystä ja pyrkiä vaikuttamaan asetusehdotusneuvotteluihin siten, että niissä saavutettaisiin Suomen kannalta mahdollisimman hyvä lopputulos.

32 Kansalaisjärjestöjen pankkipalveluiden saatavuuteen liittyvät haasteet on tunnistettu myös esimerkiksi 12.11.2025 julkaistussa [EU:n kansalaisyhteiskuntastrategiassa](#), COM(2025) 790 final, s. 8.

33 Vaikka yhteisetuuden käsite onkin alkujaan vero-oikeudellinen, soveltuu se kattavan soveltamisalansa takia parhaiten myös peruspankkipalveluihin oikeutettujen määrittelemiseen.

34 [Finanssivalvonta: Finanssivalvonta täydentää aiempaa tulkintaansa y-tunnuksettomien oikeushenkilöiden asiakkaan tuntemistiedoista – myös muu kuin y-tunnus voi toimia rekisterinumerona 12.6.2024](#)

35 [Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineen asemasta](#)

### 3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on varmistaa mikro- ja pienyritysten, yhdistysten ja muiden samankaltaisten oikeushenkilöiden peruspankkipalvelut ja niiden kohtuullinen hinnoittelu. Näin vahvistetaan edellytyksiä perustaa yritys ja harjoittaa yritystoimintaa. Lisäksi tällä tavoin tuetaan yhdistymisvapautta, kansalaisyhteiskunnan toimintaa ja yhteiskunnallista osallisuutta.

Esityksen toinen keskeinen tavoite on varmistaa peruspankkipalveluiden tarjonnan riittävä laatutaso. Tavoitteena on vahvistaa peruspankkipalveluiden yhdenvertainen saataavuus kaikille ihmisryhmille ja edistää asiakaspalvelun tavoitettavuutta, jotta asiakkaat saavat vastaukset peruspankkipalveluita koskeviin kysymyksiinsä kohtuullisessa ajassa.

Esityksen kolmas keskeinen tavoite on ehkäistä de-risking-ilmiötä. Tavoitteena on, ettei taloudellinen tai yhteiskunnallinen toiminta kohtuuttomasti esty pankkien riskienhallintakäytäntöjen takia.

### 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

#### 4.1 Keskeiset ehdotukset

##### *Yrityksen ja yhteisön perusmaksutili*

Esityksessä ehdotetaan uutta yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliä, jolla oikeutta peruspankkipalveluihin laajennettaisiin. Tilejä olisivat velvoitettuja tarjoamaan talletuspankit, jotka tarjoavat vastaavia palveluita oikeushenkilöille tai elinkeinonharjoittajille. Yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliin olisivat oikeutettuja mikro- ja pienyritykset, elinkeinonharjoittajat, yhdistykset, säätiöt ja yhteisetuudet. Yrityksen ja yhteisön perusmaksutilin saamiselle asetettaisiin kuitenkin tiettyjä tarkempia edellytyksiä, jotka liittyisivät vastuuhenkilöihin, toimijan kokoon sekä siihen, onko toiminnalla kytköstä Suomeen. Näin varmistettaisiin, että etenkin pienimmät toimijat saisivat tarvitsemansa pankkipalvelut. Lisäksi vaatimukset auttaisivat varmistamaan tehokkaan valvonnan. Sääntelyyn ehdotetaan myös hinnoittelua koskevaa säännöstä, jolla varmistetaan yrityksen ja yhteisön perusmaksutilin kohtuullinen hinnoittelu kullekin asiakasryhmälle.

##### *Asiakaspalvelun tavoitettavuus*

Esityksessä ehdotetaan uusia säännöksiä asiakaspalvelun tavoitettavuudesta. Luottolaitoslain 15 luvun hyvää pankkitapaa koskevassa säännöksessä täsmennettäisiin, että luottolaitosten tulee vastata asiakasyhteydenottoihin ilman aiheetonta viivytystä. Säännös olisi soveltamisalaltaan laaja, sillä se koskisi kaikkia luottolaitoksen asiakkaita ja tarjoamia palveluita. Lisäksi ehdotetaan uutta säännöstä peruspankkipalveluita koskeviin asiakasyhteydenottoihin vastaamisesta. Näihinkin yhteydenottoihin tulisi vastata ilman aiheetonta viivästystä, mutta kuitenkin viimeistään viiden pankkipäivän kuluessa. Koska peruspankkipalveluissa on kyse välttämättömyyspalveluista<sup>36</sup>, on vastaamiselle tarpeen asettaa lakisääteinen takaraja. Uudet säännökset vahvistavat pankkien käytäntöjä siten, että asiakkaat saisivat vastauksen tiedusteluihinsa kohtuullisessa ajassa.

36 Aiemmissa hallituksen esityksissä 123/2016 vp ja 33/2022 vp peruspankkipalveluita on tarkasteltu yleishyödyllisenä palveluna ja osana sitä julkisena palveluveloitteena. Työryhmässä on kuitenkin nähty peruspankkipalvelut välttämättömyyspalveluiden kaltaisina palveluina. Välttämättömyyspalveluihin kuuluvat esimerkiksi puhelin- ja postipalvelut.

### *Peruspankkipalveluiden yhdenvertainen saatavuus*

Peruspankkipalveluita koskevaa sääntelyä ehdotetaan kehitettävän siten, että sääntelyssä huomioidaan korostetummin yhdenvertaisuuslain syrjintäkielto. Luottolaitoslakiin lisättäisiin informatiivinen viittaus yhdenvertaisuuslakiin, jotta asiakkaiden yhdenvertainen ja syrjimätön kohtelu voidaan varmistaa aiempaa tehokkaammin. Sääntelyssä painotetaan myös velvoitetta tehdä vammaiselle henkilölle kohtuulliset mukautukset sekä velvoitetta tarjota tiedot ja palvelut esteettömästi ja saavutettavassa muodossa. Lisäksi hinnoittelua koskevaa säännöstä täsmennettäisiin muun muassa siten, että talletuspankin tulisi huomioida hinnoittelussaan peruspankkipalveluiden luonne välttämättömyyshyödykkeenä.

### *De-risking-ilmion ehkäiseminen*

De-risking-ilmion ehkäisemiseksi ehdotetaan uutta yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliä sekä Finanssivalvonnan saatavilla olevien raportointitietojen laajentamista.

Peruspankkipalveluita tarjoavien luottolaitosten tulisi ehdotuksen mukaan dokumentoida ja tilastoida tiedot maksutilien avaamisesta, kieltäytymisistä sekä maksutilien lopettamisista. Lisäksi tulisi dokumentoida näihin kieltäytymisiin ja lopettamisiin liittyvät tarkemmat perusteet. Talletuspankin tulisi toimittaa keräämänsä tiedot pyydettyä Finanssivalvonnan saataville. Sen sijaan EU:n perusmaksutilidirektiiviin perustuvan raportoinnin ehdotetaan säilyvän nykyisellään.

De-risking-ilmion ehkäisemiseen pyrkii osaltaan myös ehdotus yrityksen ja yhteisön perusmaksutilistä. Voidaan odottaa, että lakisäateinen velvollisuus tarjota tilejä oikeushenkilöille ja elinkeinonharjoittajille sekä hyväksyttävien kieltäytymis- ja irtisanomisperusteiden määrittely lain tasolla, voivat vähentää luottolaitosten de-risking-käytänteitä.

## **4.2 Ehdotusten EU-oikeudellinen arviointi**

Jäsenvaltioille on jätetty kansallista harkintavaltaa peruspankkipalveluiden osalta. Kuluttajien peruspankkipalvelut turvaava EU:n perusmaksutilidirektiivi on luonteeltaan minimiharmonisoiva, eli direktiivillä ei rajata jäsenvaltioiden oikeutta antaa direktiiviä tiukempia säännöksiä. Unioni ei myöskään ole antanut säännöksiä, jotka koskisivat muiden kuin kuluttaja-asiakkaiden peruspankkipalveluita. Jäsenvaltioilla on siten toimivalta antaa tällä saralla kansallisia säännöksiä EU:n sisämarkkinasääntelyn tätä estämättä.

Jäsenvaltio voi arvioida kansallisten syiden perusteella, minkälainen sääntely asiassa on tarpeen. Sääntelyä antaessa tulee kuitenkin huomioida EU:n perussopimukset ja EU:n lainsäädäntö. Perussopimukset ja lainsäädäntö on huomioitava erityisesti siltä osin, kuin kansallisella sääntelyllä on niitä koskevia vaikutuksia tai kun kansallinen sääntely sisältää sellaisia säännöksiä, joita koskevista velvoitteista on säädetty EU:n säädöksissä.

Perussopimusten näkökulmasta tulee ensinnäkin arvioida, toteutuuko Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen (SEUT) sisältyvä palvelujen vapaan liikkuvuuden periaate muihin ETA-valtioihin sijoittautuneiden luottolaitosten osalta. Palveluiden vapaa liikkuvuus antaa yhteen jäsenvaltioon sijoittautuneelle taloudelliselle toimijalle oikeuden tarjota tilapäisesti palveluita toisessa jäsenvaltiossa. ETA-sopimuksella vapaan liikkuvuuden periaate on ulotettu koskemaan myös ETA-valtioissa sijaitsevia toimijoita. Valmistelussa on arvioitu myös ehdotuksen suhdetta EUT-sopimuksen sisältämään sijoittautumisoikeuteen.

Toiseksi tarpeen on arvioida yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliin oikeutetuille tahoille ehdotettuja koti- ja asuinpaikkarajoituksia. Näitä on arvioitava erityisesti vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisvapauden näkökulmasta.

*EU-sopimukset ja -tuomioistuinratkaisut*

SEUT 56 artiklassa kielletään rajoitukset, jotka koskevat muuhun jäsenvaltioon kuin palvelujen vastaanottajan valtioon sijoittautuneen jäsenvaltion kansalaisen vapautta tarjota palveluja unionissa. Jäsenvaltion kansalaisiin rinnastetaan jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti perustetut yhtiöt. SEUT 49–54 artiklassa annetaan jäsenvaltioiden kansalaisille ja yhtiöille vapaus sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle ja kielletään sitä koskevat rajoitukset. Sijoittautumisoikeuteen kuuluu oikeus ryhtyä harjoittamaan ja harjoittaa itsenäistä ammattia sekä oikeus perustaa ja johtaa yrityksiä niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen jäsenvaltion kansalaisia.

EU:n tuomioistuin on katsonut oikeuskäytännössään, että sellaisten kansallisten toimenpiteiden, jotka voivat haitata perussopimuksissa taattujen perusvapauksien käyttämistä tai tehdä niiden käyttämisestä vähemmän houkuttelevaa, tulee täyttää neljä edellytystä. Toimenpiteiden on oltava 1) syrjimättömiä, 2) välttämättömiä, 3) tarkoitukseensa soveltuvia ja 4) oikeasuhtaisia. Kansallisia toimenpiteitä on siis sovellettava ilman syrjintää ja ne tulee voida perustella yleiseen etuun liittyvällä pakottavalla syyllä. Toimenpiteiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteuttaminen, eivätkä ne saa puuttua perusvapauteen enempää kuin mikä on tarpeen kyseisen päämäärän saavuttamiseksi (tuomio 30.11.1995, Gebhard, C-55/94). Toimenpiteiden tulee täyttää kaikki neljä edellytystä, jotta ne voidaan katsoa yhdenmukaisiksi palveluiden vapaan liikkuvuuden näkökulmasta.

SEUT 52 artiklan mukaan palveluiden vapaasta liikkuvuudesta huolimatta ulkomaalaisiin toimijoihin on mahdollista soveltaa erityissäätelyä muiden muassa yleisen järjestyksen tai turvallisuuden perusteella. Palveluiden vapaan liikkuvuuden rajoitukset voivat perustua myös yleiseen etuun liittyviin pakottaviin vaatimuksiin.

EU:n tuomioistuin on esimerkiksi vahvistanut, että markkinoille pääsyyn vaikuttava markkinointikielto oli suhteellisuusperiaatteen mukainen kuluttajien suojaamiseksi aggressiiviselta markkinoinnilta ja rahoituspalveluiden maineen suojaamiseksi (tuomio 10.5.1995, Alpine Investments, C-384/93). Tapaus osoitti myös, että yhtäläisesti kotimaisiin ja muista jäsenvaltioista peräisin oleviin palveluihin kohdistuvat rajoitukset voidaan perustella yleiseen etuun ja pakottaviin vaatimuksiin vedoten. Lisäksi EU:n tuomioistuin on vahvistanut pakottaviksi syiksi yhteiskunnallisen järjestyksen säilyttämisen, verovonnan tehokkuuden turvaamisen, liiketoimien rehellisyyden ja petostentorjunnan.

*ETA-luottolaitokset ja palveluiden vapaa liikkuvuus*

Ehdotettu lainsäädäntö koski myös ulkomaisen luottolaitoksen sivuliikkeitä sekä ulkomaisia luottolaitoksia, jotka tarjoavat palveluiden vapaan tarjonnan nojalla talletuspankkipalveluita Suomessa. Ulkomaisiin luottolaitoksiin luetaan sekä ulkomaiset ETA-luottolaitokset että kolmannen maan luottolaitokset. Esityksen tavoitteiden toteutumisen kannalta on pidetty olennaisena, että sääntely koskee yhtäläisesti kaikkia Suomessa talletuspankkitoimintaa harjoittavia.

Luottolaitoslakiin ehdotetuilla muutoksilla velvoitetaan talletuspankit sekä talletuspankkitoimintaa harjoittavat ulkomaiset luottolaitokset ja näiden sivuliikkeet tarjoamaan peruspankkipalveluita nykyistä laajemmalle toimijajoukolle. Ehdotettavaa sääntelyä sovellettaisiin luottolaitoksiin yhtäläisellä ja syrjimättömällä tavalla silloin, kun nämä tarjoavat peruspankkipalveluita Suomessa. Jos luottolaitos tarjoaisi yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliä ja siihen liittyviä palveluita osalle siihen oikeutetuista, tulisi tiliä palveluineen tarjota syrjimättömästi kaikille tiliin oikeutetuille tahoille.

Ehdotetut säännökset kohtelevat syrjimättömästi sekä kotimaisia että ulkomaisia palveluntarjoajia. Säännökset ovat välttämättömiä keskeisimpien pankkipalveluiden yh-

denvertaisen saatavuuden takaamiseksi sekä taloudellisen ja kansalaisyhteiskunnallisen toiminnan mahdollistamiseksi. Ehdotetut säännökset olisivat oikeasuhtaisia, koska ne eivät estäisi muissa ETA-valtioissa sijaitsevien luottolaitosten tai muiden luvanvaraisten toimijoiden sijoittautumisoikeuden toteuttamista Suomessa, koska säännökset eivät aseta sivuliikkeen perustamista tai johtamista koskevia edellytyksiä. Näin ehdotettujen säännösten voidaan katsoa olevan EU-oikeuden näkökulmasta hyväksyttäviä.

### *Kotipaikka- ja vastuuhenkilörajoitukset*

Laissa tarkemmin määritellyt toimijat, eli tietyt edellytykset täyttävät mikro- ja pienyritykset, elinkeinonharjoittajat, yhdistykset, säätiöt ja yhteisetuudet, olisivat lähtökohdaisesti oikeutettuja saamaan yrityksen ja yhteisön perustilin sekä siihen liittyvät palvelut. Peruspankkipalveluihin oikeutetuilta toimijoilta edellytettäisiin kuitenkin kytköstä Suomeen. Yritysten osalta edellytettäisiin kotipaikkaa tai sivuliikettä Suomessa, liiketoiminnan tosiasiallista harjoittamista Suomessa ja yrityksen vastuuhenkilöiden kytköstä Suomeen. Elinkeinonharjoittajien osalta edellytettäisiin liiketoiminnan tosiasiallista harjoittamista Suomessa. Yhdistyksellä taas tulisi lakisääteiset peruspankkipalvelut saadakseen olla vähintään yksi nimenkirjoitusoikeutettu, jolla on asuinpaikka Suomessa. Säätiöiltä edellytetään puolestaan, että yhdellä hallituksen jäsenellä on asuinpaikka Suomessa. Yhteisetuuksien osalta kytköstä Suomeen ei tarvitsisi todistaa erikseen, sillä niitä voi perustaa vain Suomessa sijaitsevan omaisuuden hallitsemiseen.

Peruspankkipalveluoikeutta laajennettaessa on huomioitava EU:n perussopimusten mukainen vapaan liikkuvuuden periaate ja sijoittautumisvapaus. Kotipaikkaan ja vastuuhenkilöiden asuinpaikkaan liittyvät säännökset merkitsevät sitä, että ulkomaisilla yrityksillä ei olisi lakisääteistä oikeutta peruspankkipalveluihin Suomessa, elleivät nämä esimerkiksi perustaisi sivuliikettä Suomeen ja hankkisi siihen suomalaisia vastuuhenkilöitä. Ehdotetut säännökset eivät kuitenkaan kiellä tarjoamasta peruspankkipalveluita ulkomaalaisille yrityksille. Ulkomaalaisilla yrityksillä säilyisi siis edelleen oikeus avata pankkipalvelut Suomessa. Palveluiden avaaminen olisi palveluita tarjoavan pankin harkintavallassa, kuten tälläkin hetkellä.

Peruspankkipalveluihin oikeutetuille toimijoille ehdotetut koti- ja asuinpaikkavaatimukset perustuvat pakottaviin syihin, sillä rajoitusten avulla on mahdollista ennaltaehkäistä rahanpesua ja muuta talousrikollisuutta. Vaatimusten avulla voidaan varmistaa, että toimijat harjoittavat todella toimintaa tosiasiallisesti Suomessa. Rajoitukset ovat välttämättömiä, jotta voidaan varmistaa, että palveluita tarjoavan luottolaitoksen ja eri viranomaisten on mahdollista saada suora yhteys toimijaan. Näin voidaan varmistaa tehokas rahanpesun torjunta, ehkäistä tehokkaammin petoksia ja varmistaa taloudellisten velvoitteiden, kuten verojen maksu. Koti- ja asuinpaikkavaatimukset on pyritty asettamaan sellaiselle tasolle, joka varmistaa yleisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamisen, mutta ei aseta liian voimakkaita rajoitteita toiminnalle. Näistä syistä vaatimusten katsotaan olevan yhdenmukaisia EU-oikeuden kanssa.

## **4.3 Pääasialliset vaikutukset**

### 4.3.1 Johdanto

Keskeisimmät säännökset, joiden osalta vaikutuksia on syytä arvioida, ovat ehdotetut säännökset yrityksen ja yhteisön perusmaksutilistä sekä asiakaspalveluvelvoitteesta. Lisäksi on tarpeen arvioida, onko ehdotetuilla muutoksilla kuluttajien perusmaksutilioikeuteen merkittäviä vaikutuksia. Samoin on tarpeen arvioida vaikutuksia raportointivelvollisuuden laajentamisen osalta.

On odotettavissa, että esitetyillä säännöksillä on erilaisia vaikutuksia pankkipalveluiden käyttäjille ja pankkipalveluiden tuottajille: toiselle kohderyhmälle kohdistuva myönteis-

nen vaikutus voi vastaavasti olla toiselle kielteinen. Lähtökohtaisesti palveluntarjoajille aiheutuvia kustannuksia on helpompi arvioida euromääräisesti, kun taas palveluiden käyttäjille kohdistuvien hyötyjen arviointi vaatii pikemminkin laadullista analysointia.

Pankkipalveluiden tarjoajien osalta ehdotetun sääntelyn kohteena ovat Suomessa toimivat peruspankipalveluita tarjoavat talletuspankit, joita on markkinoilla Finanssivalvonnan tietojen mukaan 10 kappaletta<sup>37</sup>. Pankkipalveluiden käyttäjien osalta kohdejoukko on hyvin heterogeeninen. Kuluttajien osalta luottolaitoksilla on jo nyt lakisääteinen velvoite tarjota perusmaksutilipalvelua yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi kaikille kuluttaja-asiakkaille, jotka asuvat laillisesti ETA-valtiossa. Tämä on toteutunut kohtuullisen hyvin, ja Maailmanpankin arvion mukaan vuonna 2021 lähes 99,53 prosentilla yli 14-vuotiaista suomalaisista oli pankkitili. Kuitenkin ennen kaikkea erityisryhmillä, kuten vammaisilla henkilöillä, työ- ja koulutusperäisillä maahanmuuttajilla ja vanhuksilla, on raportoitu haasteita tilien avaamisessa ja niiden käyttämisessä.

Oikeushenkilöiden osalta esitetyillä säännöksillä on vaikutuksia niin mikro- ja pienyrityksiin kuin myös yhdistyksiin, säätiöihin ja yhteisuuksiin. Tilastokeskuksen yritysten rakenne- ja tilinpäätöstilaston 2023 mukaan<sup>38</sup> Suomessa toimi noin 569 000 mikro- ja pienyritystä, mikä on arviolta noin 98 prosenttia koko yrityskentästä. Patentti- ja rekisterihallituksen mukaan<sup>39</sup> Suomessa oli noin 109 000 rekisteröityä yhdistystä syksyllä 2025, ja rekisteröityjä säätiöitä oli puolestaan noin 2700<sup>40</sup>. Yhteisuuksia ovat esimerkiksi yhteismetsät, tiekunnat ja osakaskunnat: vuoden 2025 alussa Suomessa oli 659 yhteismetsää<sup>41</sup>, tiekuntia noin 55 000–60 000<sup>42</sup> ja osakaskuntia noin 20 000<sup>43</sup>. Lukumäärät antavat yleiskuvaa siitä, kuinka suurta toimijajoukkoa ehdotus yrityksen ja yhteisön perusmaksutilistä voi enimmillään koskettaa.

Esitysluonnoksen vaikutusten arviointi on toteutettu pääosin työryhmän jäsenten toimittamiin lähteisiin perustuen. Oman haasteensa vaikutusten arvioinnille asettaa se, ettei julkisia tilastotietoja perusmaksu- tai maksutilien lukumäärästä ole saatavilla. Tästä syystä arviot on perustettava muihin saatavilla oleviin tietoihin. Tilin avaamiseen liittyen alla olevissa vaikutusarvoissa on osin hyödynnetty Finanssivalvonnan vuoden 2025 teema-arviota.<sup>44</sup> Sen mukaan tilihakemusten hylkäysten osuus oli 0,8 prosenttia yksityishenkilöiden osalta ja 11 prosenttia oikeushenkilöiden osalta (ks. tarkemmin luku 2.2.3). Ehdotetut säännökset vaikuttavat erityisesti oikeushenkilöiden oikeuteen saada perusmaksutili. Finanssivalvonnan teema-arvion mukaan vuonna 2024 oikeushenkilöt tekivät noin 47 000 tilinavaushakemusta, joista 11 prosenttia hylättiin eli lukumääräisesti hie-man yli 5000 hakemusta, joista osa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvien syiden vuoksi.

37 Finanssivalvonnan vuoden 2025 De-risking-teemaraportin mukaisesti Suomessa toimivia talletuspankkeja on 10 kappaletta.

38 [Tilastokeskus](#)

39 [PRH](#)

40 [Säätiöt ja rahastot ry](#)

41 [Metsäkeskus](#)

42 Tarkkaa virallista tietoa tiekuntien lukumäärästä ei ole. Tietoa yksityisteistä löytyy [Traficom sivuilta](#).

43 [Kalatalouden keskusliitto](#)

44 [Finanssivalvonta: De-riskingiä koskeva teema-arvio \(29.8.2025\)](#)

#### 4.3.2 Taloudelliset vaikutukset

##### *Vaikutukset luottolaitoksiin*

Finanssiala ry (FA) on arvioinut, että uutena avattavien asiakkuuksien ja irtisanomisille asettavien rajoitusten vuoksi edelleen ylläpidettävien asiakkuuksien lukumäärä olisi vuosittain noin 4 800 uutena avattavaa asiakkuutta ja sama määrä edelleen ylläpidettäviä asiakkuuksia. Arvio perustuu Finanssivalvonnan vuoden 2025 teema-arvion lukuihin. Mikäli asiakas avaisi tilin useassa eri pankissa, tulisivat avattavat asiakkuudet aiheuttamaan kustannuksia useammalle pankille. Mikäli oletusarvona käytetään kahta tiliä asiakasta kohden, olisi siis avattavien asiakkuuksien määrä kaikissa pankeissa yhteensä noin 9 600 vuosittain. Tällöin kustannukset asiakkuuksien avaamisesta olisivat vuosittain arviolta noin neljä miljoonaa euroa ja ylläpidon kustannukset ensimmäisenä vuonna arviolta viisi miljoonaa euroa. Seuraavana vuonna ylläpidon kustannukset olisivat asiakkuuksien kumuloitumisen vuoksi kaksinkertaiset ja kolmantena kolminkertaiset. Näin laskettuna kokonaiskustannukset 10 vuoden kuluttua sääntelyn voimaantulosta olisivat 50 miljoonaa euroa. FA:n mukaan näihin vaikutusarvioihin liittyy kuitenkin varsin runsaasti epävarmuuksia. FA:n mukaan ehdotetut säännökset asettavat myös uusia vaatimuksia Suomeen sijoittautuneille pankeille. Tämä voi nostaa luottolaitosten kynnystä tulla Suomen markkinoille sekä lisätä tekijöitä, jotka voivat johtaa Suomen markkinoilta vetäytymiseen.

FA:n mukaan sääntelyn velvoitteista aiheutuu pankeille huomattavia kuluja, ja kustannusten lisääntyminen supistaa pankin tulosta ja sitä myötä muun muassa mahdollisuuksia omaehtoisen innovointiin ja tuotekehitykseen asiakkaiden hyväksi. On todennäköistä, että nämä vaikutukset vaihtelevat luottolaitoksen koon mukaan asettaen mahdollisesti pienemmät toimijat suhteellisesti heikompaan asemaan suurempiin toimijoihin verrattuna. Tällä voi olla heijastusvaikutuksia etenkin alueelliseen pankkipalveluiden saataavuuteen ja kilpailutilanteeseen yleisemminkin. Lisäksi on mahdollista, että jotkin pankit voisivat lakata myöntämästä kokonaan yritys- tai yhteisötilejä keinona hallita kustannuksiaan.

Valtiovarainministeriön arvion mukaan olisi myös mahdollista, että tilien ylläpitokustannukset laskisivat ajan kuluessa, kun asiakassuhteen alun tuntemis- ja taustaselvitysprosessit on tehty ja asiakkaan normaalit maksuliikekäytännöt ovat tulleet tutuimmiksi. Suomen Yrittäjät (SY) puolestaan korostaa, että yritysten lopetusten vuoksi osa yrityksistä myös poistuu vuosittain markkinoilta. SY:n mukaan yrityskannasta poistuu tilastojen mukaan vuosittain noin 5–7 prosenttia, eli 30 000–40 000 yritystä. On myös mahdollista, että erityisesti mikroyritykset avaavat vain yhden tilin kustannussyistä. Lisäksi on tärkeää ottaa huomioon, että kustannusten ohella uudet asiakkaat tuovat myös tuloja pankeille kuukausimaksujen ja erilaisten transaktiomaksujen muodossa. Tässä yhteydessä on myös syytä huomioida, että pankeilta ei edellytetä palveluiden tarjontaa ilmaiseksi, vaan ne voivat hinnoitella palvelunsa kohtuullisesti, sisältäen yhtenä elementtinä normaaliveiton. Siten lisäasiakkaat voivat nettomääräisesti olla tuottavia pankeille. Lisäksi uudet asiakkaat voivat mahdollisesti käyttää myös pankin tarjoamia muita perusmaksutilipalveluiden ulkopuolelle meneviä palveluja, kuten luottopalveluita, joista pankeilla on myös mahdollisuus kerätä lisätuottoja.

Ehdotetut säännökset toisivat luottolaitoksille tiukennuksia myös perusmaksutiliä koskevien asiakasyhteydenottojen vastausaikoihin. Tällä voidaan olettaa olevan pankeille resurssi- tai kustannusvaikutuksia. Samansuuntaisia vaikutuksia on odotettavissa myös ehdotettujen säännösten laajennettujen tilastointi- ja dokumentointivaatimusten myötä. Toisaalta Finanssivalvonnan vuoden 2025 de-risking-teema-arviossa annetaan pankeille suositukset sekä asiakkaiden maksutilihakemusten käsittelyaikojen että asiakassuhteiden perustamiseen ja päättämiseen liittyvän dokumentoinnin ja tilastoinnin suhteen. Jälkimmäisen osalta todetaan, että tilastotiedot tulisi tarvittaessa pystyä toimittamaan

Finanssivalvonnalle, jolloin luottolaitoksille on jo näiltä osin velvoite varmistaa valmius tietojen keräykseen ja tilastointiin.

### *Vaikutukset asiakkaisiin*

Suomen Yrittäjien mukaan elinkeinotoiminnan harjoittaminen edellyttää nykypäivänä peruspankkipalveluita. Tämän vuoksi peruspankkipalveluiden saatavuus ja käytettävyys ovat yrityksille erityisen tärkeitä. SY:n mukaan ehdotetut säännökset korjaavat merkittävästi tilien avaamisessa ja irtisanomisessa esiintyneitä ongelmia. Tarkkaa kvantitatiivisia arvioita positiivisista vaikutuksista on hankala esittää, mutta karkea arvio on, että esitetyt säännökset voivat mahdollistaa jopa tuhansien uusien yritysten syntyminen. Yleisellä tasolla yritysten ja yrittäjyyden lisääntyminen vaikuttaa positiivisesti muun muassa taloudelliseen aktiivisuuteen, työllisyyteen sekä mahdollisesti verotuottoihin. Esitetyillä säännöksillä olisi siten kokonaisuudessaan suuri positiivinen vaikutus yritystoiminnan aloittamiseen ja jo olemassa olevan yritystoiminnan jatkamiseen.

Mikro- ja yksinyrittäjät ry:n mukaan perusmaksutilin saatavuus on useimmille mikro-yrityksille toiminnan välttämätön edellytys. Peruspankkipalvelujen saatavuuden ja pysyvyyden helpottuminen parantaa yritystoiminnan perusedellytyksiä sekä vähentää hallinnollista epävarmuutta. MYRY nostaa myös esiin, että selkeämpi sääntely vahvistanee myös talletuspankeilta rahanpesusääntelyssä edellytettävää asiakaskohtaista riskiperusteista arviointia ja vähentänee de-riskingin kaltaisia käytäntöjä, jotka ovat rajoittaneet palvelujen saatavuutta. Kaiken kaikkiaan MYRY katsoo, että esitetyillä säännöksillä on merkittävä positiivinen vaikutus mikro- ja yksinyrittäjien toiminnan aloittamiseen ja olemassa olevan toiminnan jatkamiseen, mutta kvantitatiivisten hyötyarvioiden tekeminen on erittäin hankalaa.

Kuluttaja-asiamies kiinnittää puolestaan huomiota, että jo nykyisin kuluttajien yhteydenottoihin on tullut reagoida riittävän nopeasti huomioiden esimerkiksi yhteydenoton luonne. Asiakasyhteydenotot pankkiin voivat olla laadultaan todella erilaisia ja osaa yhteydenotoista koskee jo nykyisellään pankkia velvoittava reagointiaika. Lisäksi määräaikojen asettamisessa asiakasyhteydenottoihin vastaamiselle voi olla myös epätoivottuja vaikutuksia. Tarkan määräajan asettaminen saattaa johtaa ainakin tiettyjen yhteydenottojen osalta siihen, että pankkien vastausajat asettuvat viiteen päivään. Toisaalta valtiovarainministeriön arviomuistiossa todettiin, että asiakaspalvelun tavoitettavuuteen liittyvät haasteet ovat laaja-alaisia eivätkä rajoitu yksittäistapausten tasolle, vaan kyse on pankkisektoria laajemminkin koskettavasta ilmiöstä<sup>45</sup>. Tämän vuoksi on nähty tarpeelliseksi säännellä myös asiakasyhteydenottojen maksimivastaamisaikoja. Kuluttajaliitto ry:n mukaan ehdotetut säännökset parantaisivat kuluttajien asemaa pankkipalveluiden saatavuuden, käytettävyyden ja hinnoittelun suhteen. Erityisesti peruspankkipalveluita koskeviin asiakasyhteydenottoihin vastaamiselle asetettavalla takarajalla sekä pankkipalveluiden välttämättömyyspalveluluonteen ja asiakkaan aseman merkityksen korostamisella arvioidaan olevan positiivisia vaikutuksia kuluttajan pankkipalveluiden tavoitettavuuden ja saatavuuden kannalta. Kvantitatiivisten hyötyarvioiden esittäminen on kuitenkin hankalaa.

Erityisryhmien, kuten esimerkiksi toimintarajoitteisten henkilöiden, osalta ehdotetut säännökset edesauttavat osaltaan pankkipalveluiden saatavuutta ja käytettävyyttä. Vammaisfoorumin mukaan säännösehdotukset turvaavat osaltaan toimintarajoitteisten henkilöiden, joiden taloudellinen asema saattaa usein olla heikko, peruspankkipalveluiden saatavuutta. Ehdotusten arvioidaan myös vähentävän heille peruspankkipalveluiden käytöstä aiheutuvia kuluja. Vammaisfoorumi korostaa, että toimintarajoitteiset henkilöt

45 [Arviomuistio](#), 1.3.2024.

ovat varsin merkittävä väestöryhmä: pelkästään näkövammaisia henkilöitä on Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen ylläpitämän Näkövammarekisterin mukaan noin 55 000 ja kehitysvammaisia henkilöitä on arvioitu olevan noin 50 000, joskin Kelan rekistereihin perustuva tutkimus antaa viitteitä siitä, että kehitysvammaisten ihmisten lukumäärä Suomessa olisi huomattavasti tätä suurempi.

Vanhusasiavaltuutettu (VAV) korostaa, että peruspankkipalveluiden tosiasiallinen saatavuus on turvattava yhdenvertaisesti kaikille asiakkaille ja erilaisille asiakasryhmille. VAV:n mukaan Suomessa on noin 1,3 miljoonaa yli 65-vuotiaasta eli iäkkäiden ihmisten osuus Suomen väestöstä on suuri ja kasvaa edelleen. Ehdotetuilla säännöksillä voidaan osaltaan tukea ikääntyneiden henkilöiden mahdollisuutta omien peruspankki-asioiden hoitamiseen. VAV painottaa, että on välttämätöntä huomioida peruspankkipalveluiden tarjoamisessa myös ne henkilöt, joilla ei ole digitaitoja tai mahdollisuuksia käyttää digipalveluita. VAV:n mukaan 65–74-vuotiaista 85 prosenttia oli käyttänyt viestintä- ja tietotekniikkaa hoitaessaan pankkiasioita viimeisen 3 kuukauden aikana vuonna 2024, mutta 75–89-vuotiaista vain 57 prosenttia<sup>46</sup>. Tietoa yli 90-vuotiaiden osalta ei ole.

Kansalaisyhteiskuntapoliittisen neuvottelukunta KANEn mukaan yritys- ja yhdistystoiminnan osalta peruspankkiliteli saavutettavana ja kohtuuhintaisena on tärkeää, ja tähän lakimuutoksella on parhaimmillaan merkittävä positiivinen vaikutus. Sujuvammalla ja luotettavammalla pankkiasioinnilla voi olla yksittäisissä tapauksissa hyvinkin suuri merkitys yksilön, yrityksen tai yhdistyksen toimintakyvylle.

#### 4.3.3 Vaikutukset viranomaistoimintaan

Finanssivalvonnalle tulisi uusia tehtäviä yritysten ja yhdistysten perusmaksutilioikeuden noudattamisen valvonnan myötä, mutta yleisesti ottaen muutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia Finanssivalvonnan toimintaan. Toisaalta tämän myötä Finanssivalvonnalla olisi kattavasti käytössään tietoa kaikkien perusmaksutilien osalta noudatettavista käytännteistä, mikä puolestaan voisi auttaa Finanssivalvontaa kohdistamaan tarkempia valvontatoimenpiteitään tehokkaasti.

Kilpailu- ja kuluttajavirastossa toimivan kuluttaja-asiamiehen toiminnan näkökulmasta ehdotettujen säännösten vaikutukset on arvioitu vähäisiksi.

Rahoitusvakausviraston (RVV) näkökulmasta peruspankkipalveluiden saatavuudella on merkitystä sen talletussuojatehtävien toimeenpanon kannalta. Tilanteessa, jossa talletussuojakorvaukset tulevat maksettavaksi, on olennaista, että luottolaitosten asiakkaat voivat siirtää asiointinsa helposti ja nopeasti toiseen pankkiin. Mikäli pankki kieltäytyy ottamasta asiakasta vastaan tilanteessa, jossa asiakkaan vanha pankki on ajautunut maksu- tai muihin taloudellisiin vaikeuksiin ja asiakas tarvitsee uuden tilin pystyäkseen vastaanottamaan RVV:n maksaman talletussuojakorvauksen, asiakas on erittäin havoittuvassa tilanteessa. Tämä johtaa myös siihen, että RVV ei voi suorittaa lakisäätteistä tehtäväänsä talletussuojakorvausten maksajana tehokkaasti. Tilanne voisi olla erityisen ongelmallinen pienten yritysten ja yhdistysten kannalta, koska suuret yritykset käyttävät joka tapauksessa useita eri pankkeja maksupalveluidensa toteuttamiseen.

#### 4.3.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitetyillä säännöksillä pyritään turvaamaan ja varmistamaan kohtuullinen pääsy peruspankkipalveluihin niin yksityishenkilöille kuin oikeushenkilöillekin (mikro- ja pienyritykset sekä yhdistykset, säätiöt ja yhteisetuudet). Osaltaan tämä tukee taloudellista

46 Tilastokeskus 2024, Väestön tieto- ja viestintätieteiden käyttö -tilasto.

osallisuutta yhteiskunnassa. Finanssivalvonnan mukaan on tärkeää löytää tasapaino siinä, miten yhtäältä vältetään ja hallitaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä ja toisaalta turvataan yhteiskunnassa tasapuoliset edellytykset taloudelliselle toiminnalle erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien osalta. Finanssivalvonta korostaa, että pankkien on tärkeää arvioida riskienhallinnan toimiensa vaikutuksia asiakassuhteisiin myös taloudellisen osallistavuuden näkökulmasta. Asiakassuhteen rajoittamiseen ja estämiseen liittyvissä menettelytavoissa on huomioitava myös asiakkaan etu ja kohtuullisuus. Mikäli riskienhallinnan vaikutuksia taloudellisen osallistavuuden näkökulmasta ei ole arvioitu, pankin on vaikea mitoitaa omat riskienhallintatoimenpiteensä siten, että ne olisivat kohtuullisia ja riskiin nähden oikeasuhtaisia. Finanssivalvonta suosittaa, että arvio riskienhallinnan toimien vaikutuksista taloudellisen osallistavuuden näkökulmasta tehdään yhtiön rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevassa riskiarviossa.<sup>47</sup>

Yhteiskunnallisia vaikutuksia tarkasteltaessa on syytä huomioida myös ehdotettujen säännösten vaikutus kansalaisyhteiskunnan toimivuuteen. Vapaa ja aktiivinen kansalaisyhteiskunta on keskeinen osa toimivaa demokratiaa. Peruspankkipalveluiden saatavuus ja käytettävyys ovat selvitysten mukaan aiheuttaneet haasteita etenkin pienille yhdistyksille. Ehdotetuilla säännöksillä arvioidaan olevan positiivisia vaikutuksia kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksiin sekä demokratia- ja oikeusvaltiokehitykseen. Yhdistyksen oikeus saada perusmaksutili edistää erityisesti pienimuotoista kansalais-toimintaa rekisteröidyissä yhdistyksissä ja helpottaa esimerkiksi valitsijayhdistysten asiointia pankkien kanssa. Peruspankkipalveluiden saatavuuden ja käytettävyyden parantaminen tukee välillisesti sekä osallistumisoikeuksien että yhdistymisvapauden toteutumista.

Rekisteröimättömät yhdistykset tai yhteisöt eivät ole jatkossakaan asiakassuhteessa pankkeihin, vaan pankkiasioiden hoitajaksi valitaan yksityishenkilö. Yhdistyksen rekisteröintiin perustuva oikeus saada perusmaksutili voi arvion mukaan lisätä yhdistysten rekisteröintiä ja osaltaan varmistaa, että yhä useamman yhdistyksen tiedot ovat ajan tasalla Patentti- ja rekisterihallituksen yhdistysrekisterissä. Rekisteritietojen oikeellisuus lisää oikeusvarmuutta ja voi tukea tietoon perustuvaa päätöksentekoa. Rekisteröintivaihtumus voi myös vähentää tai ennalta estää tahattomia tai tahallisia väärinkäytöksiä.

Yhtäältä ehdotettujen säännösten vaikutukset laillisen elinkeino- ja yhdistystoiminnan harjoittamiseen ovat positiivisia helpottaen toiminnan aloittamista ja harjoittamista. Toisaalta on myös mahdollista, että ehdotetut säännökset voivat myös johtaa tilanteisiin, joissa oikeutta perusmaksutiliin käytetään väärin esimerkiksi rikollisiin tarkoituksiin. Koko yhteiskunnan tasolla tarkasteluna on kuitenkin oletettavaa, että ehdotettujen säännösten positiiviset vaikutukset ovat suuremmat kuin mahdolliset negatiiviset vaikutukset. Laillista yritys- tai yhdistystoimintaa harjoittavien tahojen hyötyjen arvioidaankin olevan yhteiskunnan kannalta merkittävämmät kuin mahdollisten rikollisten tahojen aiheuttamien haittojen.

#### 4.3.5 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin sekä eri ihmisryhmiin

Muun muassa yhdenvertaisuusvaltuutettu, vanhusasiavaltuutettu ja Vammaisfoorumi ovat korostaneet perus- ja ihmisoikeuksien huomioimista pankkipalveluissa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on korostanut, että yhdenvertaisuuslaissa säädetty syrjinnän kieltö koskee peruspankkipalveluiden ohella muitakin luottolaitosten yleisesti tarjoamia palveluita, mutta peruspankkipalveluiden ja sitä koskevan nimenomaisen syrjimättömyysvelvoitteen laajentaminen parantaa palvelujen yhdenvertaista saatavuutta ja käytettävyyttä.

47 [Finanssivalvonta: De-riskingiä koskeva teema-arvio \(29.8.2025\)](#)

Toimintarajoitteisten henkilöiden taloudellinen asema saattaa usein olla heikko, ja ehdotusten arvioidaan mahdollisesti myös vähentävän heille peruspankkipalveluiden käytöstä aiheutuvia kuluja. Vammaisfoorumin mukaan ehdotettavat uudet säännökset auttavat osaltaan turvaamaan aiempaa tehokkaammin toimintarajoitteisten ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden yhdenvertaisuuden toteutumista peruspankkipalveluiden saatavuudessa ja käytettävyydessä. Vanhusasiavaltuutetun mukaan tämä on olennaista myös ikääntyneille henkilöille omien peruspankkiasioiden hoitamisessa.

Ehdotetut säännökset vaikuttavat elinkeinovapauden toteutumiseen näkökulmasta riippuen ainakin kahdella tavalla. Yhtäältä palveluntarjoajien eli luottolaitosten näkökulmasta FA on korostanut, että velvollisuus tarjota palveluita myös oikeushenkilöille olisi poikkeus elinkeinovapauden kuuluvasta oikeudesta valita asiakkaansa. FA:n mukaan palveluntarjoamisvelvoite tarkoittaisi, että pankkien olisi pakko lisätä resursseja yritys- ja yhdistysasiakkuuksien avaamiseen. Resurssien lisääminen puolestaan lisäisi kustannuksia, jotka tulisi voida palvelujen kannattavuuden ja elinkeinotoiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi hinnoitella asiakkaiden palvelumaksuihin. Toisaalta palveluiden käyttäjien näkökulmasta muun muassa SY puolestaan on korostanut, että elinkeinovapautta on tarpeen arvioida myös pankkipalveluja tarvitsevien yrittäjien näkökulmasta, sillä perustuslain mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. SY:n mukaan aloittavan yrittäjän elinkeinovapaus tosiasiallisesti estyy, jos tämä ei saa tarvitsemiaan perustason pankkipalveluja. Sama koskee jo toimivia yrityksiä, joiden pankkipalvelut irtisanotaan ilman perusteltua ja hyväksyttävää syytä.

Myös yhdistysten näkökulmasta peruspankkipalveluiden saatavuuden ja käytettävyyden parantaminen tukee ainakin välillisesti yhdistymisvapauden toteutumista.

#### 4.3.6 Muut vaikutukset

Ehdotetuilla säännöksillä voidaan arvioida olevan myönteisiä välillisiä vaikutuksia varautumiseen koko yhteiskunnan tasolla tarkasteltuna. Varautumisoheissaan kotitalouksille Suomen Pankki<sup>48</sup> nostaa esiin kahden eri pankissa olevan tilin tärkeyden. Ehdotetut säännökset mahdollistaisivat tämän myös mikro- ja pienyrityksille sekä yhdistyksille, säätiöille ja yhteisetuksille.

Ehdotetuilla säännöksillä ei arvioida olevan merkittäviä välittömiä vaikutuksia julkiseen talouteen. Välillisten vaikutusten osalta on mahdollista, että peruspankkipalveluoikeuden laajentaminen koskemaan myös yllä mainittuja oikeushenkilöitä voi lisätä perustettavien yritysten ja yhdistysten määrää. Siten sääntely voi välillisesti lisätä joidenkin viranomaisten (muun muassa Verohallinto ja Patentti- ja rekisterihallitus) työ määrää.

Ehdotettujen säännösten ympäristövaikutusten arvioidaan olevan vähäisiä. Välillisesti voi olla mahdollista, että muiden järjestöjen ohella myös ympäristöjärjestöjen toimintamahdollisuudet parantuvat pankkipalvelujen saatavuuden helpottuessa. Toisaalta uusien tilien avaamisen myötä myös pankkiasioinnista aiheutuva verkkoliikenne voi lisääntyä ja siten marginaalisesti lisätä ympäristön kuormitusta.

---

48 Suomen Pankin varautumisoheistus kotitalouksille: [Maksamisen kotivara](#)

## 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

### 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

#### 5.1.1 Maksulaitosten velvoittaminen peruspankkipalveluiden tarjoamiseen

Valmistelussa on harkittu, tulisiko velvollisuus tarjota yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliä ulottaa koskemaan myös maksulaitoksia. Maksulaitoslain 9 §:n 4 momentin mukaan maksutilejä tarjoavan maksulaitoksen on kohdeltava kaikkia asiakkaitaan syrjimättömästi ja yhdenvertaisesti noudattaen luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 6 §:ää. Voimassa oleva momentti koskee vain kuluttajan roolissa toimivia asiakkaita. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että jos maksulaitos tarjoaa maksutilejä yhdelle kuluttajalle, tulee sen tarjota niitä yhdenvertaisesti kaikille. Finanssivalvonnan tietojen mukaan maksulaitokset eivät kuitenkaan tarjoa merkittävässä määrin palveluita kuluttajille, joten kyseisen pykälän merkitys on jäänyt hyvin vähäiseksi.

Maksutilejä tarjoavat maksulaitokset olisi periaatteessa mahdollista velvoittaa tarjoamaan palveluita myös oikeushenkilöille. Tämä tapahtuisi laajentamalla maksulaitoslain 9 §:n 4 momentti koskemaan myös yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliä. Tällöin oikeushenkilöille maksutilejä tarjoavan maksulaitoksen tulisi tarjota maksutilejä yhdenvertaisesti kaikille uuden 6 f §:n mukaisille toimijoille. Tähän toteuttamisvaihtoehtoon on kuitenkin havaittu liittyvän useita ongelmia.

Nykyisellään harvat maksulaitokset tarjoavat Suomessa peruspankkipalveluiden kaltaisia palveluita yritys- ja yhdistysasiakkaille. Suurempi osa maksulaitoksista tarjoaa sisällöltään tai kohderyhmältään rajatumpia maksupalveluita, kuten verkkokauppojen maksujen vastaanottopalveluita tai kryptovaluuttapalveluihin liittyviä maksupalveluita. Maksulaitosten tarjoamien tilien voikin nähdä olevan usein tiettyyn käyttötarkoitukseen räätälöityjä ”erikoistilejä”. Tästä syystä maksulaitosten velvoittaminen tarjoamaan perusmaksutilejä voisi merkitä, että näiden tulisi laajentaa merkittävässä määrin palveluidensa tarjontaa uudensuuntaisiin palveluihin. Tämä kasvattaisi todennäköisesti tuotekehityskustannuksia sekä operatiivisia kustannuksia.

Jos maksulaitokset velvoitettaisiin tarjoamaan yrityksen ja yhteisön perusmaksutilejä, voisi tämä merkitä myös huomattavaa laajennusta niiden nykyiseen asiakaskuntaan. Osa maksulaitoksista on keskittynyt tarjoamaan palveluita pelkästään pienyrityksille. Näin laaja muutos asiakaskunnassa edellyttäisi maksulaitoksilta huomattavia muutoksia toiminnassaan. Maksulaitosten velvoittamista yrityksen ja yhteisön perusmaksutilin tarjoamiseen ei voida pitää välttämättömänä asiakkaiden näkökulmasta. Vaikka maksulaitoksia ei velvoitettaisiin tarjoamaan yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliä, saisivat asiakkaat kuitenkin lähtökohtaisesti tarvitsemansa perusmaksutilit talletuspankeista.

On myös pantava merkille, että maksulaitoksilla ei ole vastaavia oikeuksia ottaa vastaan takaisinmaksettavia varoja tai tehdä varainhankintaa kuin luottolaitoksilla. Maksulaitosten tarjoamat tilit eivät siten myöskään kuulu talletussuojan piiriin. Maksulaitoksilla on siten hyvin erilaiset edellytykset tarjota perusmaksutilejä kuin luottolaitoksilla.

Kilpailun näkökulmasta on arvioitu, että jos maksulaitokset velvoitettaisiin tarjoamaan palveluita, jotka poikkeavat huomattavasti niiden ydinliiketoiminnasta, voisi tämä haitata alan liiketoimintaa laajemmin. Tämä puolestaan voisi vaikuttaa negatiivisesti maksulaitoskentän toimintaedellytyksiin ja siten haitata kilpailua. Koska maksulaitokset ja luottolaitokset eroavat toimijoina huomattavasti toisistaan, ei niitä koskevan sääntelyn ole välttämättä tarkoituksenmukaista olla täysin identtistä, vaikka ne harjoittavatkin osin samankaltaista toimintaa. Tästä syystä maksulaitoksia ei olla nähty tarpeelliseksi velvoittaa tarjoamaan yrityksen ja yhteisön perusmaksutilejä.

### 5.1.2 Yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliin oikeutettujen toimijoiden rajaaminen

Valmistelussa on arvioitu, miten yhdistysten oikeus peruspankkipalveluihin toteutetaan. Erityisesti on arvioitu rekisteröimättömien yhdistysten suhdetta peruspankkipalveluihin. Rekisteröimätön yhdistys on yhteisö, joka on perustettu aatteellisesti tiettyä tarkoitusta varten, mutta jota ei ole rekisteröity Patentti- ja rekisterihallituksen yhdistysrekisteriin. Mikään ei estä harjoittamasta yhdistystoimintaa rekisteröimättömänä, mutta tällöin itse yhdistys ei ole oikeushenkilö, eikä yhdistys voi hankkia ja tehdä sitoumuksia eikä olla asianosaisena tuomioistuimessa. Tällöin myös sitoumuksista vastaavat vain niiden allekirjoittajat henkilökohtaisesti, ei yhdistys.

Koska rekisteröimätön yhdistys ei omaa oikeushenkilön asemaa, ei sillä ole katsottu olevan mahdollisuutta saada esimerkiksi pankkitiliä yhdistyksen nimiin. Myös rekisteröimättömät yhdistykset voivat kuitenkin harjoittaa esimerkiksi pienkeräystoimintaa. Rekisteröimätön yhdistys ei voi yhdistyksenä järjestää suoraan pienkeräystä, mutta sen yksittäiset jäsenet voivat järjestää pienkeräyksen, jonka avulla on mahdollista kerätä enimmillään 10 000 euroa 3 kuukauden aikana.

Valmistelussa on myös harkittu, tulisiko eri toimijoille asettaa kokorajoituksia. Tällöin perusmaksutiliin olisivat oikeutettuja vain ne toimijat, jotka alittaisivat lakisääteiset kokorajat. Näin sääntelyllä tuettaisiin pienimpiä oikeushenkilöitä, joiden on tavallisesti vaikeampaa saada peruspankkipalveluita. Rajaukset vaikuttavat osaltaan myös siihen, miten luottolaitokset voivat valita asiakaskuntaansa. Säännösten peruseriaate on, että jos luottolaitos tarjoaa yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliä yhdelle luottolaitoslain 15 luvun 6 f §:n 1 momentin mukaisista toimijoista, tulee tilejä tarjota yhdenvertaisesti kaikille. Sen sijaan, jos luottolaitos tarjoaa tilejä vain toimijoille, jotka ylittävät 6 f §:n 1 momentin mukaiset kokorajat, ei vastaavaa tarjoamisvelvoitetta synny kokorajat alittaville toimijoille. Jos kokorajaukset asetetaan näin, voisi tämä mahdollisesti merkitä samalla sitä, että jotkin pankit voisivat luopua kokonaan palveluiden tarjoamisesta pienimmille toimijoille, koska ne tällä tavoin voisivat välttää laajemman tarjoamisvelvoitteen. Tällaisen asiakaskunnan rajaamisen ei kuitenkaan arvioida olevan laajalti todennäköistä, vaan sitä voisi tapahtua lähinnä yksittäisten pankkien kohdalla.

Perusmaksutiliin oikeutetut yritykset on rajattu työryhmän toimeksiannon mukaisesti mikro- ja pienyrityksiin. Sen sijaan toimeksiannossa ei ole rajoitettu perusmaksutiliin oikeutettujen yhdistysten tai säätiöiden kokoa. Valmistelussa on arvioitu, että osa luottolaitoksista tarjoaa palveluita vain suurille yrityksille, yhdistyksille ja säätiöille. Tästä syystä, jos yhdistyksille ja säätiöille ei aseteta kokorajoitetta, tarjoamisvelvoite laajenisi koskemaan myös pieniä toimijoita. Voidaan myös olettaa, että kooltaan huomattavan suurilla tai keskimääräistä suuremmilla yhdistyksillä ja säätiöillä ei ole samankaltaista tarvetta lainsäädännön takaamalle perusmaksutilille kuin pienimmillä toimijoilla.

Työryhmässä on ehdotettu kokorajan asettamista yhdistyksille siten, että tarjoamisvelvoitteen piiriin kuuluisivat yhdistykset, joiden vuotuiset tulot olisivat enintään kaksi miljoonaa euroa. Finanssiala ry:n tietojen mukaan yhdistysten keskimääräinen bruttotulo on 367 000 euroa vuodessa. Näin ehdotettu raja ylittäisi selkeästi keskiarvon, jolloin valtaosa yhdistyksistä kuuluisi tarjoamisvelvoitteen piiriin. Säätiöiden osalta työryhmässä on ehdotettu kokorajaa, joka perustuisi säätiöpääoman eli säätiön oman pääoman määrään. Säätiöt ja rahastot ry:n mukaan säätiöiden mediaanikoko on 1,3 miljoonaa euroa<sup>49</sup>. Tästä syystä oikeus perusmaksutiliin voisi koskea vain säätiöitä, joiden oman pääoman määrä alittaa tämän mediaanirajan. Edellä mainituista syistä kokorajoitukset on arvioitu tarkoituksenmukaisiksi myös yhdistyksille ja säätiöille.

49 Säätiöt ja rahastot ry: Tietoa säätiöistä

### 5.1.3 Avustettuna asioiminen

Luottolaitoslain voimassa oleva sääntely yhdessä tunnistamis- ja maksuvälineitä koskevan sääntelyn kanssa on aiheuttanut ongelmia vammaisten henkilöiden näkökulmasta. Ongelmat koskevat erityisesti avustettuna asioimista. Työryhmän puitteissa on tarkasteltu, miten vammaisille henkilöille voitaisiin taata yhdenvertainen pääsy vahvan sähköisen tunnistamisen palveluihin.

Nykyinen tunnistamis- ja maksuvälineitä koskeva sääntely on johtanut yhdenvertaisuuslain sääntelystä huolimatta siihen, ettei vahvan sähköisen tunnistautumisen välineen käyttämistä henkilökohtaisen avustajan avulla käytännössä aina sallita. Näin tapahtuu, vaikka vammaisen henkilö vetoaisikin yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisiin kohtuullisiin mukautuksiin ja vaikka luottolaitoslain esitöissä (HE 123/2016 vp, s 33) todetaan henkilökohtaisen avustajan käytön sallimisen olevan yksi mahdollinen mukauttamisen muoto. Myös perusmaksutilin puitesopimuksia ja irtisanomista koskevan luottolaitoslain 15 luvun 6 b §:n säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 35) on todettu, että peruspankkipalveluiden menetys kokonaisuudessaan olisi liian ankara seuraamus, mikäli toimintarajoitteinen asiakas antaisi verkkopankkitunnuksensa henkilökohtaisen avustajansa käytettäväksi saadakseen jonkin yksittäisen asiansa hoidetuksi. Tällöin pankit saattavat toimia syrjivästi yksittäisiä vammaisia asiakkaitaan kohtaan.

Myös YK:n vammaisoikeuksien komitea on esittänyt Suomelle huolensa erityisesti kehitysvammaisten henkilöiden pääsystä tärkeisiin verkkopalveluihin. Komitea antoi elokuussa 2025 suosituksen<sup>50</sup> siitä, että näille henkilöille taataan pääsy vahvan sähköisen tunnistautumisen välineisiin.

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. Tältä osin tarpeellista olisi myös pyytää osana työryhmän laatimasta mietinnöstä käytävää lausuntokierrosta valtiosääntöoikeuden, erityisesti yhdenvertaisuuskysymysten, asiantuntijalta lausunto yhdenvertaisuuslain syrjintäkiellon ja tunnistamis- tai maksuvälineen henkilökohtaisuutta koskevan sääntelyn välisestä kollisio-ongelmasta ja sen ratkaisuehdotuksesta.

### 5.1.4 Perusmaksutilien lukumäärän rajoittaminen

Valmistelussa on harkittu, tulisiko yrityksen ja yhteisön perusmaksutilien määrää rajoittaa yhteen tiliin yhtä asiakasta kohden. Jos yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliin oikeutettu voisi hakea tiliä useasta pankista, kasvattaisi tämä pankkien kustannuksia: tällöin myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvät selvitykset tulisi tehdä useaan kertaan samasta asiakkaasta. Pankit kuitenkin saisivat tällöin myös tuottoja useammasta tilistä.

Aiemmin pankit ovat saattaneet rajata osan asiakkaista pankkipalveluidensa ulkopuolelle, koska kyseisiin asiakkaisiin liittyvät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvät kustannukset ovat olleet liiketoiminnan näkökulmasta liian korkeat. Tästä syystä näiden asiakkuuksien avaamiseen liittyvistä selvityksistä saattaa syntyä pankeille keskimääräistä korkeampia kustannuksia. Nämä kustannukset kasvaisivat entisestään, jos vastaavat selvitykset tulisi laatia erikseen useassa pankissa.

<sup>50</sup> CRPD/C/FIN/CO/1, suositus 17 (c)

Yhteen tiliin rajaamista puoltaa osaltaan myös se, että yrityksen ja yhteisön elinkeino-tilissä on kyse poikkeuksesta pankkien elinkeinovapauteen. Siksi rajaaminen yhteen tiliin pitäisi tämän poikkeuksen alan sisällöltään rajatumpana. Samanlainen rajaaminen yhteen tiliin on myös tehty keskeisissä verrokkimaissa, joissa peruspankkipalvelut on taattu lailla oikeushenkilöille (ks. osio 5.3). Erityisesti yksityishenkilöiden puolella on myös havaittu, että tilejä saatetaan käyttää niin kutsuttuina muulitileinä, joita hyödynnetään rahanpesuun.

Voidaan kuitenkin olettaa, että asiakkaille ei synny kannustetta hakea tarpeettomia yrityksen ja yhteisön perusmaksutilejä. Useamman tilin avaaminen merkitsisi myös asiakkaan näkökulmasta lisäkustannuksia. Rajaaminen yhteen tiliin voisi myös käytännön tasolla vaikeuttaa tilanteita, joissa asiakkaan on tarpeen vaihtaa pankkia. Lisäksi valmistelussa on arvioitu, että pankkien on jokseenkin hankala selvittää, onko asiakkaalla entuudestaan toista yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliä. Viranomaiset<sup>51</sup> ovat myös suositelleet kuluttajia avaamaan tilin useammassa pankissa, jotta he olisivat paremmin varautuneita pankkien mahdollisiin häiriötilanteisiin. Vastaava mahdollisuus olisi tarpeen säilyttää myös oikeushenkilöillä. Mahdollisuus useampaan tiliin edistää myös laajasti oikeushenkilöiden varautumista erilaisiin kriisitilanteisiin ja poikkeusoloihin.

## 5.2 Muut harkitut asiakokonaisuudet ja ratkaisut

### 5.2.1 Perusmaksutilin käsitteen laajuus

Valmistelun aikana on käynyt ilmi tiettyjä haasteita liittyen perusmaksutiliin käsitteenä sekä käsitteen laajuuteen. Lainsäädännön lähtökohtana on, että kaikilla ETA-valtioissa laillisesti asuvilla kuluttajilla on oikeus perusmaksutiliin siihen liittyvine palveluineen. Perusmaksutilin käsitettä ei ole määritelty, mutta siihen kuuluvat palvelut on yksilöity lainsäädännössä.

Osa luottolaitoksista on kuitenkin tuotteistaneet tilejään siten, että peruspankkipalvelut tarjotaankin valtaosalle asiakkaista muun tilin kuin perusmaksutilin kautta. Näin perusmaksutiliasiakkaiden määrä voi jäädä tietyillä palveluntarjoajilla hyvin vähäiseksi, vaikka peruspankkipalveluita koskevien säännösten soveltamisen ei tulisi olla riippuvaista siitä, miten pankki on nimennyt tarjoamansa tilin.

Käsitteistön poikkeamat voivat aiheuttaa ongelmia sääntelyn tehokkuuden kannalta. Esimerkiksi asiakaspalvelun tavoitettavuutta koskeva säännös (ehdotettu luottolaitoslain 15 luvun 6 e §) on tarkoitettu välttämättömyyspalveluiden saatavuuden takaamiseksi. Siksi pykälää sovelletaan perusmaksutileihin liittyviin yhteydenottoihin. Käytännön kannalta ongelmallista on, jos kaikki luottolaitokset eivät tulkitse perusmaksutilin käsitettä yhtenäisesti.

Jatkovalmistelussa onkin tarpeen arvioida, kuinka tätä ongelmaa olisi syytä lähestyä.

### 5.2.2 ETA-alueen ulkopuolella asuvien peruspankkipalvelut

Työryhmän tietoon on tuotu ongelmia, joita Suomen ulkopuolella asuvat Suomen kansalaiset ovat kohdanneet peruspankkipalveluiden kanssa. Suomi-Seura ry:n teettämän kyselyn mukaan viime vuosina ulkomailla pysyvästi asuvat Suomen kansalaiset ovat kohdanneet haasteita pankkiasioinnissa Suomessa toimivien pankkien kanssa. Ongelmia

51 Ks. esim. [Suomen Pankki: Maksamisen kotivara](#): ”Mikäli esimerkiksi yksittäisen pankin palvelut olisivat jonkin aikaa häiriintyneet, on hyödyllistä, että kotitaloudella on pankkitili, pankkitunnukset ja maksukortit kahdessa eri pankissa.”

on ollut esimerkiksi pankkitilin säilyttämisessä, uuden tilin avaamisessa ja pankkitun-  
nusten saamisessa. Useat pankit ovat sulkeneet ulkomailla asuvien asiakkaidensa tilejä  
tai kieltäytyneet tarjoamasta heille palveluita. Suomi-Seuran mukaan 17 prosentilla ky-  
selyyn vastanneista ulkosuomalaisista pankkitili on suljettu.<sup>52</sup>

Pankkien mukaan peruspankkipalveluiden tarjoamiseen ulkomaille liittyy ongelmia.  
Suomessa toimivilla pankeilla on lähtökohtaisesti toimilupa harjoittaa toimintaa vain  
Suomessa. Palveluiden tarjoaminen ulkomailla voisi edellyttää sivuliikettä tai notifika-  
tiota. Lisäksi ulkomailla toimivan pankin tulisi noudattaa myös paikallista lainsäädän-  
töä. Esimerkiksi Ranskassa perusmaksutili on implementoitu siten, että peruspankki-  
palveluihin oikeutettuja ovat myös ulkomailla asuvat Ranskan kansalaiset. Ruotsissa  
asia on ratkaistu niin, että peruspankkipalveluita ei saa irtisanoa ulkomaille muuttamisen  
takia. Niin kauan, kuin maksutilille on tarve ja sitä käytetään säännöllisesti, ei luottolai-  
toksella ole oikeutta irtisanoa sopimusta.

Ulkoministeriö on tuonut esiin vastaavia haasteita myös ulkomaille lähetetyn henkilös-  
tön ja ulkomaisten suurlähetystöjen pankkipalveluiden osalta. Ulkoministeriön mukaan  
pankit eivät pääsääntöisesti tarjoa palveluja henkilöille, joiden ne tulkitsevat asuvan  
ulkomailla. Siitä syystä ne saattavat rajoittaa tai keskeyttää palveluja. Lisäksi useilla  
suurlähetystöillä on ollut vaikeuksia avata pankkitiliä Suomessa. Näihinkin huoliin olisi  
mahdollista reagoida sääntelyn muutoksilla. Esimerkiksi Belgiassa pankeille on asetettu  
lakimääräinen velvollisuus tarjota pankkipalveluja suurlähetystöille.

Lainsäädäntö ei nykyisellään velvoita tarjoamaan peruspankkipalveluita muille kuin  
ETA-valtiossa laillisesti asuville kuluttajille. Tilin voidaan silti nähdä olevan välttämä-  
tön monien asioiden hoitamiseen Suomessa. Edellä mainitut sääntelyvaihtoehdot on  
kuitenkin päädytty rajaamaan työryhmän työn ulkopuolelle. Aihepiirejä olisi kuitenkin  
tarpeen selvittää lisää jatkovalmistelussa.

### 5.2.3 OFAC-pakotteet ja peruspankkipalvelut

Työryhmässä on noussut esiin kysymys siitä, tulisiko peruspankkipalveluiden kieltäyty-  
mis- tai irtisanomisperusteena huomioida myös tiettyjen ulkomaisten tahojen asettamat  
pakotteet. Näistä tahoista keskeisin on yhdysvaltalainen Office of Foreign Assets Cont-  
rol eli OFAC.

Pankit eivät ole nähneet käytännössä mahdolliseksi tarjota peruspankkipalveluita henki-  
lölle, joka on asetettu OFAC:n pakotelistalle, vaikka luottolaitoslain 15 luvun 6 § siihen  
velvoittaisi. Pankit ovat tulkinneet, että tällöin pankin toiminnan jatkuminen ja täten  
asiakaskollektiivin edut voisivat luottolaitoslain 9 luvun 1 §:n vastaisesti vaarantua.  
Luottolaitoslain 9 luvun 1 §:n mukaan pankki ei saa toiminnassaan ottaa niin suurta  
riskiä, että siitä aiheutuu olennaista vaaraa luottolaitoksen vakavaraisuudelle tai maksu-  
valmiudelle. Helsingin käräjäoikeuden 13.1.2020 antamassa tuomiossa 20/1612 asiassa  
L 18/48677 on todettu, että OFAC-pakotteiden kohteena olevan asiakkaan toimeksianto-  
jen toteuttamisen aiheuttaman huomattavan taloudellisen riskin ottaminen olisi vastoin  
luottolaitoslain 9 luvun 1 §:n säännöstä.

Pakotteisiin liittyvässä Finanssivalvonnan määräys- ja ohjekokoelmassa 4/2023 Finans-  
sivalvonta suosittaa valvottavia huomioimaan riskienhallinnassaan kolmansien maiden  
pakotteet niissä tapauksissa, joissa kyseisen kolmannen maan pakotteiden rikkominen  
voi aiheuttaa valvottavan maksuvalmiudelle tai vakavaraisuudelle huomattavan talou-  
dellisen riskin, vaikka kyseiset pakotteet eivät olisi Suomessa oikeudellisesti sitovia.

52 Suomi-Seura: Ulkosuomalaisten pankkipalvelut -kyselyn tuloksia 18.6.2025

Finanssivalvonta suosittaa myös, että mikäli valvottavan asiakas on kolmannen maan pakotteiden kohteena, tulisi valvottavan huolellisesti selvittää ja arvioida minkälaisen riskin asiakassuhteen perustaminen tai jatkaminen aiheuttaa valvottavalle. Valvottavan tulisi kiinnittää erityistä huomiota siihen, onko kyse palveluista, joiden tarjoamiseen valvottavalla on lakisääteinen velvollisuus. Tämän lisäksi valvottavan on tärkeää huomioida myös mahdolliset rahanpesun ja terrorismin rahoittamiseen liittyvät riskit.

Yhdysvaltojen pakotelainsäädäntö ei juridisesti sido suomalaisia ja eurooppalaisia pankkeja, mutta sillä voi tosiasiallisesti olla ylikansallisia vaikutuksia Yhdysvaltojen ulkopuolella jopa tilanteisiin, joilla ei ole kytköksiä Yhdysvaltoihin.

Pankit katsovat, että ne eivät voi vakavaraisuuden turvaamiseen tähtäävistä riskienhallintasyistä tarjota lainkaan pankkipalveluja OFAC-pakotelistalla oleville henkilöille. Pankit kokevat, että peruspankkipalveluiden tarjoaminen rajoitettuna siten, että ne pystyisivät estämään kaikki mahdolliset yhteydet Yhdysvaltoihin, on teknisesti vaikeaa ja silloinkin altistaisi ne vaikeasti arvioitaville riskeille. OFAC-sääntelyn tulkinta siitä, mikä on kiellettyä Yhdysvaltojen ulkopuolisissa tilanteissa, on haastavaa. Pakotesääntelyn rikkomisen arviointi perustuu yleensä OFAC:n suorittamaan jälkikäteiseen tapauskohtaiseen kokonaisarviointiin, jossa OFAC:lle on annettu laaja harkintavalta.

Jos pankki itse joutuisi OFAC:n pakotelistalle tai muutoin OFAC:n tutkinnan tai toimenpiteiden kohteeksi, voisi siitä aiheutua pankille hyvin merkittäviä taloudellisia ja maineellisia tappioita sekä muita menetyksiä. OFAC:n pakotelistalle joutuminen voisi pankkien näkemyksen mukaan johtaa käytännössä jopa siihen, että pankin edellytykset jatkaa pankkitoimintaa menetettäisiin.

Olisi mahdollista kirjata lakiin, että peruspankkipalveluiden avaamisesta olisi mahdollista kieltäytyä OFAC-pakotteisiin perustuen. Tähän liittyy kuitenkin ongelmia, sillä kirjaus olisi vastoin luottolaitoslain periaatetta siitä, että palvelut on tarjottava syrjimättömästi ja yhdenvertaisesti kaikille ETA-valtioissa laillisesti asuville. Jos kieltäytyminen tehtäisiin mahdolliseksi OFAC-pakotteisiin perustuen, heräisi kysymys siitä, tulisiko vastaavalla tavoin toimia myös muiden tahojen kuin EU:n tai YK:n asettamien pakotteiden kanssa.

Koska aiheen katsotaan olevan luonteeltaan monitahoinen ja liittyvän useiden viranomaisten toimivaltuuksiin, on työryhmässä katsottu parhaaksi rajata aihe työryhmän työn ulkopuolelle. Aiheeseen olisi kuitenkin hyvä palata jatkovalmistelussa.

### **5.3 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot**

#### **5.3.1 Johdanto**

Keskeisissä verrokkimaissa yksityishenkilöiden peruspankkipalvelut on yhtenäistetty EU:n perusmaksutilidirektiivillä. Koska direktiivi on minimiharmonisoiva, jäsenvaltioiden on ollut mahdollista säätää kansallisesti paremmista peruspankkipalveluista. Luonnollisten henkilöiden peruspankkipalvelut perustuvat silti hyvin pitkälti direktiivin säännöksiin, joten eroja yksityishenkilöiden peruspankkipalveluissa ei ole tässä yhteydessä mielekästä vertailla.

Sen sijaan enemmän eroa on havaittavissa siinä, tarjotaanko verrokkimaassa joillekin oikeushenkilöille lakisääteinen oikeus peruspankkipalveluihin. Tässä yhteydessä merkittävää on vertailla erityisesti muiden EU-jäsenmaiden lainsäädäntöä. Osassa jäsenvaltioista (Tanska, Belgia, Ranska) peruspankkipalvelut on laajennettu koskemaan myös yrityksiä ja tiettyjä muita oikeushenkilöitä. Muissa jäsenvaltioissa vastaavaa lainsäädäntöä ei ole säädetty, mutta tietyissä jäsenvaltioissa on silti käyty viime aikoina keskustelua

yrietysten peruspankkipalveluista. EU:ssa on myös tehty keskustelunavauksia siitä, että yritykset tulisi lisätä perusmaksutilidirektiivin soveltamisalaan.

Seuraavissa jaksoissa käydään läpi keskeisimpien verrokkimaiden lainsäädäntöä ja niissä tehtyjä aloitteita erityisesti oikeushenkilöiden peruspankkipalveluihin liittyen. Tarasteluun on valittu Tanska, Belgia, Alankomaat, Ruotsi ja Ranska. Valmistelussa on perehdytty myös Norjan, Viron, Saksan ja Itävallan peruspankkipalveluita koskevaan lainsäädäntöön, mutta niiden osalta ei ole havaittu tarvittavaa vertailukelpoisuutta.

### 5.3.2 Tanska

Tanskassa EU:n perusmaksutilidirektiivi laajennettiin koskemaan myös yrityksiä ja yhdistyksiä. Lainsäädäntömuutokset<sup>53</sup> hyväksyttiin vuoden 2024 lopussa ja ne astuivat voimaan vuoden 2025 alussa. Yrityksiä ja yhdistyksiä koskeva sääntely on rakennettu pitkälti kuluttajia koskevan sääntelyn pohjalta. Sääntelyä on kuitenkin mukautettu esimerkiksi siltä osin, mitkä palvelut elinkeinotiliin kuuluvat ja millä perustein elinkeinotilin avaamisesta on mahdollista kieltäytyä.

Peruspankkipalveluista säädetään Tanskassa laissa maksutileistä ja elinkeinotileistä (*lov om betalingskonti og basale erhvervskonti*). Laki takaa yhden peruselinkeinotilin (*basal erhvervskonto*) kaikille yrityksille ja yhdistyksille näiden oikeudellisesta perustamismuodosta riippumatta.

Peruselinkeinotilin saadakseen yritysten ja yhdistysten tulee täyttää lain asettamat edellytykset kotipaikasta ja vastuuhenkilöistä. Yritykseltä edellytetään, että sillä on kotipaikka Tanskassa ja että vähintään yhdellä johtoryhmän jäsenellä on asuinpaikka Tanskassa. Jos yrityksellä ei ole johtoryhmää, vähintään yhdellä todellisista omistajista, joka omistaa vähintään 25 prosenttia yrityksestä, on oltava asuinpaikka Tanskassa. Jos yrityksellä ei ole johtoryhmää eikä todellisia omistajia, jotka omistavat vähintään 25 prosenttia yrityksestä, on vähintään yhdellä yrityksen vastuuhenkilöllä oltava asuinpaikka Tanskassa. Yhdistysten osalta edellytetään, että yhdistyksen sääntömääräinen kotipaikka on Tanskassa ja että vähintään yhdellä yhdistyksen nimenkirjoitusoikeutetulla on asuinpaikka Tanskassa.

Laissa säädetään tarkemmin elinkeinotiliin liittyvistä palveluista, joita elinkeinonharjoittajan tai yhdistyksen on voitava käyttää rajoituksetta. Näihin kuuluvat muun muassa varojen tallettaminen ja nostaminen tililtä sekä suoraveloitukset, maksukortilla tehtävät maksutapahtumat ja tilisiirrot. Palvelut ovat muutoin sisällöltään kuluttajien peruspankkipalveluita vastaavat, mutta käteistalletusten määrä on kuitenkin rajattu enintään 20 000 Tanskan kruunuun kuukaudessa. Peruselinkeinotiliin kuuluvat palvelut on tarjottava joko maksutta tai kohtuullista maksua vastaan. Kohtuullista maksua määritettäessä huomioidaan luottolaitoksen omat kustannukset sekä kohtuullinen voitto.

Tilejä ovat velvollisia tarjoamaan systemisesti merkittävät luottolaitokset, niiden kanssa samaan konserniin kuuluvat luottolaitokset, systemisesti merkittävien ulkomaisten luottolaitosten konserniin kuuluvat tanskalaiset sivuliikkeet sekä tietyn pääomاران ylittävät tanskalaiset pankit. Velvoite tarjota tilejä koskee kuitenkin vain luottolaitoksia, jotka tarjoavat maksutilejä, joille elinkeinonharjoittaja tai yhdistys voi tallettaa varoja, nostaa käteistä sekä suorittaa ja vastaanottaa maksutapahtumia. Jos siis luottolaitos esimerkiksi tarjoaa vain tilejä, joilla voi ainoastaan tallettaa varoja ja nostaa käteistä, mutta ei suorittaa maksutapahtumia, velvoite tarjota peruselinkeinotiliä ei koske sitä. Tanskan

53 [Lov om ændring af lov om betalingskonti, lov om finansiel virksomhed, lov om kapitalmarkeder, lov om Danmarks Nationalbank og forskellige andre love](#)

finanssivalvoja ylläpitää listaa pankeista, jotka ovat velvoitettuja peruselinkeinotilin tarjoamiseen.

Pankin tulee käsitellä tilinavaushakemus kymmenen päivän kuluessa hakemuksen jättämisestä edellyttäen, että kaikki tilin avaamiseen tarvittavat tiedot on toimitettu. Jos pankki kieltäytyy perusmaksutilin avaamisesta, on sen pääsääntöisesti ilmoitettava tiliä hakeneelle kieltäytymisen syy kirjallisessa muodossa. Tiliä hakenut toimija voi jättää pankille valituksen kielteisestä päätöksestä. Pankin on käsiteltävä valitus omassa valitusjärjestelmässään, joka sen on pitänyt luoda perusmaksutilejä koskevia valituksia varten. Pankin vastaukseen tyytymätön tilinhakija voi valittaa talousasioiden valituslautakuntaan (*det finansielle ankenævn*).

Säännöksissä luetellaan ne nimenomaiset tilanteet, joissa luottolaitoksen on sallittua kieltäytyä avaamasta tiliä. Kieltäytyminen on sallittua rahanpesusääntelyn edellyttämistä tilanteissa sekä tietyissä muissa tilanteissa. Kieltäytyminen olisi mahdollista esimerkiksi silloin, kun elinkeinonharjoittaja tai yhdistys ei toimita niitä tietoja, joita laitos edellyttää asiakastuntemusmenettelyn toteuttamiseksi rahanpesulain mukaisesti.

Sääntelykokonaisuus sisältää myös tyhjentävän luettelon irtisanomisperusteista. Näihin kuuluu muun muassa se, että elinkeinonharjoittaja tai yhdistys on käyttänyt perustiliä rikollisiin tarkoituksiin.

### 5.3.3 Belgia

Belgiassa hyväksyttiin vuonna 2020 laki, jolla taataan peruspankkipalvelut yrityksille ja diplomaattisille edustustoille<sup>54</sup>. Peruspankkipalvelut taataan kaikille rekisteröityneille tai rekisteröintiä hakeneille yrityksille. Vaikka sääntelyssä viitataan yksinomaan yrityksiin, ovat palveluihin oikeutettuja myös elinkeinonharjoittajat sekä muut oikeushenkilöt kuten järjestöt ja säätiöt. Belgiassa peruspankkipalveluihin luetaan mahdollisuus tallettaa ja nostaa käteistä, rahansiirrot, toistuvat maksut, suoraveloitukset ja maksukortti. Palveluiden tarjoamiseen ovat velvoitettuja Belgian keskuspankin nimeämät systeemisesti merkittävät luottolaitokset.

Edellytyksenä peruspankkipalveluiden saamiseen on, että yrityksen on tullut saada peruspankkipalvelut epävä päätös vähintään kolmelta eri pankilta. Vaihtoehtoisesti edellytyksenä on, että yritys on saanut kielteisen päätöksen kahdelta eri pankilta ja sen nykyinen tili on irtisanottu. Tällöin yritys voi tehdä hakemuksen kauppakamarille. Kauppakamarin peruspankkipalveluista vastaava lautakunta tarkastaa hakemuksen sisällön ja arvioi tilanteen rahanpesun ja terrorismin estämistä koskevien hylkäämisperusteiden näkökulmasta. Jos hakemus hyväksytään, kauppakamari nimeää 60 päivän kuluessa pankin, jonka on 45 päivän kuluessa tarjottava yksi peruspankkipalvelutili yritykselle.

Peruspankkipalveluiden tarjoaja saa kieltäytyä tarjoamasta peruspankkipalveluita vain, jos palveluiden tarjoaminen rikkoisi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen vastaista lakia, jos yrityksellä on jo perusmaksutili, joka on käytettävissä Belgiassa tai muussa EU-jäsenvaltiossa, taikka jos yrityksen hallituksen jäsen, johtohenkilö tai hallinnointikomitean jäsen on tuomittu tietyistä petos- tai rahanpesurikoksista. Luottolaitoksilla on lisäksi oikeus tietyin edellytyksin peruuttaa peruspankkipalveluiden tarjoaminen yritykselle sen jälkeen, kun peruspankkipalveluita on alettu tarjoamaan.

54 [Service public fédéral Economie: Service bancaire de base pour entreprises et missions diplomatiques](#)

Peruspankkipalvelut eivät välttämättä ole yrityksille maksuttomat. Luottolaitokset saavat itse päättää omista maksuistaan. Vuosittain peruspankkipalvelu ei saa maksaa enempää kuin 420 euroa. Määrää voidaan korottaa indeksin mukaan vuosittain.

### 5.3.4 Ranska

Ranskassa yritysten tulee lain mukaan perustamisensa yhteydessä avata yritys pankkitili<sup>55</sup>. Yrityksillä ja muilla yhteisöillä on siten luonnollisten henkilöiden tavoin oikeus peruspankkitiliin, jos näillä on kotipaikka Ranskassa<sup>56</sup>. Peruspankkitiliin kuuluu kaksitoista toimintoa, joista ei saada periä maksua. Näihin kuuluvat muun muassa suoraveloitukset, käteistalletukset ja -nostot sekä maksukortti.

Jos yrityksen hakemus pankkitilin avaamisesta hylätään, voi yritys saattaa asian Banque de Francen käsiteltäväksi. Banque de France osoittaa yrityksen kotipaikan läheltä tai muun valitsemansa paikan alueelta pankin, jonka tulee tarjota perusmaksutili. Peruspankkitilin tarjoajan nimeäminen edellyttää lisäksi, että yrityksellä ei ole toista pankkitiliä Ranskassa.

Peruspankkitilin tarjoajan osoitus tehdään yhden pankkipäivän kuluttua kaikkien vaadittujen asiakirjojen toimittamisesta Banque de Francelle. Osoitetun pankin tulee kolmen vuorokauden sisällä pyytää yritykseltä tarvittavat asiakirjat tilin avaamiseen, joiden toimittamisen jälkeen pankilla on kolme vuorokautta aikaa avata yritykselle pankkitili. Tili voidaan sulkea kahden kuukauden irtisanomisajalla tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta perustellusta syystä, joka on ilmoitettava Banque de Francelle.

### 5.3.5 Ruotsi

Yrityksillä, yhdistyksillä ja muilla organisaatioilla ei ole pääsääntöisesti<sup>57</sup> lakisääteistä oikeutta perusmaksutiliin. Perusmaksutilioikeuden laajentamista yritys- ja yhdistyksiin harkittiin EU:n perusmaksutilidirektiiviä implementoitaessa (RP 2016/17:129). Tällaista sääntelyä ei kuitenkaan ehdotettu haastavien rajanvetokysymysten sekä rahanpesuun ja terrorismin rahoittamiseen liittyvien riskien takia.

Ruotsin finanssivalvoja Finansinspektionen (FI) on kuitenkin tunnistanut joulukuussa 2023 julkaistussa perusmaksutiliraportissaan<sup>58</sup>, että yritysten pääsy rahoituspalveluihin on käytännön kannalta hyvin tärkeää. FI:n raportin mukaan sekä suuremmat että pienemmät ruotsalaiset yritykset kärsivät tilien irtisanomisista tai siitä, ettei tiliä avata ollenkaan. FI on huolissaan siitä, voivatko tällaiset de-risking-ilmiöön viittaavat käytänteet johtaa laajemmassa mittakaavassa rahanpesuriskien kasvuun niiden laskemisen sijaan.

### 5.3.6 Alankomaat

Alankomaissa ei tällä hetkellä ole voimassa olevaa lainsäädäntöä, joka mahdollistaisi yrityksille peruspankkipalveluita. Alankomaissa on tunnistettu samanlaisia de-risking-ilmiöitä kuin Suomessakin, mikä on näkynyt Alankomaiden pankkiyhdistyksen (NVB) mukaan esimerkiksi yrittäjien korkeampana kynnyksenä saada avattua pankkiti-

55 [Compte bancaire professionnel d'une société](#)

56 [Code monétaire et financier: Droit au compte \(Article L312-1\)](#)

57 Pankeilla on kuitenkin Ruotsin maksupalvelulain mukaan velvollisuus tarjota tili yhdenvertaisesti kaikille maksupalveluntarjoajille, jotta nämä voivat harjoittaa toimintaansa (7 kap. 5 § lag om betaltjänster, 2010:751).

58 [Rapport: Rätten till betalkonto – redovisning av Finansinspektionens tillsyn 15.12.2023](#)

li. NVB on vuonna 2023 tutkinut<sup>59</sup> yhdessä Betaalvereniging Nederlandin kanssa mahdollisuuksia ja ehtoja yritysten perusmaksutilille. NVB on julkaissut standardeja<sup>60</sup>, joilla on pyritty helpottamaan yritysasiakkaiden pankkitilien avaamista. Esimerkiksi edunsaajailmoitusten toimittamista pankille ei enää edellytetä, vaan pankki saa suoraan pääsyn edunsaajarekisteriin.

Alankomaiden ja Suomen epävirallisessa asiakirjassa komissiolle<sup>61</sup> esitettiin keskustelunavauksena ehdotus, että EU:n perusmaksutilidirektiivin soveltamisalaa muutettaisiin ulottumaan luonnollisten henkilöiden lisäksi myös yritysasiakkaisiin. Lisäksi huomiota kiinnitettiin siihen, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevaa lainsäädäntöä tulisi muuttaa siten, että riskiarvioita ei tehtäisi ryhmäperusteisesti, vaan riskit arvioitaisiin yksilöllisesti.

## 6 Lausuntopalaute

[Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.]

## 7 Säännöskohtaiset perustelut

### 7.1 Laki luottolaitostoiminnasta

#### 15 luku Menettelyt asiakasliiketoiminnassa

**1 §. Hyvä pankkitapa.** Hyvää pankkitapaa koskevaa säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi esimerkeillä hyvän pankkitavan sisällöstä. Laajennettu säännös täydentäisi osaltaan muita asiakkaansuojasäännöksiä. Keskeistä on huomioida, että säännös koskisi yhtä lailla pankin kaikkia asiakkaita, eikä vain kuluttajia. Säännöstä tulkittaisiin eri yhteyksissä eri tavoin riippuen esimerkiksi siitä, onko asiakkaan asemassa suuryritys vai kuluttaja-asiakas, ja siitä, mikä on palvelun luonne ja merkitys asiakkaan näkökulmasta. Hyvän pankkitavan säännöksellä taataan asiakkaansuojaa etenkin mikro- ja pienyrityksille, jotka voivat käytännössä olla tiedollisesti, taidollisesti ja neuvotteluaseman kannalta heikommassa asemassa. Kuluttajien osalta hyvän pankkitavan säännös on luonteeltaan viimesijainen. Säännös täydentää siis osaltaan esimerkiksi kuluttajansuojalain (38/1978) 2 ja 3 lukua sekä kuluttajansuojalain 7 luvun 13 §:n säännöstä hyvästä luotonantotavasta.

Voimassa olevassa lainsäädännössä hyvän pankkitavan sisältöä ei ole määritelty erikseen, sillä käsitteen on katsottu olevan laaja. Esitöissä on todettu, että hyvää pankkitapaa saattaa olla eri aikoina tarpeen tulkita eri tavoin finanssipalveluissa ja pankkiasioinnissa tapahtuvien muutosten vuoksi (ks. HE 39/2014 vp, s. 82/II). Hyvää pankkitapaa sovellettaisiin jatkossakin laajasti huomioiden ajassa ja rahoitusmarkkinoilla tapahtuvat muutokset. Tällaisia muutoksia voivat olla esimerkiksi muutokset finanssituotteissa. Hyvän pankkitavan säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että säännös ottaisi voimassa olevaa hyvän pankkitavan säännöstä paremmin huomioon luottolaitosten asiakkaiden aseman. Muutoksilla täsmennettäisiin seikkoja, joita luottolaitoksen tulisi huomioida määrittellessään yleisiä asiakaskäytänteitään.

59 [NVB: Banken verkennen basisbetaalrekening voor zakelijke klanten 10.5.2023](#)

60 [NVB: Minder klantimpact door NVB Standaarden voor risicogebaseerd witwasonderzoek](#)

61 [Ministry of Finance of the Netherlands: Non-paper on Facilitating Payment Accounts for Business Customers](#)

Pykälän *1 momentti* vastaisi pääosin voimassa olevaa säännöstä. Momentissa säädetään yleisestä velvoitteesta hyvän pankkitavan noudattamiseen. Momentin sanamuotoa voimassa olevaan lakiin verrattuna ehdotetaan kuitenkin täsmennettäväksi poistamalla siitä tässä-sana. Sanan poistolla täsmennettäisiin sitä, että hyvän pankkitavan säännös on muita oikeusnormeja, kuten kuluttajansuoja-, maksupalvelu- ja sijoituspalvelusääntelyä, täydentävää. Useissa erityislaeissa esimerkiksi tiedonantovelvollisuuksista ja asiakkaansuojasta on säädetty yksityiskohtaisemmin ja kattavammin. Nämä säännökset olisivat jatkossakin ensisijaisia hyvään pankkitapaan nähden. Tästä huolimatta hyvä pankkitapa voisi tulla sovellettavaksi tilanteissa, joihin soveltuu jo erityissääntelyä, jos asetelmaa ei voida kokonaisuutena arvioiden pitää hyvän pankkitavan mukaisena.

Asiakkaansuojaa ja menettelytapoja koskevana säännöksenä säännös olisi luottolaitoksia velvoittava sekä luottolaitoksen toimintaa kokonaisuutena arvioiden että yksittäisissä asiakassuhteissa. Siten myös yksittäinen asiakas voisi vedota hyvään pankkitapaan esimerkiksi asiakassuhdetta perustettaessa tai lopetettaessa taikka sopimusehtojen tulkinna.

Pykälän *2 momentissa* luottolaitokselle asetettaisiin yleinen vastuullisuus- ja avoimuusvelvoite, jonka tarkoituksena on ohjata luottolaitoksia asiakkaan edun huomioimiseen sekä selkeään ja läpinäkyvään vuorovaikutukseen asiakassuhteissa. Pykälässä myös täsmennettäisiin, että luottolaitoksen tulee huomioida toiminnassaan sekä yksittäisen asiakkaan että eri asiakasryhmien asema ja etu. Asiakasryhmillä tarkoitettaisiin muiden muassa ulkomailta Suomeen muuttavia tai muuttaneita, Suomesta ulkomaille muuttaneita, toimintarajoitteisia tai digitaidottomia henkilöitä sekä eri kokoisia yrityksiä ja muita yhteisöjä. Asiakasryhmiä tulisi huomioida esimerkiksi palveluihin liittyvässä neuvonnassa ja ohjauksessa, hyväksymällä vieraan kielen, viittomakielen tai vammaisen henkilön tulkin tai avustajan käyttö, tekemällä kohtuullisia mukautuksia vammaisille henkilöille sekä tarjoamalla asiakkaille vaihtoehtoisia asiointitapoja. Keskeistä olisi myös huomioida esimerkiksi luotto- ja sijoituspalveluiden tarjoamisen yhteydessä asiakkaan tuntemus rahoitusmarkkinoista sekä tarjottavien palveluiden luonne ja merkitys asiakkaalle tai asiakasryhmälle.

Pykälän *uudessa 3 momentissa* säädetäisiin velvollisuudesta vastata asiakasyhteydenottoihin ilman aiheetonta viivytystä. Sinällään kyse ei ole uudesta velvoitteesta, vaan jo nykyinenkin sääntely on edellyttänyt luottolaitosten toimivan näin. Pykälä olisi luonteeltaan yleinen. Sen lisäksi peruspankkipalveluita koskeviin asiakasyhteydenottoihin vastaamisesta säädetäisiin uudessa 6 e §:ssä, jota ehdotetaan luottolaitoslain 15 lukuun. Asiakasyhteydenotolla viitataan tässä yhteydessä kaikenlaiseen asiakkaan ja luottolaitoksen väliseen vuorovaikutukseen, joka tapahtuu asiakkaan aloitteesta ja jossa asiakas asioi tunnistautuneena tai tunnistautumatta. Yhteydenotto voi tapahtua esimerkiksi puhelimitse, luottolaitoksen verkko- ja mobiilipalveluiden kautta tai kasvoitusten. Yleisesti ottaen hyvän pankkitavan katsotaan velvoittavan yhteydenottotapojen monikanavaisuuteen. Vastausajan kohtuullisuuden lisäksi olennaista olisi, että luottolaitoksen vastaus olisi asiallisesti ja riittävän yksityiskohtaisesti perusteltu.

Vastausajan kohtuullisuutta arvioitaessa huomioitaisiin ennen kaikkea yhteydenoton aiheena olevien palveluiden luonne ja asian kiireellisyys. Koska peruspankkipalvelut ovat välttämättömiä yksilöiden ja oikeushenkilöiden taloudellisen toimintakyvyn kannalta, sovellettaisiin kuitenkin niiden osalta vastaamisajan kohtuullisuutta arvioitaessa jäljempänä 6 e §:ssä ehdotettua erillistä aikarajaa.

Hyvän pankkitavan säännöksen tulkinta muotoutuu sen mukaan kuin ylipäänsä oikeusnormien tulkinta. Sitovia prejudikaatteja voivat antaa korkeimmat tuomioistuimet. Hyvän pankkitavan tulkintaan liittyviä viranomaisohjeita voi antaa Finanssivalvonta valvontaviranomaisen tehtävään kuuluvan yleisen ohjeidenanto-oikeuden nojalla. Muita oikeuslähteitä ovat esimerkiksi tuomioistuinten ulkopuolisten riidanratkaisuelinten

ratkaisukäytäntö sekä itsesääntely. Koska ehdotetussa hyvän pankkitavan säännöksessä olisi huomioitava asiakkaan etu ja erilaiset asiakasryhmät, olisi itsesääntelyä kehitettävä otettava näitä näkökulmia riittävästi huomioon.

**6 §. Kuluttaja-asiakkaan oikeus peruspankkipalveluihin.** Pykälän otsikkoa muutettaisiin niin, että se viittaisi asiakkaiden sijaan kuluttajin. Otsikon muutoksen tarkoitus olisi selkeyttää 6 §:n eroa verrattuna jäljempänä ehdotettuun uuteen 6 f §:ään, jossa säädetään yrityksen ja yhteisön perusmaksutilistä eli käytännössä muiden kuin kuluttaja-asiakkaiden oikeudesta peruspankkipalveluihin. Muutoksen ei ole tarkoitus muuttaa oikeustilaa, vaan pykälä soveltuisi edelleen kuluttajan asemassa toimiviin luonnollisiin henkilöihin. Voimassa olevan säännöksen mukaan asiakkaalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä, joka toimii pääasiallisesti sellaisessa tarkoituksessa, joka ei kuulu hänen elinkeino- tai ammattitoimintaansa. Hallituksen esityksessä 123/2016 vp (s. 27 ja 33) on täsmennetty, että asiakkaan määritelmä vastaa kuluttajansuojalain mukaista kuluttajan määritelmää.

Voimassa olevan pykälän 1 momentin viimeinen virke muodostaisi *uuden 1 momentin*. Myös tämän muutoksen tarkoitus olisi selkeyttää 6 §:n eroa verrattuna jäljempänä ehdotettuun yritysten ja yhteisöjen perustilää koskevaan 6 f §:ään. Momentissa todettaisiin, että 6, 6 a ja 6 b §:ssä asiakkaalla tarkoitetaan kuluttajaa eli luonnollista henkilöä, joka toimii pääasiallisesti sellaisessa tarkoituksessa, joka ei kuulu hänen elinkeinotoimintaansa. Momentista on jätetty pois maininta ammattitoiminnasta, koska elinkeinotoiminnan katsotaan käsittävän sekä liike- että ammattitoiminnan.

Voimassa olevan pykälän 1 momentin kaksi ensimmäistä virkettä muodostaisivat *uuden 2 momentin*. Voimassa olevien säännösten mukaan talletuspankin on maksutiliä, maksupalveluita ja sähköisen tunnistamisen palveluita tarjotessaan tarjottava niitä yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi ETA-valtiossa laillisesti asuville. Lisäksi maksupalveluita tarjoavan talletuspankin on tarjottava euromääräistä perusmaksutiliä, siihen liittyviä maksupalveluita ja sähköisen tunnistamisen palveluita ETA-valtiossa laillisesti asuville luonnollisille henkilöille. Uuden 2 momentin toisen virkkeen viittaus luonnollisiin henkilöihin vaihdettaisiin selkeyden vuoksi viittaukseksi kuluttajin. Muutoksen ei olisi tarkoitus muuttaa oikeustilaa.

Voimassa olevan pykälän 1 momentin kolmas virke erotettaisiin *uudeksi 3 momentiksi*. Momenttiin lisättäisiin informatiivinen viittaus yhdenvertaisuuslakiin, jonka noudattamista valvoo yhdenvertaisuusvaltuutettu. Viittaus tehtäisiin, jotta asiakkaiden yhdenvertainen ja syrjimätön kohtelu voidaan varmistaa aiempaa tehokkaammin.

Talletuspankkien tulee jo nykyisellään ottaa huomioon yhdenvertaisuuslain velvoitteet kaikessa toiminnassaan muun luottolaitossääntelyn ohella. Informatiivisella viittauksella korostettaisiin, että yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukainen syrjinnän kieltö, välillistä ja välitöntä syrjintää koskevat 10 ja 13 § sekä 15 §:n mukainen velvoite tehdä kohtuulliset mukautukset tulee huomioida peruspankkipalveluita tarjotessa. Uusi sanamuoto painotaisi myös osaltaan sitä, että yhdenvertaisuuslaki on syrjintää arvioitaessa ensisijaista suhteessa muuhun tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädettyyn lainsäädäntöön (ks. PeVL 31/2014 vp, s. 2). Peruspankkipalveluiden tarjoamisen lähtökohtana tulee olla esteettömyys ja saavutettavuus, eli palvelut tulee suunnitella niin, että myös toimintarajoitteisten ja vammaisten ihmisten on mahdollista käyttää palveluita.

Yksittäisten vammaisten henkilöiden kohdalla yhdenvertaisuuden toteutuminen saattaa esteettömyydestä ja saavutettavuudesta huolehtimisen ohella yksittäisissä tilanteissa edellyttää kohtuullisia mukautuksia, joiden tekemiseen palveluntarjoajat ovat velvollisia yhdenvertaisuuslain 15 § nojalla. Yhdenvertaisuuslain 15 §:n 1 momentin mukaan palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja kulloisessakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa käyttää yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita. Pykälän 2 momentin mukaan

mukautusten kohtuullisuutta arvioitaessa otetaan ensisijaisesti huomioon vammaisen ihmisen tarpeet ja lisäksi toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki. Mukautusvelvollisuudessa olennaista on sen tapauskohtaisuus. Vaikka mukautuksen tulee vastata vammaisen henkilön yksilöllisiä tarpeita, mukautuksen toteuttamistavan valinta kuuluu lähtökohtaisesti mukautusvelvolliselle toimijalle.

Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan kohtuullista mukauttamista tarvitaan lähtökohtaisesti tilanteessa, jossa jokin palvelu ei ole vammaisen ihmisen saatavilla muihin henkilöihin verrattuna vastaavalla tavalla ilman mukautusta (HE 19/2014 vp, s. 79). Yhdenvertaisuuslain esitöiden mukaan laajaa toimintaa harjoittavalta tavaroiden tai palvelujen tarjoajalta voidaan edellyttää jonkinasteista, yleisen elämänkokemuksen perusteella ennakoitavissa olevaa varautumista mahdollisiin yleisimpinä pidettäviin mukautustilanteisiin, kuten eri tavoin vammaisten henkilöiden asiointiin. Toimijan kokoa arvioidessa otetaan huomioon esimerkiksi henkilöresurssit, liike- ja toimitilojen koko ja muut toimijan käytännölliset mahdollisuudet toimeenpanna tarvittavia mukautuksia. Merkitystä voidaan antaa sille, onko kysymys yleisölle laajasti ja jatkuvasti tarjottavista välttämättömyyspalveluista vai esimerkiksi jollekin rajoitetulle ryhmälle toisinaan tarjottavista erikoistuotteista. (HE 19/2014 vp, s. 81).

Palveluntarjoajan velvollisuus tehdä kohtuullisia mukautuksia kohdistuu sekä pankin olemassa oleviin vammaisiin asiakkaisiin että myös pankin asiakkaaksi hakeutuviin vammaisiin henkilöihin. Olennaista mukautusvelvollisuuden osalta on palveluntarjoajan aktiivinen ja vuorovaikutuksellinen rooli vammaisen henkilön tarpeiden ja mahdollisten mukautustoimien selvittämisessä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on arvioinut (ratkaisu 752/2019, annettu 26.5.2021) peruspankkipalveluiden saatavuutta verkkopankin kautta. Lautakunta totesi, että pankki oli evännyt hakijalta kohtuulliset mukautukset, kun pankki ei ollut ryhtynyt kommunikoimaan hakijan kanssa kohtuullisten mukautusten tarpeesta ja siten varmistanut hakijalle keinoa käyttää verkkopankkia senkään jälkeen, kun pankki oli tullut tietoiseksi hakijan tarpeesta kohtuulliseen mukautukseen.

Talletuspankkien velvollisuus mukauttaa palveluitaan ja varmistaa niiden toimivuus myös apuvälineillä on mainittu jo nykyisellään luottolaitoslain esitöissä (HE 123/2016 vp, s. 10–11 ja 33). Asiakkaan tarpeiden perusteella mahdollisia peruspankkipalveluiden mukauttamismuotoja ovat esimerkiksi pistekirjoitettujen asiakirjojen toimittaminen, tunnuslukujen toimittaminen sähköisessä muodossa, sormenjälkitunnistautuminen ja muut tehokkaat ja toimivat kulloisenkin teknologisen kehityksen huomioivat toimenpiteet. Samoin mukauttamismuotona on pidettävä vammaisen henkilön henkilökohtaisen avustajan käytön sallimista asioitaessa peruspankkipalveluissa. Vammaisten henkilöiden oikeus henkilökohtaiseen apuun on turvattu YK:n vammaisyleissopimuksen 19 b) artiklassa ja oikeus saada tukea oikeudellisen kelpoisuuden käyttämiseen 12.3 artiklassa.

Paitsi yhdenvertaisuuslaissa, vammaisten henkilöiden oikeus kohtuullisiin mukautuksiin on turvattu myös YK:n vammaisyleissopimuksen 5.3 artiklassa, jonka mukaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän poistamiseksi sopimuspuolet toteuttavat kaikki asianmukaiset toimet varmistaa kohtuullisten mukautusten tekemisen. YK:n vammaisyleissopimuksen 12.3 artiklan mukaan sopimuspuolet toteuttavat asianmukaiset toimet järjestääkseen vammaisten henkilöiden saataville tuen, jota he mahdollisesti tarvitsevat oikeudellista kelpoisuuttaan käyttäessään.

Voimassa olevan pykälän 2 momentti siirtyisi *uudeksi 4 momentiksi*. Momenttiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan talletuspankin tulee varata asiakkaalle tilaisuus täydentää hakemustaan, jos asiakkaan toimittamat tiedot ovat puutteelliset. Talletuspankin tulisi myös opastaa asiakasta riittävän yksityiskohtaisesti puuttuvista tiedoista ja niiden toimittamisesta. Tiedot hakemuksen täydentämisestä, puuttuvien tietojen toimittamisesta,

palveluiden tarjoamisesta kieltäytymisen perusteesta tulisi antaa esteettömässä, saavutettavassa ja käyttökelpoisessa muodossa.

Myös voimassa olevan 2 momentin esitöissä (HE 123/2016 vp, s. 34) mainitaan talletuspankin velvollisuus hyväksyä tai hylätä asiakkaan perusmaksutilihakemus ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kymmenen pankkipäivän sisällä siitä, kun se on vastaanottanut täydellisen hakemuksen. Viittauksen täydelliseen hakemukseen on katsottu merkitsevän, että asiakkaalle on jo tällä hetkellä varattava mahdollisuus täydentää hakemustaan ja pankeilla on velvollisuus avustaa hakemuksen tekemisessä ja tarvittavien tietojen nimeämisessä.

Ehdotettavilla lisäyksillä vahvistettaisiin talletuspankin velvollisuutta neuvoa asiakastaan hakemusvaiheessa. Säännöksen tavoitteena on ohjata erityisesti siihen, että talletuspankin tulisi pyytää asiakkaalta täydentäviä tietoja hakemuksen hylkäämisen sijaan.

Voimassa olevan pykälän 3 momentti siirtyisi *uudeksi 5 momentiksi*, 4 momentti *uudeksi 6 momentiksi* ja 5 momentti *uudeksi 7 momentiksi*. Uuteen 7 momenttiin lisättäisiin talletuspankille velvollisuus tiedottaa yleisöä riittävästi perusmaksutilin hakemisessa tarvittavista tiedoista ja asiakirjoista. Lisäyksellä pyrittäisiin siihen, että asiakkaalla olisi tiedossaan jo ennen perusmaksutilin hakemista keskeiset tarvittavat tiedot. Lisäksi 6 ja 7 momentteihin lisättäisiin täsmennys siitä, että momenteissa tarkoitetut tiedot on tarjottava asiakkaille esteettömässä ja saavutettavassa muodossa. Näin on tarkoitus varmistaa, että vammaisten henkilöiden yhdenvertainen oikeus peruspankkipalveluita koskevaan tiedottamiseen ja viestintään toteutuu.

**6 a §.** *Kuluttajan perusmaksutilin ominaisuudet ja siitä perittävät maksut.* Pykälän otsikkoon lisättäisiin selventävä viittaus kuluttajaan. Tällä on tarkoitus selventää pykälän soveltamisalaa verrattuna muihin kuin kuluttaja-asiakkaisiin sovellettavaan 6 g §:ään, jota ehdotetaan jäljempänä. Asiakkaalta veloittavia maksuja koskevaa *3 momenttia* täydennettäisiin. Voimassa olevan momentin mukaan asiakkailta veloittavien maksujen tulee olla kohtuullisia ja vastattava niistä talletuspankille aiheutuvia todellisia kustannuksia. Maksujen kohtuullisuutta arvioitaessa tulee huomioida ainakin kansallinen tulotaso ja maksutilipalveluista keskimäärin veloittavat maksut. Voimassa oleva säännös ei velvoita pankeja perimään kustannuksia vastaavaa hintaa, eikä estä niitä tekemästä hinnoittelun mukautuksia. Uudella säännöksellä halutaan kuitenkin korostaa pankin velvollisuutta varmistaa peruspankkipalveluiden saatavuus kaikille kuluttajille kohtuulliseen hintaan.

Uuden ehdotettavan sanamuodon mukaan asiakkailta veloittavien maksujen tulisi olla kohtuullisia. Muutoksen tavoitteena on, että talletuspankit huomioisivat peruspankkipalveluiden hinnoittelussa paremmin asiakasryhmäkohtaiset tilanteet ja arvioisivat hinnoittelun kohtuullisuutta näiden mukaisesti. Säännös ei estäisi talletuspankkeja eriyttämästä maksujaan eri asiakasryhmille, kunhan maksun katsotaan olevan kohtuullinen kyseisen ryhmän kannalta. Keskeistä tässä yhteydessä olisi, että kohtuullinen hinta voi merkitä erilaista hintaa erilaisille asiakkaille tai asiakasryhmille. Talletuspankki voisi eriyttää peruspankkipalveluiden hinnoittelua eri asiakasryhmille siten, että veloittavat maksut ovat kohtuullisia kyseisen ryhmän kannalta. Asiakkaan aseman huomioiminen voisi siis vaikuttaa siihen, mitä hintaa pidetään tapauksessa kohtuullisena. Tähän liittyisi myös pykälän 3 momenttiin ehdotettava lisäys, jonka mukaan talletuspankin tulisi dokumentoida hinnoittelunsa perusteet. Dokumentoinnissa tulisi osoittaa perusteet, joiden mukaisesti maksun arvioidaan olevan kohtuullinen kyseisen asiakasryhmän kannalta. Viittaus talletuspankille aiheutuviin todellisiin kustannuksiin siirrettäisiin osaksi momentin toista virkettä. Talletuspankille aiheutuvat todelliset kustannukset olisivat siis edelleen yksi tekijä, joka voidaan huomioida muiden seikkojen ohella maksujen kohtuullisuutta arvioitaessa.

Maksujen kohtuullisuuden arvioinnissa tulisi ottaa *3 momentin* uuden sanamuodon mukaan huomioon ainakin kansallinen tulotaso, maksutilipalveluista keskimäärin veloitettavat maksut, asiakkaan asema, talletuspankille aiheutuvat todelliset kustannukset ja perusmaksupalveluiden luonne välttämättömyyshyödykkeenä. Listausta ei ole kuitenkaan tarkoitettu tyhjentäväksi, joten sallittua olisi siis huomioida täydentävästi muitakin tekijöitä maksujen kohtuullisuutta arvioitaessa.

Kohtuullisuusarvioinnissa tulisi huomioida uusina tekijöinä asiakkaan asema sekä peruspankkipalveluiden luonne välttämättömyyshyödykkeenä. Kansalaisen ei ole mahdollista toimia yhteiskunnassa ilman pankkitiliä ja siihen liittyviä palveluita. Peruspankkipalveluita on pidetty yleishyödyllisinä palveluina, joten niihin liittyy suurempi tarve varmistaa palveluiden saatavuus kaikille kuluttajille kohtuullisin ehdoin (HE 33/2002 vp, s. 34 II, HE 123/2016 vp, s. 5). Hinnoittelun kohtuullisuutta arvioitaessa tulisi huomioida, että jokaisella asiakkaalla on hinnoittelun näkökulmasta yhdenvertainen mahdollisuus käyttää pankkipalveluita. Arvioinnissa olisi tärkeää huomioida yksittäisten tapahtumien aiheuttamien kustannusten ohella myös asiakkaalle useista tapahtumista aiheutuva kokonaiskustannus.

Hinnoittelun kohtuullisuuden arvioinnissa on keskeistä huomioida myös erot asiakkaiden maksamissa hinnoissa. Kohtuullisena ei ole pidettävä menettelyä, jossa pankin listahinnat poikkeavat perusteettomasti huomattavasti pankin yleisesti asiakkailtaan perimistä hinnoista.

Kuten voimassa olevaa säännöstä edeltäneissä esitöissä on todettu, oikeutta peruspankkipalveluihin ei tule voida tehdä käytännössä merkityksettömäksi esimerkiksi kohtuuttomalla ja syrjivällä hinnoittelulla (HE 33/2002 vp, s. 81/I). Hinnoittelu ei saisi myöskään aiheuttaa välillistä syrjintää esimerkiksi vammaisille tai ikääntyneille ihmisille, joiden ei ole toimintarajoitteestaan johtuen mahdollista asioida digitaalisia palvelukanavia käyttäen. Hinnoittelua olisi tarpeen tarkastella myös yhdenvertaisuuslain 15 §:n mukaisen mukautusvelvollisuuden näkökulmasta (ks. KHO 2021:189). Kohtuullisten mukautusten tekemisestä vammaiselle henkilölle ei lähtökohtaisesti saa aiheutua lisäkustannuksia asiakkaalle.

**6 b §.** *Kuluttajan perusmaksutiliä koskeva puitesopimus sekä puitesopimuksen irtisanominen ja purkamisen.* Pykälän otsikkoon lisättäisiin selventävä viittaus kuluttajaan, jotta ero jäljempänä ehdotettavaan muita kuin kuluttaja-asiakkaita koskevaan 6 h §:ään olisi selkeämpi. Muutoin pykälän sisältö pysyisi muuttumattomana.

**6 c §.** *Perusmaksu- ja maksutiliraportointi.* Pykälä koskisi jatkossa sekä perusmaksu- että maksutiliraportointia, joten pykälän otsikkoa muutettaisiin vastaamaan uutta soveltamisalaa.

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että voimassa oleva pykälä muodostaisi *uuden I momentin*. Momentti säilyisi sisällöltään muuttumattomana. Se koskisi jatkossakin EU:n perusmaksutilidirektiivin 27 artiklan edellyttämää säännöllistä raportointia kuluttajien perusmaksutilleistä.

Pykälään lisättäisiin *uusi 2 momentti*, joka koskisi velvollisuutta dokumentoida tietyt maksutileihin liittyvät tiedot. Talletuspankkien tulisi dokumentoida kaikki maksupalvelulain 8 §:n 5 kohdan mukaisten maksutilien avaamisesta kieltäytymiset sekä maksutilien lopettamiset eli käytännössä irtisanomiset ja purkamiset. Näiden osalta tulisi dokumentoida myös tieto toimenpiteen perusteesta. Dokumentointi- ja tilastointivelvollisuus eivät kuitenkaan koskisi niitä tilanteita, joissa asiakas itse irtisanoo sopimuksen tai asiakas itse päättääkin kieltäytyä maksutiliasiakassuhteesta esimerkiksi kilpailuttaessaan pankkipalveluita.

Kuluttajien perusmaksutilien osalta sallitut epäämis-, irtisanomis- ja purkamissytyt löytyvät lain 15 luvun 6 ja 6 b §:stä. Yrityksen ja yhteisön perusmaksutilien osalta puolestaan sallitut syyt olisivat 6 f §:n ja 6 h §:n mukaiset. Muiden kuin perusmaksutiliasiakkaiden osalta eväämis-, irtisanomis- ja purkamisperusteita ei ole tässä laissa määritelty.

Tiedot avaamisten ja lopettamisten lukumääristä ja perusteista tulisi tilastoida siten, että tiedot on mahdollista yksilöidä eri asiakastyypin mukaisesti sekä sen mukaisesti, onko kyseessä perusmaksutili vai maksutili. Riittävää ei olisi ilmoittaa epäämisten perusteita yksinomaan yleisellä tasolla, vaan talletuspankin tulisi vähintäänkin yksilöidä lukumääräisesti, montako perusmaksutiliä on evätty kuhunkin syyhyn perustuen. Tilastoista tulisi käydä ilmi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä koskevan sääntelyn johdosta kieltäytyttyjen ja päätettyjen asiakassuhteiden määrä suhteessa näiden kokonaismäärään.

Pykälän *uuden 3 momentin* mukaan talletuspankin tulisi toimittaa 2 momentin mukaiset tiedot pyynnöstä Finanssivalvonnalle. Näin kyse ei olisi säännöllisestä raportoinnista, kuten 1 momentissa.

Finanssivalvonta voisi antaa 15 luvun 19 a §:n nojalla määräyksen raportoinnin tiheydestä.

**6 e §. Velvollisuus vastata peruspankkipalveluita koskeviin asiakasyhteydenottoihin.** Pykälä olisi uusi, ja sillä säädettäisiin talletuspankeille velvollisuus vastata peruspankkipalveluihin liittyviin asiakasyhteydenottoihin viimeistään tietyssä ajassa. Ehdotettava säännös koskisi laajasti erilaisia perusmaksutiliä ja siihen liittyviä palveluita koskevia asiakastiedusteluita, jotka eivät ole luonteeltaan maksupalvelulain 86 a §:n mukaisia asiakasvalituksia.

Säännös olisi myös soveltamisalaltaan rajatumpi kuin hyvää pankkitapaa koskevaan säännökseen ehdotettava yleissäännös asiakaspalvelusta. Samoin kuin hyvää pankkitapaa koskevan säännöksen 3 momentin yhteydessä, asiakasyhteydenottoihin luettaisiin laajasti asiakkaan esittämät yhteydenotot riippumatta siitä, onko yhteydenotto tapahtunut esimerkiksi puhelimitse, luottolaitoksen asiointipalveluiden kautta tai kasvotusten. Kyse ei olisi tyhjentävästä säännöksestä, vaan 6 e § täydentäisi osaltaan kuluttajansuojalan 2 ja 3 lukujen mukaista sääntelyä menettelyistä asiakassuhteessa ja sopimusehdoista.

Pykälän *1 momentin mukaan* talletuspankin tulisi pääsääntöisesti vastata asiakasyhteydenottoihin ilman aiheetonta viivytystä ja huomioiden asiakasyhteydenoton luonne. Vastaamiselle asetettaisiin lisäksi viimesijainen takaraja, jonka ehdotetaan olevan viisi pankkipäivää yhteydenoton vastaanottamisesta. Ehdotettava määräaika koskisi perusmaksutiliä ja siihen liittyviä palveluita sekä vahvaa sähköistä tunnistuspalvelua koskevaa asiointia. Uusi pykälä on tarpeen peruspankkipalveluiden välttämättömän luonteen vuoksi. Palveluiden ongelmatilanteet on tärkeää saada ratkaistua nopeasti, jotta asiakkaiden taloudellinen toimintakyky ei vaarannu. Joissain tilanteissa reagoinnin voi edellyttää olevan pykälän mukaisia määräaikoja nopeampaa, jotta asiakkaalle ei muodostu kohtuutonta tilannetta. Oikea-aikainen ja asianmukainen asiakaspalvelu on edellytys peruspankkipalveluoikeuden toteutumiseksi.

Tarpeen on kuitenkin täsmentää, että edellä 6 §:n 4 momentissa tai 6 f §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa, eli perusmaksutiliasiakkuutta avattaessa, perusmaksutilihakemuksen käsittelyä koskisi kuitenkin oma kyseisen momentin mukainen erillinen aikarajansa.

**6 f §. Oikeus yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliin.** Pykälä olisi uusi, ja sillä säädettäisiin muiden kuin kuluttaja-asiakkaiden oikeudesta peruspankkipalveluihin. Pykälässä säädetyillä asiakkailla olisi oikeus yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliin tämän pykälän

sekä tämän luvun 6 g ja 6 h §:n mukaisesti. Vaikka pykälän otsikossa puhutaan yrityksistä ja yhteisöistä, koskisi oikeus tiliin laajasti kaikkia 1 momentin mukaisia toimijoita, vaikka nämä eivät määritelmällisesti olisikaan yrityksiä tai yhteisöjä.

Pykälän 1 momentissa määritettäisiin ne toimijat, jotka olisivat oikeutettuja saamaan yrityksen ja yhteisön perusmaksutilin siihen liittyvine palveluineen. Yleisesti ottaen oikeus näihin peruspankkipalveluihin koskisi kaikkia 1 momentin mukaisia toimijoita, jotka harjoittavat laillista liiketoimintaa tai muuta laillista toimintaa Suomessa. Momentin olisi tarkoitus kattaa laajasti erilaiset oikeushenkilötyypit sekä muut läheisesti oikeushenkilöitä muistuttavat asiakasryhmät asiakkaan oikeudellisesta muodosta riippumatta.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliin olisivat ensinnäkin oikeutettuja mikro- ja pienyritykset. Nämä yritykset määritettäisiin komission mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä annetun suosituksen 2003/361/EY<sup>62</sup> mukaisesti. Komission suosituksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan pieni yritys määritellään yritykseksi, jonka palveluksessa on vähemmän kuin 50 työntekijää ja jonka vuosiliikevaihto tai taseen loppusumma on enintään 10 miljoonaa euroa. Suosituksen 2 artiklan 3 kohdan mukaan mikroyritys puolestaan määritellään yritykseksi, jonka palveluksessa on vähemmän kuin 10 työntekijää ja jonka vuosiliikevaihto tai taseen loppusumma on enintään 2 miljoonaa euroa. Peruspankkipalveluihin oikeutettuja olisivat näin yritykset, jotka alittavat nämä raja-arvot peruspankkipalveluita hakiessaan ja myöhemmin tarkasteltaessa raja-arvojen keskimääräistä tilannetta tilikauden aikana. Jos yritys ylittää nämä raja-arvot luonteeltaan pysyvällä tavalla, ei talletuspankilla olisi enää velvollisuutta tarjota perusmaksutiliä 6 f ja 6 g §:ssä tarkoitettulla tavalla. Säätely ei luonnollisesti kuitenkaan estä pankkia jatkamasta asiakassuhdetta entiseen tapaan raja-arvot ylittävän yritysasiakkaan kanssa.

Lisäksi edellytettäisiin, että yrityksellä olisi kotipaikka tai sivuliike Suomessa. Kotipaikka voisi käydä ilmi esimerkiksi yrityksen kaupparekisteritiedoista. Tässä yhteydessä tarkasteltaisiin myös, harjoittaako yritys tosiasiallisesti liiketoimintaa Suomessa. Tämän edellytyksen voisi täyttää erilaisin tavoin. Liiketoiminnan harjoittamisesta Suomessa voivat kertoa esimerkiksi yrityksen toimipaikka, asiakkaiden tai asiakaskontaktien sijainti, toiminnasta vastaavien henkilöiden sijainti, laskutus taikka liiketoimintasuunnitelma tai muu toimintaan liittyvä dokumentaatio. Tarpeen olisi käyttää tapauskohtaista harkintaa huomioiden yrityksen koko, muoto ja liiketoiminta. Peruspankkipalveluita tulisi tarjota myös toimintaansa aloittaville yrityksille. Keskeistä olisi, että yritys kykenee osoittamaan sille olevan yhteys Suomeen. Tämä olisi mahdollista osoittaa esimerkiksi yrityksen liiketoiminnalla tai suunnitelmalla tulevasta liiketoiminnasta. Vaadittavan dokumentaation tulisi olla oikeasuhtaista, eikä sen tarkoituksena saisi olla peruspankkipalveluiden saannin vaikeuttaminen tai epääminen.

Yritysten vastuuhenkilöiltä edellytettäisiin myös kytköstä Suomeen. Ollakseen oikeutettu peruspankkipalveluihin yrityksen vastuuhenkilöiden tulisi täyttää vähintään yksi 1 momentin 1 kohdan a–c alakohdan mukaisista edellytyksistä. Vastuuhenkilökytkös olisi mahdollista todentaa a-alakohdan mukaisesti, jos vähintään yhdellä yrityksen päättävissä toimitusjärjestelmässä toimivista on asuinpaikka Suomessa. Asuinpaikalla tarkoitetaan tässä Suomen väestötietojärjestelmään kirjattua asuinpaikkaa. Päätävällä toimitusjärjestelmällä puolestaan tarkoitetaan tässä yhteydessä esimerkiksi yrityksen hallitusta tai toimitusjohtajaa.

62 Komission suositus, annettu 6 päivänä toukokuuta 2003, mikroyritysten sekä pienten ja keskisuurten yritysten määritelmästä

Jos yrityksellä ei olisi erillistä päättävää toimielintä, tulisi b-alakohdan mukaan yhdellä yrityksen tosiasiallisista omistajista olla asuinpaikka Suomessa. Tosiasialliselta omistajalta edellytettäisiin vähintään 25 prosentin omistusta yrityksestä. Vastaava omistusraja on olemassa myös rahanpesulain 1 luvun 5 §:n 1 momentin 1 kohdassa, joka koskee yhteisön tosiasiallisen edunsaajan määrittämistä.

Mikäli a- tai b-alakohda eivät täytyisi, olisi vastuuhenkilökytkös mahdollista todentaa c-alakohdan mukaisesti yrityksen johtotehtävissä toimivan henkilön asuinpaikalla. Tässäkin yhteydessä asuinpaikalla tarkoitettaisiin henkilön Suomen väestötietojärjestelmään kirjattua asuinpaikkaa. Tämän edellytyksen voisi täyttää esimerkiksi yrityksen johtoryhmään kuuluva henkilö tai muu yrityksessä johtavassa asemassa toimiva henkilö.

Yrityksiltä edellytettäisiin suomalaista kotipaikkaa tai sivuliikettä, liiketoiminnan harjoittamisesta Suomessa sekä vastuuhenkilökytköstä Suomeen, jotta voidaan varmistaa tehokas talousrikollisuuden ennaltaehkäisy. Näillä edellytyksillä varmistettaisiin, että viranomaiset pystyisivät saamaan tarvittaessa suoraan yhteyden yrityksiin ja saattamaan tarvittaessa yrityksen vastuuhenkilöt tehokkaasti vastuuseen mahdollisista laiminlyönneistä tai rikkomuksista. Siten voidaan ehkäistä rahanpesua ja terrorismin rahoitusta sekä varmistaa toiminnan lainmukaisuus esimerkiksi kirjanpidossa ja verotuksessa.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan pykälän 1 momentin mukainen oikeus yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliin koskisi luonnollisia henkilöitä, jotka toimivat pääasiallisesti elinkeinotoimintaansa kuuluvassa tarkoituksessa. Käytännössä tällaisia henkilöitä olisivat esimerkiksi toiminimellä toimivat yksityiset elinkeinonharjoittajat, kevytyrittäjät sekä ilman Y-tunnusta toimivat liiketoiminnanharjoittajat. Myös näiltä elinkeinotoimintaa harjoittavilta luonnollisilta henkilöiltä edellytettäisiin, että liiketoimintaa harjoitetaan tosiasiallisesti Suomessa. Edellytyksen täyttymystä arvioitaisiin vastaavasti kuin 1 kohdassa tarkoitettujen yritysten osalta.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan oikeus yrityksen ja yhdistyksen perusmaksutiliin olisi yhdistyslain (503/1989) mukaiseen Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämään yhdistysrekisteriin merkityillä yhdistyksillä. Oikeus rajattaisiin koskemaan vain rekisteröityneitä yhdistyksiä, sillä yhdistyslain 6 §:n 1 momentin mukaan vain rekisteröitynyt yhdistys voi hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia. Yhdistyksen oikeuskelpoisuus alkaa siis merkityksestä yhdistysrekisteriin. Voidaan katsoa, että yhdistymisvapautta ei kohtuuttomasti rajoittane se, että tiettyjen rajattujen peruspankipalveluiden saaminen edellyttää järjestäytymistä rekisteröidyn yhdistyksen muotoon.

Yhdistyksille asetettaisiin 3 kohdassa myös kokorajoite. Oikeus yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliin koskisi yhdistyksiä, joiden vuotuiset tulot ovat enintään kaksi miljoonaa euroa. Rajan ylittymistä tarkasteltaisiin samoin kuin yritysten osalta momentin 1 kohdassa.

Kuten yrityksiltä ja elinkeinonharjoittajiltakin, myös yhdistyksiltä edellytettäisiin yhteyttä Suomeen. Yhdistyslain 8 §:ssä kuitenkin edellytetään yhdistyksen mainitsevan säännöissään yhdistyksen kotipaikkana olevan Suomen kunnan. Näin kohtaan ei ole tarpeen ottaa erillistä mainintaa yhteydestä Suomeen. Myös yhdistyksen vastuuhenkilöiltä, eli käytännössä nimenkirjoitusoikeutetuilta, edellytettäisiin yhteyttä Suomeen. Vähintään yhdellä yhdistyksen nimenkirjoitusoikeutetuista tulisi olla asuinpaikka Suomessa. Yhdistyslaki ei edellytä yhdistyksen hallituksen jäsenten asuvan yhdistyksen kotipaikassa. Yhdistyslain 35 §:n 3 momentin mukaan kuitenkin yhdistyksen hallituksen puheenjohtajalla on oltava asuinpaikka Suomessa, jollei Patentti- ja rekisterihallitus myönnä lupaa poiketa tästä. Lähtökohtana voidaan siis pitää sitä, että yhdistykseltä löytyy Suomessa asuva nimenkirjoittaja, vaikka muilta hallituksen jäseniltä ei laissa edellytetäkään asuinpaikkaa Suomessa.

Pykälän *1 momentin 4 kohdan* perusteella oikeus yrityksen ja yhdistyksen perusmaksutiliin ulottuisi myös säätiölain (487/2015) mukaisesti rekisteröityihin säätiöihin. Säätiölain 1 luvun 2 §:n 3 momentissa todetaan, että säätiö on perustajastaan erillinen oikeushenkilö, joka syntyy rekisteröimisellä. Säätiölain 2 luvun 13 §:n 1 momentin mukaan säätiö ei voi hankkia oikeuksia tai tehdä sitoumuksia ennen rekisteröimistä. Lisäksi rekisteröimisestä säädetään säätiölain 2 luvun 10 ja 12 §:ssä ja 13 luvussa. Säätiölain 2 luvun 3 §:n mukaan säätiön säännöissä tulee mainita säätiön kotipaikkana oleva Suomen kunta. Näin säätiöiltäkin edellytettäisiin käytännössä suomalaista kotipaikkaa.

Oikeus yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliin koskisi säätiöitä, joiden oma pääoma on enintään 1,3 miljoonaa euroa. Jos säätiön oma pääoma ylittäisi luonteeltaan pysyvällä tavalla tämän rajan, ei säätiö täyttäisi kyseistä kokorajakriteeriä.

Säätiöllä on oltava säätiölain 3 luvun 1 §:n mukaan hallitus. Siksi säätiöiden osalta vastuuhenkilökytkös Suomeen olisi luontevinta sitoa koskemaan säätiön hallituksen tai muun hallitusta vastaavan sääntömääräisen toimielimen jäseniä. Säätiölain 3 luvun 10 §:n 3 momentin mukaan vähintään yhdellä säätiön hallituksen jäsenellä on oltava asuinpaikka tai kotipaikka Euroopan talousalueella, jollei rekisteriviranomainen myönnä lupaa poiketa tästä. Samoin säätiölain 3 luvun 17 §:n 3 momentin mukaan säätiön toimitusjohtajan asuinpaikan on oltava Euroopan talousalueella, jollei rekisteriviranomainen myönnä lupaa poiketa tästä.

Pääsääntöisesti säätiöltä edellytetään säätiölaissa (3 luvun 8 §:n 1 momentti) vähintään kolmea hallituksen jäsentä, mutta eräissä tilanteissa säätiön hallituksen jäsenten vähimmäismäärä voi olla myös kolmea pienempi. Jos hallituksen jäsenenä on esimerkiksi säätiölain 3 luvun 10 §:n 2 momentin mukaisesti viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu viranomainen, voi viranomainen muodostaa yksin hallituksen. Tällöin voidaan katsoa, että viranomaisen kotipaikka Suomessa täyttää hallituksen jäseniltä edellytettävän vaatimuksen.

Pykälän *1 momentin 5 kohdan* mukaan oikeus yrityksen ja yhdistyksen perusmaksutiliin koskisi tuloverolain (1535/1992) 5 §:n mukaisia yhteisuuksia. Tuloverolain 5 §:n mukaan yhteisuuksina pidetään yhteismetsää, tiekuntaa, kalastuskuntaa ja jakokuntaa sekä muuta niihin verrattavaa yhteenliittymää. Oikeus peruspankkipalveluihin kattaisi siis myös muut näihin verrattavat toimijat, kuten yhteisälvelain (758/1989) mukaiset osakaskunnat ja vesilain (587/2011) 12 luvun mukaiset vesioikeudelliset yhteisöt. Jos yhteisuuksia koskevassa erityislainsäädännössä asetetaan erityisiä edellytyksiä toimijan oikeus- tai oikeustoimikelpoisuudelle, tulisi yhteisyyden täyttää nämä edellytykset voidakseen vastata tiliin liittyvistä velvoitteista. Koska yhteisyys perustetaan tietyn yhteisen Suomessa sijaitsevan omaisuuden hallinnoimiseksi, ei yhteisyyden vastuuhenkilöiden osalta edellytetä kotipaikkakytöstä Suomeen.

Pykälän *2 momentissa* täsmennettäisiin, että maksupalveluita 1 momentin 1–5 kohdassa tarkoitetuille asiakkaille tarjoavan talletuspankin tulisi tarjota euromääräistä yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliä 1–5 kohdan mukaisille toimijoille yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi. Tämä merkitsisi käytännössä sitä, että jos talletuspankki tarjoaa yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliä yhdelle 1–5 kohdan mukaisista asiakkaista, ei se tällöin voisi rajata muita 1–5 kohdan mukaisia toimijoita vastaavien palveluiden ulkopuolelle.

Säännös merkitsisi myös sitä, että palveluita tulisi tarjota yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi 1 momentissa tarkoitetuille oikeushenkilöille ja luonnollisille henkilöille. Oikeushenkilöiden takana olevia luonnollisia henkilöitä, kuten osakkaita ja jäseniä, ei saisi syrjiä epäasiallisin perustein. Vaikka yhdenvertaisuuslaki lähtökohtaisesti suojaa vain luonnollisia henkilöitä, tähän pääsääntöön on kuitenkin niin sanottua välillistä suojaa koskeva poikkeus: Jos oikeushenkilöiden taustalla olevien luonnollisten henkilöiden suojan tarve sitä edellyttää, laki voi tulla sovellettavaksi myös oikeushenkilöiden välisis-

sä suhteissa (PeVL 11/2012 vp. s. 2/I). Välillisen suojan kannalta olennaista on arvioida, kuinka välittömästi esimerkiksi elinkeinonharjoittaja kytkeytyy yhtiöön ja sen toimintaan. Tämä olisi merkittävää etenkin pienemmissä yrityksissä ja yhdistyksissä sekä luonnollisten henkilöiden kohdalla. Oikeushenkilöitä ei myöskään saisi syrjiä esimerkiksi niiden koon, liiketoiminnan laadun tai yhteisömuodon perusteella.

Tarkoituksena ei kuitenkaan olisi estää pankkeja ja asiakkaita sopimasta keskenään tarvittaessa myös peruspankkipalveluita laajemmista tai suppeammista palvelukokonaisuuksista. Peruspankkipalvelukokonaisuutta olisi kuitenkin aina tarjottava vaihtoehdoksi asiakkaalle.

Pykälän *uusi 3–6 momentti* vastaisivat sisällöltään pitkälti momentteja, joka on voimassa kuluttaja-asiakkaiden osalta luottolaitoslain 15 luvun 6 §:ssä.

**6 g §.** *Muun kuin kuluttaja-asiakkaan perusmaksutilin ominaisuudet.* Pykälä olisi uusi. Se vastaisi pitkälti sisällöltään kuluttaja-asiakkaita koskevaa 6 a §:ää siihen ehdotettavine muutoksineen.

Pykälän *1 momentissa* määritettäisiin palvelut, jotka talletuspankin tulisi tarjota 6 f §:n 1 momentin mukaisille asiakkaille. *Kohta 1–4* vastaisivat luonnollisille henkilöille tarjottavia palveluita, joista säädetään luottolaitoslain 15 luvun 6 a §:n 1 momentissa. *Kohdan 5* mukaan muille kuin kuluttaja-asiakkaille tulisi tarjota myös verkkopankkipalveluita, jotka mahdollistavat aineistojen noudon ja lähetyksen sekä maksuliikeaineistojen siirtämisen. Nämä palvelut olisivat keskeisiä etenkin yritystoiminnan näkökulmasta. Esimerkiksi taloushallinnon ulkoistaminen palveluntarjoajalle edellyttää useimmissa tapauksissa kanavaa maksuliikeaineistojen siirtämiseen.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin, että talletuspankin tulisi tarjota palveluita samassa laajuudessa kuin se jo tarjoaa niitä muille 6 f:n 1 momentin 1–5 kohdassa tarkoitetuille asiakkailleen. Edellä 6 f §:n 2 momentissa tarkoitettun tasapuolisen kohtelun periaatteen mukaisesti talletuspankki ei saisi rajoittaa peruspankkipalveluidensa tarjontaa vain tietyille asiakaskategorioille esimerkiksi toimijan koon, liiketoiminnan tai yhteisömuodon perusteella. Sen sijaan palvelut tulisi tarjota kaikille ei-kuluttaja-asiakkaille, mikäli talletuspankki tarjoaa peruspankkipalveluita jollekin toimijalle. Jos palveluiden rajoittaminen vain tietyille asiakaskategorioille sallittaisiin, voisi se johtaa nykyisen pankkipalveluiden tarjonnan supistumiseen vain tietyille ei-kuluttaja-muotoisille asiakasryhmille. Lisäksi talletuspankki ei saisi rajoittaa palveluiden tapahtumamääriä. Momentti vastaisi sisällöltään pitkälti voimassa olevan luonnollisia henkilöitä koskevan 6 a §:n 2 momenttia.

Pykälän *3 momentissa* säädettäisiin yrityksen ja yhteisön perusmaksutilin hinnoittelusta. Kuten kuluttajienkin peruspankkipalveluiden hinnoittelussa, päälähtökohtana olisi asiakkaalta veloittettavien maksujen kohtuullisuus. Kohtuullisuutta arvioitaessa keskeistä olisi huomioida muiden muassa asiakkaan asema, talletuspankille aiheutuvat todelliset kustannukset ja peruspankkipalveluiden luonne välttämättömyshyödykkeenä.

Keskeistä tässä yhteydessä olisi, että kohtuullinen hinta voi merkitä erilaista hintaa erilaisille asiakkaille tai asiakasryhmille. Talletuspankin voisi eriyttää peruspankkipalveluiden hinnoittelua eri asiakasryhmille siten, että veloittavat maksut ovat kohtuullisia kyseisen ryhmän kannalta.

Asiakkaan aseman huomioiminen merkitsisi tässä yhteydessä sitä, että esimerkiksi asiakasyrityksen koko tai harjoitettavan toiminnan laajuus voi vaikuttaa siihen, mitä hintaa pidetään tapauksessa kohtuullisena. Hintoja tulisikin eriyttää siten, etteivät ne sulje pienimpiä toimijoita luonteeltaan välttämättömien pankkipalveluiden ulkopuolelle. Talletuspankki saisi kuitenkin huomioida omat kustannuksensa hintojen eriyttämisestä

huolimatta. Talletuspankille aiheutuviin todellisiin kustannuksiin voitaisiin lukea tässä yhteydessä esimerkiksi kohtuullinen voitto sekä peruspankkipalveluiden tarjoamiseen liittyvät välittömät kustannukset.

Talletuspankin tulisi lisäksi dokumentoida hinnoittelunsa perusteet. Perusteissa tulisi pystyä osoittamaan, että kustannukset oikeuttavat maksun kyseisen asiakasryhmän kannalta. Mahdollista olisi huomioida tässä yhteydessä myös tarjottavien palveluiden laajuuden ja hinnoittelun yhteys, jos pankki ja asiakas sopisivat esimerkiksi perusmaksutiliä suppeammasta palvelukokonaisuudesta. Tällöin tiliä ei kuitenkaan pidettäisi perusmaksutilinä.

**6 h §.** *Yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliä koskeva puitesopimus sekä puitesopimuksen irtisanominen ja purkaminen.* Pykälä olisi uusi, ja se vastaisi pitkälti sisällöltään kuluttaja-asiakkaita koskevaa 6 b §:ää. Pykälässä luettelaisiin tyhjentävästi edellytykset, joiden perusteella talletuspankki voisi irtisanoa tai purkaa yrityksen ja yhteisön perusmaksutilin.

Pykälän *1 momentin* mukaan myös yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliä koskevaan puitesopimukseen sovellettaisiin pääsääntöisesti maksupalvelulakia, jollei tämän pykälän säännöksistä muuta johdu.

Pykälän *2 momentti* koskisi tilanteista, joissa talletuspankki voi irtisanoa puitesopimuksen. Irtisanominen olisi mahdollista 1 kohdan mukaan, jos maksutilillä ei ole ollut tapahtumia 24 peräkkäisen kuukauden aikana. Asiakkaalle olisi kuitenkin mahdollista avata uusi tili, jos asiakas täyttää edellä 6 f §:n mukaiset vaatimukset.

*Momentin 2 kohdan* mukaan talletuspankki saisi irtisanoa muun kuin kuluttaja-asiakkaan perusmaksutiliä koskevan puitesopimuksen, jos asiakkaalla, asiakkaan toiminnalla, vastuuhenkilöllä tai omistajalla ei ole enää edellä 6 f §:n 1 momentissa tarkoitettuja yhteyksiä Suomeen. Vaadittavien yhteyksien täyttymistä tarkasteltaisiin asiakasryhmäkohtaisesti verrattuna 6 f §:n 1 momentin 1–5 kohtaan. Yritysassiakkaan kohdalla irtisanomisperuste voisi realisoitua esimerkiksi, jos yrityksen kotipaikka vaihtuu toiseen valtioon, yrityksen liiketoiminta päättyy Suomessa tai yrityksen vastuuhenkilöt vaihtuvat niin, että vaadittu yhteys Suomeen katkeaa. Talletuspankki saisi kuitenkin ylläpitää asiakkuutta, vaikka kaikki aiemmin tietyn yrityksen kohdalla täytyneet edellytykset eivät enää täytyisikään.

*Momentin 3 kohdan* mukaan talletuspankin olisi sallittua irtisanoa perusmaksutili myös, jos asiakkaan toiminta ylittää edellä 6 f §:n 1 momentissa tarkoitettua kokorajaa. Kohtaa tulisi soveltaa vain tilanteissa, joissa raja-arvojen katsotaan ylittyneen luonteeltaan pysyvällä tavalla.

Pykälän *3 momentti* vastaisi sisällöltään voimassa olevan 6 b §:n 3 momenttia. Talletuspankin olisi ilmoitettava perusmaksutilin irtisanomisesta ja sen perusteista asiakkaille kirjallisesti ja maksutta vähintään kaksi kuukautta ennen irtisanomisen voimaantuloa.

Pykälän *4 momentissa* säädettäisiin tyhjentävästi edellytyksistä, joiden perusteella talletuspankki voi purkaa yrityksen ja yhteisön perusmaksutilin puitesopimuksen. *Momentin 1 ja 2 kohta* vastaisivat voimassa olevan 6 b §:n 3 momentin 1 ja 2 kohtaa: purkaminen olisi mahdollista, jos asiakas on tahallisesti käyttänyt tiliä laittomaan tarkoitukseen tai antanut virheellisiä tietoja tai jättänyt antamatta tietoja, ja oikein annetut tiedot olisivat johtaneet tilihakemuksen hylkäämiseen. *Momentin uuden 3 kohdan* mukaan irtisanominen olisi myös mahdollista, jos asiakas on rikkonut puitesopimuksen mukaisia velvoitteitaan vakavasti tai toistuvasti. Kaikenlaiset laiminlyönnit eivät siis oikeuta puitesopimuksen irtisanomiseen. Talletuspankin tulee arvioida tapauskohtaisesti, miten vakavuuden

tai toistuvuuden kriteerit täyttyvät kulloisessakin tapauksessa. Esimerkiksi toistuvat tai merkittävät tilinylitykset voivat täyttää tämän kohdan mukaisen toistuvuuden kriteerin.

Pykälän 5 momentti vastaisi sisällöltään kuluttajia koskevan voimassa olevan 6 b §:n 5 momenttia. Talletuspankin on neuvottava asiakasta menettelystä, jolla tämä voi valittaa irtisanomisesta ja asiakkaan oikeudesta ottaa yhteyttä toimivaltaiseen viranomaiseen ja nimettyyn vaihtoehtoiseen riitojenratkaisuelimeen sekä annettava asianmukaiset yhteystiedot.

**19 a §. Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuudet.** Pykälää muutettaisiin siten, että Finanssivalvonnalla olisi oikeus antaa tarkempia määräyksiä myös edellä ehdotetun 6 f ja 6 g §:n perusteella. Näin oikeus antaa määräyksiä olisi yhtenevä kaikkien perusmaksutiliasiakkaiden osalta. Lisäksi pykälän sanamuotoa täsmennettäisiin 6 c §:n osalta, koska 6 c § koskisi jatkossa perusmaksutiliraportoinnin lisäksi myös maksutiliraportointia.

## 18 luku Ulkomaisia luottolaitoksia koskevat erityissäännökset

**6 §. Markkinointi ja sopimusehdot sekä muut menettelytavat.** Pykälän 1 momenttia muutettaisiin. Ehdotettavat 15 luvun 6 e–6 h § koskisivat myös ulkomaisen luottolaitoksen sivuliikkeitä sekä palveluiden vapaan tarjonnan nojalla toimivia ulkomaisia luottolaitoksia.

### 7.2 Laki Finanssivalvonnasta

**38 §. Rikemaksu.** Pykälän 1 momentin 8 kohtaa täydennettäisiin. Finanssivalvonta voisi jatkossa määrätä rikemaksun myös luottolaitoslain 15 luvun 6 f–6 h §:n laiminlyömisestä tai rikkomisesta. Sääntelyn ehdotetaan olevan tältä osin yhdenmukainen kuluttaja-asiakkaiden ja muiden kuin kuluttaja-asiakkaiden osalta.

### 7.3 Maksupalvelulaki

**35 §. Palveluntarjoajan oikeus irtisanoa puitesopimus.** Pykälän 3 momentin informatiivista viittausta täydennettäisiin. Puitesopimuksen irtisanomisessa tulisi huomioida luottolaitoslain 15 luvun 6 ja 6 b §:n ohella myös uusi 6 f ja 6 h §.

**37 §. Puitesopimuksen purkaminen.** Pykälän 4 momentin informatiivista viittausta täydennettäisiin. Puitesopimuksen irtisanomisessa tulisi huomioida luottolaitoslain 15 luvun 6 ja 6 b §:n ohella myös uusi 6 f ja 6 h §.

## 8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.7.2027.

## 9 Toimeenpano ja seuranta

Ehdotettujen lakien toimivuutta ja vaikutuksia on seurattava huomioiden sääntelyn toiminnasta saatavat kokemukset. Erityisesti on tarpeen seurata sääntelyn toimivuutta, tehokkuutta sekä sitä, saavutetaanko sillä asetetut tavoitteet. Lisäksi tarpeen on seurata lakien vaikutuksia eri toimijoiden näkökulmasta, kuten vaikuttaako sääntely palveluiden tarjontaan kokorajat ylittävillä ja alittavilla oikeushenkilöille.

## 10 Suhde muihin esityksiin

Esityksellä on kytkös käynnissä olevaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan lainsäädännön uudistukseen. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotukseen ja muualle perusteluihin sisältyvät viittaukset rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen

estämisestä annettuun lakiin tulee jatkovalmistelussa muuttaa viittauksiksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2024/1624 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen.

## **11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys**

### **11.1 Omaisuuden suoja ja sopimusvapaus**

#### 11.1.1 Omaisuuden suoja

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuuden suojan kannalta. Esityksen 1. lakiehdotuksen säännökset takaisivat peruspankkipalvelut myös yrityksille, elinkeinonharjoittajille ja muille yhteisöille. Samalla sääntely rajoittaisi peruspankkipalveluiden tarjoamiseen velvoitettavien talletuspankkien vapautta valita asiakkaansa ja käyttää omaisuuttaan parhaaksi katsomallaan tavalla.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslakivaliokunnan mukaan omaisuuden suoja sisältää paitsi omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vallan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla myös vallan määrätä siitä (ks. esim. PeVL 41/2006 vp, s. 2). Jos omistusoikeuteen kuuluvia oikeuksia vähennetään tai rajoitetaan, puututaan samalla omaisuuden suojaan, vaikka omistusoikeuden kohteena oleva esine sinänsä säilyisikin koskemattomana haltijallaan (HE 309/1993 vp, s. 62). Omistajan oikeuksia voidaan kuitenkin rajoittaa lailla esimerkiksi omaisuuden käyttöön kohdistuvien velvoittein, kunhan sääntely täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset.

Omaisuuden erityinen luonne voidaan ottaa arvioinnissa huomioon. Esimerkiksi sähkö-, maakaasu- ja televerkkojen omistajille on voitu asettaa omaisuuden käyttöön kohdistuvia luovutus- ja muita velvollisuuksia ja rajoituksia lähinnä kilpailuedellytysten luomiseksi ja turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunta on näissä yhteyksissä lähtenyt vakiintuneesti siitä, että velvoitteet ja rajoitukset ovat kulloinkin kysymyksessä olevan omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslain mukaisia, jos ne perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia (ks. esim. PeVL 37/2004 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyrityksiä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuuden suojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (ks. esim. PeVL 9/2008 vp, s. 4, PeVL 10/2007 vp, s. 2 ja PeVL 45/2005 vp, s. 3/I).

Valiokunta on niin ikään katsonut, että mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat ehdotettujen toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa turvatun omaisuuden suojan kanssa (PeVL 9/2008 vp, s. 4, PeVL 17/1997 vp ja PeVL 45/1996 vp, s. 2/II).

Rajoitusten perustuslain mukaisuus ratkaistaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten perusteella. Tältä kannalta keskeistä on se, onko rajoituksille olemassa perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävät perusteet ja ovatko rajoitukset painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia sekä täyttyykö perusoikeusrajoitukselle asetettu oikeasuhtaisuusvaatimus eli ovatko rajoitukset välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi ja muutoinkin oikeasuhtaisia. Perustuslakivaliokunnan mukaan on ollut myös selvää, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyt-

tävää tavoitetta (ks. PeVL 40/2017 vp, s. 4, PeVL 55/2016 vp, s. 4–5 ja PeVL 5/2009 vp, s. 3/II).

Sääntelyn keskeisenä tavoitteena taata oikeushenkilöille niiden toiminnan kannalta välttämättömät peruspankkipalvelut. Sitä kautta sääntelyn tavoitteena on ensinnäkin edistää mahdollisuuksia perustaa yritys ja harjoittaa yritystoimintaa. Näin sääntely turvaa osaltaan yrittäjien perustuslain mukaista elinkeinonvapautta ja vapautta käyttää omaisuuttaan toimeentulonsa hankkimiseen. Sääntelyn toisena keskeisenä tavoitteena on edistää perustuslain 13 §:n mukaisia kokoontumis- ja yhdistymisvapautta sekä kansalaistoiminnan harjoittamisen mahdollisuuksia. Sääntely edistää myös laajasti myös yhteisöjen, kuten yhteisötuoksien osakkaiden mahdollisuuksia käyttää omaisuudensuojan turvaamia oikeuksiaan. Ehdotetuille sääntelymuutoksille voidaan näin katsoa olevan hyväksyttävät perusteet perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta on korostanut käytännössään pankkipalvelujen suurta tärkeyttä yksilöiden näkökulmasta. Valiokunta on pitänyt asianmukaisena, että yksilöillä on lähtökohtaisesti oikeus avata tavanomainen talletustili sekä käyttää sitä maksujenvälitykseen ja saada sen käyttämiseen automaattikortti. Toisaalta valiokunta on painottanut sellaisen väljyyden jättämistä sääntelyyn, että pankki voi kieltäytyä tilin avaamisesta esimerkiksi todennäköisen rahanpesuepäilyn perusteella (PeVL 24/2002 vp s. 4). Pankkipalveluiden saatavuus vaikuttaa myös merkittävästi yksilön mahdollisuuksiin harjoittaa yritys- tai yhdistystoimintaa, sillä tällainen toiminta ei ole käytännössä mahdollista ilman peruspankkipalveluita. Tästä syystä peruspankkipalveluvelvoitteen laajentamiselle on painava yhteiskunnallinen tarve.

Ehdotettu peruspankkipalveluvelvoitteen laajennus koskisi talletuspankkeja, jotka tarjoavat peruspankkipalveluita yrityksille, elinkeinonharjoittajille, yhdistyksille, säätiöille tai yhteisötuoksille. Sääntely puuttuisi näin näiden talletuspankkien määräämisvaltaan omaisuudestaan. Luottolaitosten voidaan kuitenkin katsoa olevan varallisuusmassaltaan huomattavia perustuslakivaliokunnan tarkoittamalla tavalla. Tämä puoltaa liikkumavaraa säättää peruspankkipalveluiden tarjoamisvelvoitteen laajentamisesta.

Ehdotettu sääntely ei puutu merkittävästi luottolaitosten taloudellisiin etuihin. Sääntely velvoittaa luottolaitoksia tarjoamaan vain kaikkein välttämättömimmät palvelut tiettyille säännöksissä rajatuille toimijaryhmille. Lisäksi tarjoamisvelvoite ei koske niitä luottolaitoksia, jotka eivät ylipäätään tarjoa peruspankkipalveluita yhteisöille tai elinkeinonharjoittajille. Luottolaitoksen on siis mahdollista valita, tarjoaako se lakisääteiset peruspankkipalvelut yhdenvertaisesti kaikille yhteisöille ja elinkeinonharjoittajille tai vaihtoehtoisesti olla tarjoamatta kyseisiä palveluita lainkaan. Näin rajoitteiden voi katsoa olevan oikeasuhtaisia omaisuudensuojan kannalta.

### 11.1.2 Sopimusvapaus

Sopimusvapautta ei ole nimenomaisesti turvattu perustuslaissa, mutta sen on katsottu saavan suojaa omaisuudensuojaa koskevan säännöksen kautta (HE 309/1993 vp, s. 62, PeVL 15/2004 vp, s. 4–5 ja PeVL 33/1998 vp, s. 1). Esimerkiksi lailla jollekulle säädetty velvollisuus sopia jostakin asiasta (sopimuspakko) merkitsee rajoitusta henkilön valtaan päättää sopimussuhteistaan. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan ole katsonut sopimuspakkoa ongelmalliseksi omaisuudensuojan näkökulmasta, kun ehdotetulle sääntelylle on hyväksyttävä peruste kuten tarkoitettujen palvelujen suuri merkitys yhteiskunnassa ja kun suhteellisuusvaatimus toteutuu (PeVL 24/2002 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan perusteltujen odotusten suojaan kuuluu oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lain-säädännön pysyvyyteen siten, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 42/2006 vp, s. 4,

PeVL 21/2004 vp, s. 3 ja PeVL 33/2002 vp, s. 3). Tällaisia omaisuudensuojan rajoituksia tarkastellaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymisen kannalta (PeVL 32/2010 vp, s. 4, PeVL 20/2010 vp, s. 2 ja PeVL 6/2010 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on toisaalta kiinnittänyt huomiota siihen, että yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (ks. esim. PeVL 22/2013 vp, s. 4/II ja PeVL 32/2010 vp, s. 7/I). Tällaiseenkin omaisuudensuojaan puuttuvaa sääntelyä arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta.

Esityksen 1. lakiehdotuksen säännökset peruspankkipalveluiden uudesta tarjoamisvelvoitteesta merkitsisivät käytännössä sopimuspakkoa peruspankkipalveluita tarjoavan talletuspankin näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on todennut jo vuonna 2002, että peruspankkipalveluiden saatavuuden edistäminen sopimuspakolla on ollut perusteellisesti hyväksyttävää, koska pankkipalveluilla on suuri merkitys nykyajan yhteiskunnassa (PeVL 24/2002 vp, s. 3). Pankkipalveluiden saatavuudella on suuri merkitys myös yksilöiden yritys- ja yhdistystoiminnan harjoittamisen kannalta. Siksi sopimusvapauden rajoittamiselle katsotaan olevan tässä yhteydessä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet ja painava yhteiskunnallinen tarve.

Sopimuspakko on katsottava välttämättömäksi keinoksi, koska nykyinen sopimusvapauden perustuva tilanne, on vaikeuttanut merkittävästi yritysten ja muiden oikeushenkilöiden toiminnan aloittamista ja harjoittamista. Peruspankkipalvelut ovat tänä päivänä keskeinen edellytys esimerkiksi yritystoiminnalle. Peruspankkipalveluiden tarjoamisvelvoite on nykyisellään voimassa jo kuluttajien osalta. Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, ettei sääntelystä ei ole suhteellisuusvaatimuksen kannalta huomautettavaa (PeVL 24/2002 vp, s. 3). Näistä syistä sopimuspakon katsotaan täyttävän välttämättömyyden vaatimuksen.

Perusoikeuksien rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Tästä syystä sopimuspakko ei olisi luonteeltaan ehdoton. Talletuspankki voisi kieltäytyä yrityksen ja yhteisön perusmaksutilin tarjoamisesta rahanpesulaista tai eräiden Suomalais-Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetusta laista (659/1967) johtuvasta syystä. Lisäksi talletuspankki voisi irtisanoa yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliä koskevan puitesopimuksen, jos asiakas ei ole käyttänyt tiliä 24 kuukauteen tai ei täytä enää esityksen 1. lakiehdotuksen 15 luvun 6 f §:n mukaisia edellytyksiä yhteyksistä Suomeen tai kokorajoituksista. Puitesopimus olisi mahdollista purkaa, jos asiakas on käyttänyt tiliä tahallisesti laittomaan tarkoitukseen, antanut virheellisiä tietoja tai rikkonut vakavasti tai toistuvasti puitesopimuksen mukaisia velvoitteitaan. Näin puuttumista perusmaksutilien tarjoajien sopimusvapaudteen on pidettävä oikeasuhtaisena.

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että peruspankkipalveluita koskevaa sääntelyä on aiheellista arvioida myös asiakkaan asemasta käsin. Tällaisen sääntelyn on perustuslain 80 §:n 1 momentin takia täytettävä riittävän täsmällisyyden vaatimukset (PeVL 24/2002 vp s. 4). Edellä mainitut kieltäytymis-, irtisanomis- ja purkamisperusteet on määritelty mahdollisimman täsmällisesti, jotta oikeustila olisi ennakoitavissa myös asiakkaan näkökulmasta. Perusteiden listaukset on tarkoitettu tyhjistä, eli yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliä ei ole mahdollista evätä, irtisanoa tai purkaa muilla perusteilla. Asiakkaan lähtökohtainen oikeus saada perusmaksutiliä koskeva sopimus säilyä siinä vahvana.

## 11.2 Elinkeinovapaus

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännöksellä on tarkoitus vahvistaa jokaisen oikeus hankkia toimeentulonsa työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lisäksi siinä vahvistetaan yrittämisen vapauden periaate, kun ammatti ja elinkeino mainitaan nimenomaan toimeentulon hankkimisen keinona. Yhtenä lähtökohtana on yksilön oma aktiivisuus toimeentulonsa hankkimisessa. Oikeus valita vapaasti työ liittyy myös yhdenvertaisuuteen ja syrjäntäkieltoon.

Tosiasiallisten rajoitusten lisäksi työn, ammatin ja elinkeinon valinnan vapauden kohdistuu runsaasti oikeudellisia rajoituksia. Perustuslain 18 §:n 1 momenttiin sisältyvillä sanoilla ”lain mukaan” viitataan mahdollisuuteen rajoittaa säännöksessä turvattua oikeutta lailla (HE 309/1993 vp, s. 67/II ja PeVL 9/2005 vp, s.2). Toisaalta niillä viitataan lailla säätämisen vaatimukseen ja siten siihen, että myös näiden perusoikeuksien kannalta merkityksellinen sääntely tulee toteuttaa lain tasolla. Laissa säädettävien elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoitusten olennaisen sisällön, kuten rajoittamisen laajuuden ja edellytysten pitää ilmetä laista (PeVL 28/2001 vp, s. 6, PeVL 9/2005 vp, s. 2).

Peruspankkipalveluiden tarjoamisvelvoitteella rajoitetaan luottolaitoksen elinkeinotoimintaa säätämällä tietyjen palveluiden myöntäminen pakolliseksi. Sääntely merkitsee puuttumista peruspankkipalveluiden tarjoajan vapauteen valita asiakkaansa ja sopia palveluihinsa liittyvistä ehdoista. Elinkeinovapauden rajoitukset perustuvat lakiin, ja ovat näin perustuslain 18 §:n 1 momentin sallimia.

Samanaikaisesti huomattavaa on, että elinkeinovapaus koskee perusoikeutena yhtä lailla myös liiketoimintaa harjoittavia yrityksiä ja luonnollisia henkilöitä. Siksi ehdotettua sääntelyä on keskeistä arvioida kummankin osapuolen kannalta. Samoin sääntely vaikuttaa suoraan mahdollisuuksiin harjoittaa yhdistystoimintaa, joten sillä on yhteys myös perustuslain suojaamaan yhdistymisvapauteen.

### *Palveluntarjoajien elinkeinovapaus*

Elinkeinovapauden kohdistuvien rajoitusten oikeasuhtaisuuden suhteen perustuslakivaliokunnan käytännössä on usein toistettu, että yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (ks. esim. PeVL 32/2010 vp, s. 7/I, PeVL 55/2018 vp, s. 2). Esimerkiksi hiilen energiakäytön kieltämistä koskevasta esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta piti tärkeänä, että rajoitus kohdistui kaikkiin energialaitoksiin yleisesti (PeVL 55/2018 vp, s. 4).

Ehdotettu velvollisuus tarjota peruspankkipalveluita yrityksille, elinkeinonharjoittajille, yhdistyksille, säätiöille tai yhteisetuksille merkitsee osittaista puuttumista talletuspankkien perustuslain suojaamaan elinkeinovapauteen. Velvoite vähentäisi pankin mahdollisuuksia valita asiakkaansa. Samoin ehdotettu sääntely kaventaisi pankkien valtaa päättää siitä, mitä palveluita ne haluavat kyseisille asiakkaille tarjota. Sääntely siis edistäisi toimijoiden yhdenvertaista ja tasapuolista kohtelua, sillä yhdelle toimijalle palveluita tarjoavan pankin tulisi tarjota niitä yhtäläisesti kaikille. Nykyisellään talletuspankkien tulee tarjota peruspankkipalveluita vain kuluttajille. Ehdotettu säännös laajentaisi ja moninaistaisi sitä asiakasjoukkoa, jolle talletuspankin tulee tarjota palvelut. Sisällöltään ehdotettu sääntely ei kuitenkaan poikkea merkittävästi nykyisestä luottolaitoslain sääntelystä, joka velvoittaa perusmaksutilin tarjoamiseen kuluttajalle.

Uusi tarjoamisvelvollisuus koskisi yleisesti kaikkia talletuspankkeja, jotka tarjoavat peruspankkipalveluita yrityksille, elinkeinonharjoittajille, yhdistyksille, säätiöille tai yh-

teisetuuksille. Tämä ei kuitenkaan merkitsisi ehdotonta rajoitusta elinkeinovapaudelle. Lainsäädäntöön on lisätty tarkat ja täsmälliset perusteet peruspankkipalveluiden tarjoamisesta kieltäytymiselle sekä puitesopimuksen irtisanomiselle ja purkamiselle. Luottolaitoksen olisi myös mahdollista valita, ettei se tarjoa kyseisiä peruspankkipalveluita lainkaan.

Ehdotukseen sisältyvä velvoite peruspankkipalveluiden tarjoamiseen olisi täsmällinen ja tarkkarajainen, ja sen olennainen sisältö ilmenisi laista. Rajoitusta ei voida pitää ratkaisevana talletuspankkien toimeentulon hankkimisen kannalta. Vaikka muutoksesta voikin aiheutua talletuspankeille kielteisiä taloudellisia vaikutuksia etenkin uutta sääntelyä toimeenpantaessa, ei se rajoittaisi alan toimijoiden perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädettyä oikeutta työhön ja elinkeinovapautta.

### *Palveluiden käyttäjien elinkeinovapaus*

Ehdotetut säännökset liittyvät suoraan yritysten ja elinkeinonharjoittajien mahdollisuuksiin hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännöksillä turvataan yrittäjien toimeentulomahdollisuuksia yrittämisen vapauden periaatteen mukaisesti. Rahaliikennepalvelut ovat käytännössä tosiasiallinen edellytys liiketoiminnalle. Jos tiliä ei avata tai se irtisanotaan, voi tämä vaikuttaa merkittävästi yrityksen toimintamahdollisuuksiin. Jos palveluiden avaamisesta kieltäydytään systemaattisesti esimerkiksi tietyn toimialan yrityksille, vaikuttaa tämä merkittävästi elinkeinonharjoittajien yhdenvertaisuuteen.

Ehdotetulla sääntelyllä on myös yhteys perustuslain 6 §:n mukaiseen yhdenvertaisuuteen. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että perustuslain yhdenvertaisuussäännös koskee lähtökohtaisesti vain ihmisiä. Yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Näkökulman merkitys on sitä vähäisempää, mitä etäisempi tämä yhteys on (PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 3/I).

Oikeushenkilöihin kohdistuvan sääntelyn arvioinnissa on joka tapauksessa otettava korostetusti huomioon se perustuslakivaliokunnan käytännössä vakiintuneesti mainittu seikka, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta voi johtua tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn. Erottelu eivät kuitenkaan tällöinkään saa olla mielivaltaisia, eivätkä erot saa muodostua kohtuuttomiksi (PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 3/I). Oikeushenkilöihin kohdistuvan sääntelyn arvioinnissa on valiokunnan mukaan otettava korostetusti huomioon yhdenvertaisuusperiaatteen sanottu suhde lainsäätäjän harkintavaltaan (ks. esim. PeVL 97/2022 vp, kappale 21, PeVL 11/2012 vp, s. 2/II).

Ehdotetuilla säännöksillä taataan oikeushenkilöille ja elinkeinonharjoittajille kaikkein perustavanlaatuisimmat pankkipalvelut. Säännöksillä mahdollistetaan elinkeinovapaus, tuetaan kansalaistoiminnan harjoittamista ja edistetään yhdenvertaisuutta. On perusteltua, että laillista toimintaa harjoittavat toimijat saavat yhdenvertaisesti kaikkein perustavanlaatuisimmat pankkipalvelut liike- ja muun toimintansa mahdollistamiseksi.

Vaikka perustuslain yhdenvertaisuuspykälä ja yhdenvertaisuuslaki suojaavatkin luonnollisia henkilöitä, eikä yhdenvertaisuuslaki yleensä tule sovellettavaksi oikeushenkilöiden välisissä oikeussuhteissa, saattaa oikeushenkilön asemaan ja oikeuksiin puuttuminen kuitenkin loukata oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksia. Esimerkiksi jonkun yhdistyksen tai uskonnollisen yhdyskunnan asettaminen epäsuotuisaan asemaan voi merkitä syrjintää näiden taustalla olevia ihmisiä kohtaan (HE 19/2014 vp s. 76–68). Erityisesti pienissä yrityksissä epäily syrjinnästä saattaa henkilöityä yrityksen omistajaan, esimerkiksi hänen alkuperänsä tai kansalaisuutensa takia. Tästä syystä on erityi-

sen tärkeää, että oikeus peruspankkipalveluihin koskee yhdenvertaisesti kaikkia yrityksiä ja elinkeinonharjoittajia toimialasta riippumatta.

Edellä mainittujen perusoikeuksien suojaaminen ja luonteeltaan välttämättömien peruspankkipalveluiden takaaminen ei olisi mahdollista yhtä tehokkaasti muilla keinoilla. Elinkeinovapauden rajoituksilla on siten hyväksyttävä peruste, ja ne ovat oikeassa suhteessa tavoitteeseensa.

### 11.3 Hinnoittelun kohtuullisuus

Esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säännöksiä perusmaksutilien hinnoittelun kohtuullisuudesta. Säännösten mukaan asiakkailta veloittavien maksujen tulee olla kohtuullisia. Kohtuullisuuden arvioinnissa tulee huomioida ainakin kansallinen tulotaso, maksutilipalveluista keskimäärin veloittavat maksut, asiakkaan asema, talletuspankille aiheutuvat todelliset kustannukset ja peruspankkipalveluiden luonne välttämättömyshyödykkeenä. Vaikka sääntelyssä ei aseteta tarkkaa rajaa perittävälle hinnalle, muistuttaa sääntely luonteeltaan jossain määrin hintasääntelyä. Siksi säännöksiä on tarpeen peilata perustuslakivaliokunnan antamiin ratkaisuihin hintasääntelystä.

Sääntelyllä on merkitystä perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaisen omaisuudensuojan ja siihen liittyvän sopimusvapauden kannalta. Luottolaitoksilla on nimittäin lähtökohteisesti oikeus myydä palvelunsa haluamallaan hinnalla. Hintasääntely vaikuttaa myös nykyisin harjoitettavan elinkeinotoiminnan toimintaedellytyksiin tulevaisuudessa. Näin ollen ehdotus on tältä osin merkityksellinen myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta.

Rajoitusten perustuslainmukaisuus ratkaistaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten perusteella. Keskeistä tässä yhteydessä on se, onko rajoitukselle olemassa perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävät perusteet ja onko rajoitus painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima sekä täyttykö perusoikeusrajoitukselle asetettu oikeasuhtaisuusvaatimus eli onko rajoitus välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi ja muutoinkin oikeasuhtainen.

Perusmaksutili on katsottu ehdotetuissa hinnoittelua koskevissa säännöksissä välttämättömyshyödykkeeksi. Peruspankkipalvelut on myös luettu yleishyödyllisiksi palveluiksi (ks. HE 33/2002 vp, s. 34–35) ja perustuslakivaliokunta on tulkinnassaan korostanut pankkipalveluiden suurta merkitystä nykyajan yhteiskunnassa (PeVL 24/2002 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on hyväksytty hinta- ja kulusääntelyä tilanteissa, joissa on pyritty pitämään hinnat asiakkaan kannalta kohtuullisina (lääkkeiden hinnoittelu PeVL 49/2005 vp ja velallisen korvattaviksi tulevat perintäkulut PeVL 27/2004 vp).

Ehdotetulle hintojen kohtuullisuutta koskevalle sääntelylle on painava yhteiskunnallinen tarve: sääntelyn tavoitteena on varmistaa kohtuuhintaisten perusmaksutilien saatavuus sekä kuluttajille että muille säännöksissä tarkemmin rajatuille toimijoille. Säännökset ovat luonteeltaan välttämättömiä, koska kohtuuttoman korkea hinnoittelu voi tosiasiallisesti rajata osan asiakkaista välttämättömien peruspankkipalveluiden ulkopuolelle. Vaatimus hinnoittelun kohtuullisuudesta tukee siis osaltaan perusmaksutilin haltijoiden tasapuolista kohtelua ja perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaista yhdenvertaisuutta. Sääntelyn oikeasuhtaisuutta puoltaa se, ettei sääntelyssä aseteta ehdottomia rajoja perittävälle hinnalle. Lisäksi oikeasuhtaisuuteen pyritään säännöksiin lisätyillä kriteereillä kohtuullisuuden arvioinnissa huomioitavista tekijöistä. Valiokunnan aikaisemman tulkintakäytännön perusteella ehdotettua sääntelyä ei voida pitää perustuslain näkökulmasta ongelmallisena.

#### 11.4 Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n 2 momentin mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Suomea sitoo myös YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS. 26/2016 ja 27/2016). Työryhmän kannalta keskeisimpiä vammaisoikeussopimuksen artikloista ovat tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta koskeva 5 artikla, esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskeva 9 artikla, yhdenvertaisuutta lain edessä koskeva 12 artikla sekä sanan- ja mielipiteenvapautta ja tiedonsaantia koskeva 21 artikla.

Esityksen 1. lakiehdotuksessa huomioidaan yhdenvertaisuuteen liittyviä näkökohtia usealla tavalla. Ehdotetun 15 luvun 1 §:n säännöskohtaisessa perustelutekstissä ohjataan huomioimaan erilaisia asiakasryhmiä esimerkiksi palveluihin liittyvässä neuvonnassa ja ohjauksessa, hyväksymällä vieraan kielen, viittomakielen tai vammaisen henkilön tulkin tai avustajan käyttö, tekemällä kohtuullisia mukautuksia vammaisille henkilöille sekä tarjoamalla asiakkaille vaihtoehtoisia asiointitapoja. Tämä edistää YK:n vammaisyleissopimuksen 21 artiklan b kohdan mukaisesti sen hyväksymistä, että vammaiset henkilöt käyttävät virallisessa vuorovaikutuksessaan viittomakieliä, pistekirjoitusta, puhetta tukevaa ja korvaavaa viestintää sekä kaikkia muita valitsemiaan saavutettavia viestintäkeinoja, -tapoja ja -muotoja, sekä näiden käytön helpottamista.

Ehdotettuun 1. lakiehdotuksen 15 luvun 6 §:ään lisätty uusi 3 momentti edistää vammaissopimuksen 5 artiklan 3 kohtaa, jonka mukaan yhdenvertaisuuden edistämiseksi ja syrjinnän poistamiseksi sopimuspuolten tulee toteuttaa kaikki asianmukaiset toimet varmistaakseen kohtuullisten mukautusten tekemisen. Lisäksi ehdotetun 1. lakiehdotuksen 15. luvun 6 §:n 6 momenttiin lisätty edellytys asiakkaalle saataville asetettavien tietojen esteettömästä ja saavutettavasta muodosta ja 6 §:n 7 momenttiin sekä 6 f §:n 6 momenttiin lisätty edellytys yleisölle annettavan tiedotuksen esteettömyydestä ja saavutettavuudesta edistävät vammaissopimuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaista yhdenvertaista pääsyä tiedottamiseen ja viestintään ja yleisölle tarjottaviin palveluihin. Lisäyksen edistävät myös 9 artiklan 2 kohdan mukaista esteettömyyden ja saavutettavuuden osatekijöiden huomioimista vammaisten henkilöiden kannalta, sekä 21 artiklan mukaista yleisölle tarjotun tiedon antamista vammaisille henkilöille saavutettavassa muodossa.

Sen sijaan ehdotetuissa säännöksissä ei oteta erikseen kantaa yleissopimuksen 12 artiklan 3 ja 5 kohtien toteuttamiseen. Esitysluonnos ei siis erikseen vahvista mahdollisuutta 3 kohdan mukaisiin asianmukaisiin toimiin järjestääkseen vammaisten henkilöiden saataville tuen, jota he mahdollisesti tarvitsevat oikeudellista kelpoisuuttaan käyttäessään, eikä vahvista 5 kohdan mukaisia asianmukaisia ja tehokkaita toimia varmistaakseen vammaisten henkilöiden yhdenvertaisen oikeuden hoitaa taloudellisia asioitaan. Nämä ovat seikkoja, joiden ratkaisun työryhmä katsoo vaativan vielä lisäselvitystä lakiesityksen jatkovalmistelun aikana (ks. osio 5.1.3 Avustettuna asioiminen).

#### 11.5 Hallinnolliset seuraamukset

Esityksen 2. lakiehdotuksessa esitetään, että Finanssivalvonta voisi määrätä hallinnollisen seuraamuksen eli rikemaksun myös yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliä koskevista laiminlyönneistä tai rikkomuksista.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan seuraamusmaksut eivät ole perustuslain 81 §:n mielessä veroja tai maksuja, vaan lainvastaisesta teosta määrättäviä sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Perustuslakivaliokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määrittämiseen sisältyy julkisen

vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että kyse on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 14/2013 vp). Lisäksi säännösten tulee täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (ks. esim. PeVL 28/2014 vp).

Lakiehdotukseen sisältyvä säännös hallinnollisesta rikemaksusta vastaa luonteeltaan ja sisällöltään voimassa olevaan lainsäädäntöön jo sisältyviä säännöksiä. Säännöksen alaa laajennettaisiin koskemaan kuluttajien perusmaksutilien ohella myös yrityksen ja yhteisön perusmaksutilejä. Finanssivalvonnan määräämiin rike- ja seuraamusmaksuihin voidaan hakea muutosta Finanssivalvonnasta annetun lain 73 §:n mukaisesti, jolloin oikeusturvavaatimus toteutuu perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla.

Perusoikeudet ja niiden rajoittamisen yleiset edellytykset on huomioitava myös hallinnollisia sanktioita koskevassa sääntelyssä. Sääntelylle tulee olla valvonnan tehokkuuteen ja toimivuuteen liittyvä perusteltu tarve, joka nimenomaisesti puoltaa asianomaisen sanktion käyttöönottoa valvontajärjestelmän taustalla olevan yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi. Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyksivaatimuksen mukaisesti hallinnollisille sanktioille on esitettävä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II). Suhteellisuusvaatimus puolestaan edellyttää sen arvioimista, onko sanktiointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Tältä osin tulee arvioida, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin teon säätämällä rangaistavaksi (ks. PeVL 23/1997 vp).

Sanktiovaltuudet ovat olennainen osa Finanssivalvonnan yleisiä valvontavaltuuksia, sillä ne mahdollistavat reagoimisen kielteisiin menettelyihin. Ilman uskottavia sanktiovaltuuksia valvontavaltuuksien tehokkuus vaarantuisi. Hallinnollisen ohjauksen keinoja tai muita hallinnollisia seuraamuksia ei voida tässä yhteydessä pitää yhtä tarkoituksenmukaisina, koska niillä ei kyetä saavuttamaan yhtä tehokkaasti valvonnan päämääriä. Tästä syystä on katsottava, että asetettuja tavoitteita ei olisi saavutettavissa vähemmän puuttuvalla tavalla kuin hallinnollisin seuraamuksin. Tältä osin lähestymistapa vastaisi muuta Finanssivalvonnan rikemaksuja ja seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä.

Sääntelyn hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi sanktioista säädettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota sääntelyn tarkkarajaisuuteen sekä sanktioiden kohteena olevien oikeusturvaan (PeVL 49/2017 vp). Esityksen 2. lakiehdotuksen 38 § yksilöidään tarkkarajaisesti perusmaksutileihin liittyvät säännökset, joiden laiminlyönnistä voidaan määrätä rikemaksu. Yksityiskohtainen sääntely rikemaksun määräytymisestä ja suuruudesta ilmenee Finanssivalvonnasta annetussa laissa. Näin ollen säännökset antavat riittävän ennustettavuuden sanktioiden määräämisestä sääntelyn kohteille. Perustuslakivaliokunta on katsonut tällaisen sääntelyn perustuslain mukaiseksi ratkaisussaan PeVL 17/2012 vp.

## 11.6 Rekisteröitymisvelvoite ja yhdistymisvapaus

Perustuslain 13 §:ssä on säädetty kokoontumis- ja yhdistymisvapaudesta. Pykälän 2 momentin mukaan jokaisella on yhdistymisvapaus. Yhdistymisvapauden sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Samoin on turvattu ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi. Pykälän 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla.

Valmistelussa on kiinnitetty huomiota esityksen 1. lakiehdotukseen, jossa oikeuden peruspankkipalveluihin ehdotetaan koskevan vain yhdistyslain mukaan rekisteröityjä yhdistyksiä. Jos yhdistystä ei olisi rekisteröity yhdistyslain mukaisesti, voisi tämä vaikeuttaa pankkipalveluiden saatavuutta, vaikka pankkipalveluiden tarjoamista rekisteröimättömille yhdistyksille ei olekaan kielletty. Tällä voisi olla seurauksia yhdistymisvapaudelle ja vapaudelle olla rekisteröitymättä.

Yhdistymisvapauden perustana on yhdistysten sisäinen itsemääräämisoikeus ja toimintavapaus eli niin kutsuttu yhdistysautonomia. Yhdistymisvapauden piiriin kuuluu myös toiminta rekisteröimättömien yhdistysten muodossa (HE 309/1993 vp, s. 60/II).

Perusoikeussäännösten muuttamista koskevan hallituksen esityksen esitöiden mukaan yhdistymisvapautta koskeva pykälä edellyttää, että yhdistysten perustaminen ei ole luvanvaraista. Myöskään yhdistysten rekisteröimismenettely ei saa muodostua sellaiseksi, että se tosiasiallisesti estää yhdistymisvapauden käyttämistä. Siten rekisteröimispäätös ei saa olla viranomaisen vapaassa harkinnassa, vaan yhdistys on aina rekisteröitävä, mikäli laissa säädetty edellytykset täyttyvät. (HE 309/1993 vp, s. 60/II).

Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus rauhanomaiseen kokoontumis- ja yhdistymisvapauteen. Artiklan 2 kappaleen mukaan näiden oikeuksien käyttämiselle ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden vuoksi, epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Esityksen mukainen ehdotus peruspankkipalveluiden rajaamisesta vain rekisteröityihin yhdistyksiin perustuu siihen, että rekisteröimätön yhdistys ei yhdistyslain mukaan voi saada nimiinsä oikeuksia tai tehdä sitoumuksia, eikä kantaa tai vastata. Sen sijaan rekisteröimättömän yhdistyksen puolesta tehdystä toimesta aiheutuneesta velvoitteesta vastaavat toimeen osallistuneet tai siitä päättäneet henkilökohtaisesti ja yhteisvastuullisesti. Laissa ei myöskään ole säännöksiä rekisteröimättömän yhdistyksen hallinnon järjestämisestä ja siihen liittyvistä vastuista.

Yleisellä tasolla ehdotetuilla lakimuutoksilla pyritään nimenomaan turvaamaan yhdistymisvapautta: pankkipalveluiden parempi saatavuus on omiaan turvaamaan mahdollisuuksia harjoittaa yhdistystoimintaa. Yhdistymisvapautta ei kohtuuttomasti rajoittane se, että näiden tiettyjen palveluiden saaminen edellyttää järjestäytymistä rekisteröidyn yhdistyksen muotoon. Rekisteröityminen on myös mahdollista kaikille lain asettamat edellytykset täyttävälle yrityksille, joten sen edellyttämistä pankkitilin saamiseksi ei voi pitää yhdistysautonomian liiallisena rajoituksena.

Keskeistä yhdistymisvapauden näkökulmasta on myös se, että luottolaitoksia ei kielletäisi tarjoamasta peruspankkipalveluita rekisteröimättömille yhdistyksille, vaan näiden osalta palveluiden tarjoaminen säilyisi sopimusvapauden piirissä kuten aiemminkin.

### 11.7 Henkilötietojen käsittely

Perustuslakivaliokunta on todennut, että Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta, jäljempänä *EU:n tietosuoja-asetus*, on kaikilta osiltaan velvoittava ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (PeVL 1/2018 vp, s. 3). Valiokunta on katsonut, että EU:n tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n pe-

rusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunnan mielestä lähtökohtaisesti riittävää on, että henkilötietojen suoja ja käsittelyä koskeva sääntely on yhteensopivaa yleisen tietosuojasetuksen kanssa (PeVL 14/2018, s. 4).

Esityksen 1. lakiehdotus on merkityksellinen henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotetun 15 luvun 6 f §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan vähintään yhdellä yrityksen vastuuhenkilöistä tulee olla asuinpaikka Suomessa. Samoin 3 ja 4 kohdassa edellytetään, että vähintään yhdellä yhdistyksen nimenkirjoitusoikeutetuista tai säätiön hallituksesta on asuinpaikka Suomessa. EU:n tietosuojasetuksen mukaan henkilötietojen käsittelylle tulee olla laillinen peruste. Tässä henkilötietojen käsittely perustuisi rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvollisuuteen (6 artiklan 1 kohdan c alakohta) eli elinkeinonharjoittajille säädettyyn velvollisuuteen todentaa oikeushenkilön taustalla toimivien henkilöllisyys ja asuinpaikka pykälässä tarkoitetulla tavalla. Näin sääntelyn voidaan katsoa täyttävän perustuslakivaliokunnan asettamat edellytykset.

### 11.8 Kansallinen liikkumavara

Perustuslakivaliokunta on katsonut aiemmin, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö mahdollistaa sääntelyn antamisen alueella, jota esimerkiksi osin on säännelty unionissa, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä on otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 25/2005 vp). Valiokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Esityksen 1. lakiehdotukseen sisältyvät säännökset ovat luonteeltaan kansallista sääntelyä. EU:n perusmaksutilidirektiivin 1 artiklan 2 kohdan mukaan direktiivissä määritellään kehys säännöille ja edellytyksille, joiden mukaan jäsenvaltioiden on taattava kuluttajille oikeus avata perusmaksutili unionissa ja käyttää sitä. EU:n perusmaksutilidirektiivi on siis luonteeltaan minimiharmonisointia, eli siinä säädetään EU:ssa noudatettavasta vähimmäistasosta. Tällöin direktiivin tavoitteita pidemmälle menevä kansallinen sääntely on mahdollista edellyttäen, että direktiivin ja muun EU-oikeuden kanssa ei synny ristiriitaa. Kansallisesti on näin mahdollista säätää direktiivin kehystasoa kattavamista oikeuksista.

Velvollisuus tarjota perusmaksutilejä kuluttajille on harmonisoitu EU:n perusmaksutilidirektiivillä. Sen sijaan velvollisuutta tarjota perusmaksutiliä muille kuin kuluttaja-asiakkaille ei ole harmonisoitu Euroopan unionin tasolla. Koska sääntelyä ei ole yhdenmukaistettu unionin tasolla, on muiden kuin kuluttaja-asiakkaiden peruspankkipalveluista mahdollista säätää kansalliseen harkintavaltaan perustuen.

Edellä esitetyistä syistä lakiehdotukset täyttävät perustuslain asettamat vaatimukset ja lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

*Ponsi*

*Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:*

## 1.

**Laki****luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 15 luvun 1, 6 ja 6 a §, 6 b §:n otsikko, 6 c § ja 18 luvun 6 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat, 6 § laeissa 1054/2016 ja 448/2017, 6 a §, 6 b §:n otsikko, 6 c ja 19 a § laissa 1054/2016 ja 18 luvun 6 §:n 1 momentti laissa 183/2023, sekä *lisätään* 15 lukuun uusi 6 e–6 h § seuraavasti:

## 15 luku

**Menettelytavat asiakasliiketoiminnassa**

## 1 §

*Hyvä pankkitapa*

Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, luottolaitoksen on noudatettava hyvää pankkitapaa.

Luottolaitoksen on toimittava asiakasliiketoiminnassaan vastuullisesti ja avoimesti. Luottolaitoksen on otettava toiminnassaan huomioon asiakkaan ja eri asiakasryhmien asema ja etu sekä tarjottavien palveluiden luonne.

Luottolaitoksen on vastattava asiakasyhteydenottoihin ilman aiheetonta viivytystä.

## 6 §

*Kuluttajan oikeus peruspankkipalveluihin*

Asiakkaalla tarkoitetaan tässä pykälässä ja 6 a ja 6 b §:ssä kuluttajaa eli luonnollista henkilöä, joka toimii pääasiallisesti sellaisessa tarkoituksessa, joka ei kuulu hänen elinkeinotoimintaansa.

Talletuspankin on maksutiliä, maksupalveluita ja sähköisen tunnistamisen palveluita tarjotessaan tarjottava niitä yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi ETA-valtiossa laillisesti asuville. Maksupalveluita tarjoavan talletuspankin on tarjottava euromääräistä perusmaksutiliä, siihen liittyviä maksupalveluita ja sähköisen tunnistamisen palveluita ETA-valtiossa laillisesti asuville kuluttajille noudattaen tätä pykälää ja 6 a ja 6 b §:ää.

Perusmaksutiliä, siihen liittyviä maksupalveluita ja sähköisen tunnistamisen palveluita tarjotessaan talletuspankin tulee kohdella kaikkia asiakkaita yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi. Yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta sekä kohtuullisista mukautuksista vammaisten ihmisten yhdenvertaisuuden toteuttamiseksi säädetään yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014).

Talletuspankin on hyväksyttävä tai hylättävä asiakkaan perusmaksutilihakemus ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kymmenen pankkipäivän kuluessa siitä, kun se on vastaanottanut hakemuksen. Asiakkaalle on varattava tilaisuus täydentää hakemustaan, jos toimitetut tiedot ovat puutteelliset. Talletuspankin tulee opastaa asiakasta puuttuvista tiedoista ja niiden toimittamisesta. Talletuspankki saa kieltäytyä perusmaksutilin avaamisesta ja perusmaksutiliin liittyvien maksupalveluiden tarjoamisesta vain rahanpesun

ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetusta laista (444/2017) tai eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetusta laista (659/1967) johtuvasta syystä.

Kieltäytymisen täsmällinen peruste on ilmoitettava asiakkaalle viivytyksettä, kirjallisesti ja maksutta. Ilmoitusta ei kuitenkaan tule antaa, jos se olisi kansallisen turvallisuuden, yleisen järjestyksen tai rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain tavoitteiden vastaista. Talletuspankin on annettava asiakkaalle riittävä selvitys menettelystä, jolla tämä voi valittaa hylkäämispäätöksestä ja kuluttajan oikeudesta ottaa yhteyttä toimivaltaiseen viranomaiseen ja vaihtoehtoiseen riitojenratkaisuelimeen sekä annettava asianmukaiset yhteystiedot.

Talletuspankin on asetettava asiakkaan saataville maksutta helposti käytettävissä olevia tietoja esteettömässä ja saavutettavassa muodossa sekä annettava riittävä selvitys perusmaksutilleistä ja niihin liittyvistä maksupalveluista, sähköisen tunnistamisen palveluista, veloitettavista maksuista sekä käyttöehdoista.

Talletuspankkien on tiedotettava riittävästi sekä esteettömästi ja saavutettavassa muodossa yleisöä perusmaksutilien saatavuudesta, perusmaksutilien ja niihin liittyvien maksupalveluiden ominaisuuksista ja ehdoista, perusmaksutilin hakemisessa tarvittavista tiedoista, sähköisen tunnistamisen palveluista sekä menetelmistä, jotka mahdollistavat vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen käytön.

## 6 a §

### *Kuluttajan perusmaksutilin ominaisuudet ja siitä perittävät maksut*

Talletuspankin asiakkaalleen tarjoaman perusmaksutilin tulee sisältää seuraavat palvelut:

- 1) perusmaksutilin avaaminen, käyttäminen ja sulkeminen;
- 2) varojen tallettaminen;
- 3) käteisen nostaminen ETA-valtion alueella;
- 4) maksutapahtumien toteuttaminen suoraveloituksina, maksukortilla, tilisiirroilla, pankkipäätteillä, luottolaitoksen toimipisteissä ja luottolaitoksen verkkopalveluissa.

Talletuspankin on tarjottava 1 momentissa tarkoitettuja palveluita yhtä laajasti kuin se jo tarjoaa niitä asiakkailleen, joilla on jokin muu maksutili kuin perusmaksutili. Talletuspankki ei saa rajoittaa 1 momentissa tarkoitettujen palveluiden tai sähköisen tunnistamisen palveluiden tapahtumamääriä. Talletuspankkien on tarjottava vahva sähköinen tunnistuspalvelu perusmaksutiliasiakkaalleen, jos se tarjoaa sitä muille kuluttaja-asiakkailla.

Asiakkailta veloitettavien maksujen tulee olla kohtuullisia. Maksujen kohtuullisuutta arvioitaessa tulee huomioida ainakin kansallinen tulotaso, maksutilipalveluista keskimäärin veloitettavat maksut, asiakkaan asema, talletuspankille aiheutuvat todelliset kustannukset ja peruspankkipalveluiden luonne välttämättömyyshyödykkeenä. Talletuspankin tulee dokumentoida hinnoittelunsa perusteet.

## 6 b §

### *Kuluttajan perusmaksutiliä koskeva puitesopimus sekä puitesopimuksen irtisanominen ja purkaminen*

## 6 c §

### *Perusmaksu- ja maksutiliraportointi*

Talletuspankin on ilmoitettava Finanssivalvonnalle, tarjoaako se 6 ja 6 a §:ssä tarkoitettuja perusmaksutilejä sekä avattujen perusmaksutilien ja evättyjen perusmaksutilihakemusten lukumäärä.

Talletuspankin on dokumentoitava kaikki maksupalvelulain 8 §:n 5 kohdan tarkoittaman maksutilin avaamisesta kieltäytymistä ja maksutilin lopettamista koskevat päätökset perusteluineen. Lisäksi talletuspankin tulee ylläpitää tilastotietoja avaamisten ja lopettamisten lukumääristä ja perusteista. Tietoja tulee ylläpitää sekä yksityishenkilöasiakkaista että oikeushenkilöasiakkaista yhteisömuodoittain.

Talletuspankilla tulee olla valmius antaa 2 momentin mukaiset asiakirjat ja niihin liittyvät tilastotiedot pyynnöstä Finanssivalvonnan saataville.

#### 6 e §

##### *Velvollisuus vastata peruspankipalveluita koskeviin asiakasyhteydenottoihin*

Talletuspankin tulee vastata 6, 6 a, 6 f ja 6 g §:ään liittyviin asiakasyhteydenottoihin ilman aiheetonta viivytystä ja asiakasyhteydenoton luonne huomioiden, mutta kuitenkin viimeistään viiden pankkipäivän kuluessa yhteydenoton vastaanottamisesta.

#### 6 f §

##### *Oikeus yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliin*

Asiakkaalla, jolla on oikeus yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliin, tarkoitetaan tässä pykälässä ja 6 g ja 6 h §:ssä:

1) yritystä, jonka palveluksessa on vähemmän kuin 50 työntekijää, jonka vuosiliiketoimintavaihto tai taseen loppusumma on enintään 10 miljoonaa euroa, jolla on kotipaikka tai sivuliike Suomessa, joka harjoittaa liiketoimintaa tosiasiallisesti Suomessa ja jossa:

a) vähintään yhdellä yrityksen päättävissä toimielimissä toimivista on asuinpaikka Suomessa;

b) vähintään yhdellä yrityksen tosiasiallisista omistajista, jotka omistavat vähintään 25 prosenttia yrityksestä, on asuinpaikka Suomessa, mikäli yrityksellä ei ole erillistä päättävää toimielintä; tai

c) vähintään yhdellä yrityksen johtotehtävissä toimivista on asuinpaikka Suomessa, mikäli yrityksellä ei ole erillistä päättävää toimielintä eikä omistajaa, joka omistaa yli 25 prosenttia yrityksestä;

2) luonnollista henkilöä, joka toimii pääasiallisesti sellaisessa tarkoituksessa, joka kuuluu hänen elinkeinotoimintaansa, ja joka harjoittaa liiketoimintaa tosiasiallisesti Suomessa;

3) yhdistyslain (503/1989) 47 §:n tarkoittamaan yhdistysrekisteriin merkittyä yhdistystä, jonka vuotuiset tulot ovat enintään kaksi miljoonaa euroa ja jossa vähintään yhdellä yhdistyksen nimenkirjoitusoikeutetuista on asuinpaikka Suomessa;

4) säätiölain (487/2015) tarkoittamalla tavalla rekisteröityä säätiötä, jonka oma pääoma on enintään 1,3 miljoonaa euroa ja jossa vähintään yhdellä säätiön hallituksen jäsenistä on asuinpaikka tai kotipaikka Suomessa;

5) tuloverolain (1535/1992) 2 luvun 5 §:n mukaisia yhteisömuotoja ja muita vastaavia Suomessa toimintaa harjoittavia oikeushenkilöitä.

Jos talletuspankki tarjoaa maksupalveluita 1 momentin 1–5 kohdassa tarkoitetuille asiakkaille, on sen tarjottava euromääräistä yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliä ja siihen liittyviä 6 g §:n 1 momentin mukaisia palveluita yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi kaikille 1–5 kohdassa tarkoitetuille asiakkaille noudattaen tätä pykälää ja 6 g ja 6 h §:ää.

Talletuspankin on hyväksyttävä tai hylättävä asiakkaan perusmaksutilihakemus ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kymmenen pankkipäivän kuluessa siitä, kun se on vastaanottanut hakemuksen. Asiakkaalle on varattava tilaisuus täydentää hakemustaan, jos toimitetut tiedot ovat puutteelliset. Talletuspankin tulee opastaa asiakasta puuttuvista tiedoista ja niiden toimittamisesta. Talletuspankki saa kieltäytyä perusmaksutilin ava-

misesta ja perusmaksutiliin liittyvien maksupalveluiden tarjoamisesta vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetusta laista (444/2017) tai eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetusta laista (659/1967) johtuvasta syystä.

Kieltäytymisen täsmällinen peruste on ilmoitettava asiakkaalle viivytyksettä, kirjallisesti ja maksutta. Ilmoitusta ei kuitenkaan tule antaa, jos se olisi kansallisen turvallisuuden, yleisen järjestyksen tai rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain tavoitteiden vastaista. Talletuspankin on annettava asiakkaalle riittävä selvitys menettelystä, jolla tämä voi valittaa hylkäämispäätöksestä ja oikeudesta ottaa yhteyttä toimivaltaiseen viranomaiseen ja vaihtoehtoiseen riitojenratkaisuelimeen sekä annettava asianmukaiset yhteystiedot.

Talletuspankin on asetettava asiakkaan saataville maksutta helposti käytettävissä olevia tietoja ja annettava riittävä selvitys yrityksen ja yhteisön perusmaksutileistä ja niihin liittyvistä maksupalveluista, veloitettavista maksuista sekä käyttöehdoista.

Talletuspankkien on tiedotettava riittävästi sekä esteettömästi ja saavutettavassa muodossa yleisöä yrityksen ja yhteisön perusmaksutilien saatavuudesta, perusmaksutilien ja niihin liittyvien maksupalveluiden ominaisuuksista ja ehdoista, perusmaksutilin hakemisessa tarvittavista tiedoista sekä menetelmistä, jotka mahdollistavat vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen käytön.

## 6 g §

### *Yrityksen ja yhteisön perusmaksutilin ominaisuudet*

Talletuspankin asiakkaalleen tarjoaman yrityksen ja yhteisön perusmaksutilin tulee sisältää seuraavat palvelut:

- 1) perusmaksutilin avaaminen, käyttäminen ja sulkeminen;
- 2) varojen tallettaminen;
- 3) käteisen nostaminen ETA-valtion alueella;
- 4) maksutapahtumien toteuttaminen suoraveloituksina, maksukortilla, tilisiirroilla, pankkipäätteillä, luottolaitoksen toimipisteissä ja luottolaitoksen verkkopalveluissa;
- 5) verkkopankkipalvelut, jotka mahdollistavat aineistojen noudon ja lähetyksen sekä maksuliikeaineistojen siirtämisen.

Talletuspankin on tarjottava 1 momentissa tarkoitettuja palveluita yhtä laajasti kuin se jo tarjoaa niitä muille 6 f §:n 1 momentin 1–5 kohdassa tarkoitetuille asiakkailleen. Talletuspankki ei saa rajoittaa 1 momentissa tarkoitettujen palveluiden tapahtumamääriä eikä rajoittaa palveluidensa tarjontaa vain joillekin asiakasryhmälle.

Asiakkailta veloitettavien maksujen tulee olla kohtuullisia. Maksujen kohtuullisuutta arvioitaessa tulee huomioida ainakin asiakkaan asema, talletuspankille aiheutuvat todelliset kustannukset ja peruspankkipalveluiden luonne välttämättömyyshyödykkeinä. Talletuspankin tulee dokumentoida hinnoittelunsa perusteet.

## 6 h §

### *Yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliä koskeva puitesopimus sekä puitesopimuksen irtisanominen ja purkaminen*

Yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliä koskevaan puitesopimukseen sovelletaan maksupalvelulakia (290/2010), jollei tästä pykälästä muuta johdu.

Talletuspankki saa irtisanoa yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliä koskevan puitesopimuksen vain, jos:

- 1) asiakkaan maksutilillä ei ole ollut tapahtumia 24 peräkkäisen kuukauden aikana;
- 2) asiakkaalla taikka asiakkaan toiminnalla, vastuuhenkilöllä tai omistajalla ei ole enää 6 f §:n 1 momentissa tarkoitettuja yhteyksiä Suomeen; tai
- 3) asiakkaan toiminta ylittää 6 f §:n 1 momentissa tarkoitettut kokorajat.

Irtisanomisen perusteesta on ilmoitettava asiakkaalle kirjallisesti ja maksutta vähin-

tään kaksi kuukautta ennen irtisanomisen voimaantuloa, jollei perusteen ilmoittaminen olisi kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen vastaista.

Talletuspankki saa purkaa yrityksen ja yhteisön perusmaksutiliä koskevan puitesopimuksen vain, jos:

- 1) asiakas on tahallisesti käyttänyt maksutiliä laittomaan tarkoitukseen;
- 2) asiakas on antanut virheellisiä tietoja tai jättänyt antamatta tietoja, ja oikein annetut tiedot olisivat johtaneet perusmaksutilihakemuksen hylkäämiseen; tai
- 3) asiakas on rikkonut perusmaksutilin puitesopimuksen mukaisia velvoitteitaan vakavasti tai toistuvasti.

Talletuspankin on neuvottava irtisanomista ja purkamista koskevassa ilmoituksessaan asiakasta menettelystä, jolla tämä voi valittaa irtisanomisesta tai purkamisesta, ja asiakkaan oikeudesta ottaa yhteyttä toimivaltaiseen viranomaiseen ja vaihtoehtoiseen riidantarkaisuelimeen sekä annettava asianmukaiset yhteystiedot.

## 19 a §

### *Finanssivalvonnan määräyksenantovaltuudet*

Finanssivalvonta voi antaa tarkempia määräyksiä 6, 6 a, 6 f ja 6 g §:ssä tarkoitetusta perusmaksutilistä, sen ominaisuuksista ja tarjottavista palveluista, 6 c §:ssä tarkoitetusta perusmaksu- ja maksutiliraportoinnista sekä 6 d §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitetuista vertailusivuston tiedoista ja ominaisuuksista.

## 18 luku

### **Ulkomaisia luottolaitoksia koskevat erityissäännökset**

## 6 §

### *Markkinointi ja sopimusehdot sekä muut menettelytavat*

Ulkomaisen luottolaitoksen sivuliikkeeseen sekä ulkomaiseen luottolaitokseen, joka palvelujen vapaan tarjonnan nojalla tarjoaa Suomessa 5 luvun 1 §:ssä tarkoitettuja palveluja, sovelletaan, jollei laista muuta johdu, 1 luvun 9 §:ää, 15 luvun 1–3, 5, 6, 6 a–6 h, 7–11, 11 a, 11 b, 12 ja 12 a §:ää sekä 15 a luvun 1–7 §:ää. Edellä tarkoitettuun luottolaitokseen, joka tarjoaa palveluja palvelujen vapaan tarjonnan nojalla, ei sovelleta kuitenkaan asuntoluottodirektiivin III liitteen 1 kohdan a, d ja g–i alakohtaa.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

---

## 2.

### **Laki**

#### **Finanssivalvonnasta annetun lain 38 §:n muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 38 §:n 1 momentin 8 kohta,  
sellaisena kuin se on laissa 379/2021, seuraavasti:

4 luku

#### **Hallinnolliset seuraamukset**

38 §

#### *Rikemaksu*

Finanssivalvonta määrää rikemaksun sille, joka tahallaan tai huolimattomuudesta:

-----

8) laiminlyö tai rikkoo luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 6 § tai 6 f §:ssä tarkoitettun perusmaksutilin tarjoamisvelvollisuuden, 6 a tai 6 g §:ssä tarkoitettut perusmaksutilin ominaisuuksia tai palveluntarjontaa koskevat velvollisuudet taikka 6 b tai 6 h §:ssä tarkoitettut perusmaksutilin irtisanomista tai purkamista koskevat velvollisuudet;

-----

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

-----

### 3.

## Laki

### maksupalvelulain 35 ja 37 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* maksupalvelulain (290/2010) 35 §:n 3 momentti ja 37 §:n 4 momentti,  
sellaisina kuin ne ovat laissa 1057/2016, seuraavasti:

#### 35 §

#### *Palveluntarjoajan oikeus irtisanoa puitesopimus*

---

Puitesopimuksen irtisanomisessa on lisäksi otettava huomioon, mitä luottolaitostoi-  
minnasta annetun lain (610/2014) 15 luvun 6, 6 b, 6 f ja 6 h §:ssä säädetään asiakkaan  
oikeudesta peruspankkipalveluihin ja perusmaksutiliä koskevan puitesopimuksen irtisa-  
nomisesta.

#### 37 §

#### *Puitesopimuksen purkaminen*

---

Puitesopimuksen purkamisessa on lisäksi otettava huomioon, mitä luottolaitostoimin-  
nasta annetun lain 15 luvun 6, 6 b, 6 f ja 6 h §:ssä säädetään asiakkaan oikeudesta perus-  
pankkipalveluihin ja perusmaksutiliä koskevan puitesopimuksen purkamisesta

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

---

Helsingissä x.x.20xx

**Pääministeri**

**Etunimi Sukunimi**

ministeri Etunimi Sukunimi

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av kreditinstitutslagen och till lagar som har samband med den**

**PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL**

I denna proposition föreslås det att kreditinstitutslagen, lagen om Finansinspektionen och betaltjänstlagen ändras. Syftet med propositionen är att främja tillgången till grundläggande banktjänster och deras användbarhet.

I kreditinstitutslagen föreslås ett nytt betalkonto med grundläggande funktioner för företag och sammanslutningar. Därmed utvidgas rätten till grundläggande banktjänster så att den gäller mikroföretag och små företag, näringsidkare, föreningar, stiftelser och samfällda förmåner. Samtidigt föreslås det också bestämmelser om egenskaperna hos betalkonton med grundläggande funktioner för företag och sammanslutningar samt om uppsägning och hävning av ramavtal om ett sådant konto.

Det föreslås att i kreditinstitutslagen tas in en bestämmelse om kundbetjäningens tillgänglighet och att den bestämmelse om rapportering om grundläggande banktjänster som finns i lagen utvidgas. Genom propositionen görs också behövliga ändringar i lagen om Finansinspektionen och betaltjänstlagen.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2027.

---

## 1.

**Lag****om ändring av kreditinstitutslagen**

I enlighet med riksdagens beslut

*upphävs*

*ändras* i kreditinstitutslagen (610/2014) 15 kap. 1, 6 och 6 a §, rubriken för 6 b §, 6 c och 19 a § samt 18 kap. 6 § 1 mom.

av dem 15 kap. 6 § sådan den lyder i lagarna 1054/2016 och 448/2017, 6 a §, rubriken för 6 b §, 6 c och 19 a § sådana de lyder i lag 1054/2016 och 18 kap. 6 § 1 mom. sådant det lyder i lag 183/2023, och

*fogas* till 15 kap. nya 6 e–6 h § som följer:

15 kap.

**Förfaranden vid kundtransaktioner**

1 §

*God banksed*

Utöver vad som föreskrivs någon annanstans i lag ska kreditinstitut iaktta god banksed.

Kreditinstitut ska vid sina kundtransaktioner handla ansvarsfullt och öppet. Kreditinstitut ska i sin verksamhet beakta kundernas och de olika kundgruppernas ställning och intressen samt arten av de tjänster som tillhandahålls.

Kreditinstitut ska svara på kundkontakter utan obefogat dröjsmål.

6 §

*Konsumenters rätt till grundläggande banktjänster*

Med kunder avses i denna paragraf samt i 6 a och 6 b § konsumenter, det vill säga fysiska personer som huvudsakligen handlar för ändamål som faller utanför deras näringsverksamhet.

En inlåningsbank ska på ett jämlikt och icke-diskriminerande sätt tillhandahålla betalkonton, betaltjänster och elektroniska identifieringstjänster för den som är lagligen bosatt i en EES-stat. En inlåningsbank som tillhandahåller betaltjänster ska tillhandahålla ett betalkonto med grundläggande funktioner i euro, tillhörande betaltjänster och elektroniska identifieringstjänster för konsumenter som är lagligen bosatta i en EES-stat, med iakttagande av denna paragraf samt 6 a och 6 b §.

När inlåningsbanken tillhandahåller ett betalkonto med grundläggande funktioner, tillhörande betaltjänster och elektroniska identifieringstjänster ska den bemöta alla kunder på ett jämlikt och icke-diskriminerande sätt. Bestämmelser om likabehandling och förbud mot diskriminering samt om rimliga anpassningar för att likabehandling för personer med funktionsnedsättning ska uppnås finns i diskrimineringslagen (1325/2014).

En inlåningsbank ska utan obefogat dröjsmål och senast inom tio bankdagar efter att ha tagit emot ansökan godkänna eller avslå en kunds ansökan om ett betalkonto med grundläggande funktioner. Kunden ska ges tillfälle att komplettera sin ansökan, om de uppgifter som lämnats är bristfälliga. Inlåningsbanken ska informera kunden om att up-

pgifter saknas och om hur uppgifterna ska lämnas. Inlåningsbanken får vägra att öppna ett betalkonto med grundläggande funktioner och att tillhandahålla betaltjänster i anslutning till kontot endast av skäl som anges i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (444/2017) och i lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen (659/1967).

Kunden ska utan dröjsmål, skriftligen och avgiftsfritt underrättas om den exakta orsaken till vägran. Kunden ska dock inte underrättas, om det skulle strida mot den nationella säkerheten, den allmänna ordningen eller mot lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism. Inlåningsbanken ska ge kunden tillräcklig utredning om förfarandet för överklagande av avslagsbeslutet och om rätten att kontakta den behöriga myndigheten och det alternativa organet för tvistlösning samt tillhandahålla relevanta kontaktuppgifter.

En inlåningsbank ska i ett tillgängligt format ge kunderna avgiftsfri tillgång till lättillgänglig information samt ge tillräcklig utredning om betalkonton med grundläggande funktioner och tillhörande betaltjänster, om elektroniska identifieringstjänster samt om avgifter och nyttjandevillkor.

En inlåningsbank ska i ett tillgängligt format ge allmänheten tillräcklig information om möjligheten att öppna betalkonton med grundläggande funktioner, om egenskaperna hos och villkoren för sådana betalkonton och tillhörande betaltjänster, om de uppgifter som behövs för att ansöka om ett sådant betalkonto, om elektroniska identifieringstjänster samt om de förfaranden som möjliggör anlitande av alternativa tvistlösningsförfaranden.

#### 6 a §

##### *Egenskaper hos och avgifter för betalkonton med grundläggande funktioner för konsumenter*

Följande tjänster ska vara knutna till sådana betalkonton med grundläggande funktioner som en inlåningsbank tillhandahåller sina kunder:

- 1) öppnande, användande och avslutande av betalkontot,
- 2) insättning av medel,
- 3) uttag av kontanter inom en EES-stats område,
- 4) utförande av betalningstransaktioner som direktdebitering, med debetkort, genom överföringar, vid terminaler, på kreditinstitutets verksamhetsställen och via kreditinstitutets onlinetjänster.

En inlåningsbank ska tillhandahålla tjänster som avses i 1 mom. i lika stor utsträckning som den redan tillhandahåller sådana tjänster för sina kunder som har någon annan typ av betalkonto än ett betalkonto med grundläggande funktioner. Inlåningsbanken får inte begränsa antalet transaktioner i fråga om tjänster eller elektroniska identifieringstjänster som avses i 1 mom. Om en inlåningsbank tillhandahåller sina övriga konsumentkunder tjänster för stark elektronisk autentisering ska den tillhandahålla sådana tjänster också för kunder som har betalkonton med grundläggande funktioner.

De avgifter som tas ut hos kunderna ska vara rimliga. Vid bedömningen av avgifternas rimlighet ska åtminstone beaktas den nationella inkomstnivån, de genomsnittliga avgifterna för betalkontotjänster, kundens ställning, inlåningsbankens faktiska kostnader för tjänsterna samt de grundläggande banktjänsternas karaktär av nödvändiga nyttigheter. Inlåningsbanken ska dokumentera grunderna för sin prissättning.

#### 6 b §

##### *Ramavtal om betalkonton med grundläggande funktioner för konsumenter och uppsägning samt hävning av ramavtal*

-----

## 6 c §

*Rapportering om betalkonton med grundläggande funktioner och om betalkonton*

En inlåningsbank ska underrätta Finansinspektionen om huruvida den tillhandahåller sådana betalkonton med grundläggande funktioner som avses i 6 och 6 a § samt om antalet öppnade betalkonton med grundläggande funktioner och om antalet avslag på ansökningar som avser sådana konton.

Inlåningsbanken ska dokumentera alla beslut om vägran att öppna ett betalkonto som avses i 8 § 5 punkten i betaltjänstlagen och om avslutande av betalkontot samt motiveringen till besluten. Dessutom ska inlåningsbanken föra statistik över antalet öppnade och avslutade betalkonton och de därmed anslutna grunderna. Statistik ska föras över både kunder som är privatpersoner och kunder som är juridiska personer enligt företagsform.

Inlåningsbanken ska på begäran kunna lämna Finansinspektionen den dokumentation som avses i 2 mom. och därmed ansluten statistik.

## 6 e §

*Skyldighet att svara på kundkontakter som gäller grundläggande banktjänster*

En inlåningsbank ska utan obefogat dröjsmål och med beaktande av kundkontaktens karaktär svara på kundkontakter i anslutning till 6, 6 a, 6 f och 6 g §, men dock senast inom fem bankdagar efter att inlåningsbanken har tagit emot kundkontakten.

## 6 f §

*Rätt till betalkonton med grundläggande funktioner för företag och sammanslutningar*

Med kunder som har rätt till betalkonton med grundläggande funktioner för företag och sammanslutningar avses i denna paragraf och i 6 g och 6 h §

1) företag som sysselsätter färre än 50 personer och vars omsättning eller balansomslutning inte överstiger 10 miljoner euro per år och som har sitt säte eller en filial i Finland som de facto bedriver affärsverksamhet i Finland och där

a) minst en av dem som är verksamma i företagets beslutande organ är bosatt i Finland,

b) minst en av företagets faktiska ägare som äger minst 25 procent av företaget är bosatt i Finland, om företaget inte har ett separat beslutande organ, eller

c) minst en av dem som sköter företagets ledningsuppgifter är bosatt i Finland, om företaget inte har ett separat beslutande organ eller en ägare som äger mer än 25 procent av företaget,

2) fysiska personer som huvudsakligen handlar för ändamål som faller innanför deras näringsverksamhet och som de facto bedriver affärsverksamhet i Finland,

3) föreningar som är införda i det i 47 § i föreningslagen (503/1989) avsedda föreningsregistret och vars årliga inkomster är högst två miljoner euro och där minst en av föreningsmedlemmarna som har namnteckningsrätt är bosatt i Finland,

4) stiftelser som är registrerade på det sätt som avses i stiftelselagen (487/2015) och vars eget kapital är högst 1,3 miljoner euro och där minst en av stiftelsens styrelseledamöter är bosatt eller har sin hemvist i Finland,

5) samfällda förmåner som avses i 2 kap. 5 § i inkomstskattelagen (1535/1992) och andra motsvarande juridiska personer som bedriver verksamhet i Finland.

Om en inlåningsbank tillhandahåller betaltjänster till de kunder som avses i 1 mom. 1–5 punkten, ska den på ett jämlikt och icke-diskriminerande sätt för alla kunder som avses i 1–5 punkten tillhandahålla ett betalkonto med grundläggande funktioner i euro för företag och sammanslutningar och tillhörande tjänster enligt 6 g § 1 mom., med iakttagande av denna paragraf samt 6 g och 6 h §.

En inlåningsbank ska utan obefogat dröjsmål och senast inom tio bankdagar efter att

ha tagit emot ansökan godkänna eller avslå en kunds ansökan om ett betalkonto med grundläggande funktioner. Kunden ska ges tillfälle att komplettera sin ansökan, om de uppgifter som lämnats är bristfälliga. Inlåningsbanken ska informera kunden om att uppgifter saknas och om hur uppgifterna ska lämnas. Inlåningsbanken får vägra att öppna ett betalkonto med grundläggande funktioner och att tillhandahålla betaltjänster i anslutning till kontot endast av skäl som anges i lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism (444/2017) och i lagen om uppfyllande av vissa förpliktelser som grundar sig på Finlands medlemskap i Förenta Nationerna och Europeiska unionen (659/1967).

Kunden ska utan dröjsmål, skriftligen och avgiftsfritt underrättas om den exakta orsaken till vägran. Kunden ska dock inte underrättas, om det skulle strida mot den nationella säkerheten, den allmänna ordningen eller mot lagen om förhindrande av penningtvätt och av finansiering av terrorism. Inlåningsbanken ska ge kunden tillräcklig utredning om förfarandet för överklagande av avslagsbeslutet och om rätten att kontakta den behöriga myndigheten och det alternativa organet för tvistlösning samt tillhandahålla relevanta kontaktuppgifter.

En inlåningsbank ska ge kunderna avgiftsfri tillgång till lättillgänglig information och ge tillräcklig utredning om betalkonton med grundläggande funktioner för företag och sammanslutningar och tillhörande betaltjänster samt om avgifter och nyttjandevillkor.

En inlåningsbank ska ge allmänheten tillräcklig information i ett tillgängligt format om möjligheten att öppna betalkonton med grundläggande funktioner för företag och sammanslutningar, om egenskaperna hos och villkoren för sådana betalkonton och tillhörande betaltjänster, om de uppgifter som behövs för att ansöka om ett sådant betalkonto samt om de förfaranden som möjliggör anlåtande av alternativa tvistlösningsförfaranden.

## 6 g §

### *Egenskaper hos betalkonton med grundläggande funktioner för företag och sammanslutningar*

Följande tjänster ska vara knutna till sådana betalkonton med grundläggande funktioner för företag och sammanslutningar som en inlåningsbank tillhandahåller sina kunder:

- 1) öppnande, användande och avslutande av betalkontot,
- 2) insättning av medel,
- 3) uttag av kontanter inom en EES-stats område,
- 4) utförande av betalningstransaktioner som direktdebitering, med debetkort, genom överföringar, vid terminaler, på kreditinstitutets verksamhetsställen och via kreditinstitutets onlinetjänster.
- 5) nätbankstjänster som gör det möjligt att hämta och sända material samt att överföra betalningsrörelsematerial.

En inlåningsbank ska tillhandahålla tjänster som avses i 1 mom. i lika stor utsträckning som den redan tillhandahåller sådana tjänster för sina andra kunder som avses i 6 f § 1 mom. 1–5 punkten. Inlåningsbanken får inte begränsa antalet transaktioner i fråga om tjänster som avses i 1 mom. eller begränsa tillhandahållandet av tjänster till endast vissa kundgrupper.

De avgifter som tas ut hos kunderna ska vara rimliga. Vid bedömningen av avgifternas rimlighet ska åtminstone beaktas kundens ställning, inlåningsbankens faktiska kostnader för tjänsterna samt de grundläggande banktjänsternas karaktär av nödvändiga nyttigheter. Inlåningsbanken ska dokumentera grunderna för sin prissättning.

## 6 h §

### *Ramavtal om betalkonton med grundläggande funktioner för företag och sammanslutningar och uppsägning samt hävning av ramavtal*

På ramavtal om betalkonton med grundläggande funktioner för företag och sammans-

lutningar tillämpas betaltjänstlagen (290/2010), om inte något annat följer av denna paragraf.

En inlåningsbank får säga upp ett ramavtal om ett betalkonto med grundläggande funktioner för företag och sammanslutningar endast om

1) det inte har förekommit några transaktioner på kundens betalkonto under 24 månader i följd,

2) kunden eller kundens verksamhet, den ansvariga personen eller ägaren inte längre har sådana kopplingar till Finland som avses i 6 f § 1 mom., eller

3) kundens verksamhet överskrider de storleksgränser som avses i 6 f § 1 mom.

Grunden för uppsägningen ska delges kunden skriftligen och avgiftsfritt senast två månader innan uppsägningen träder i kraft, om inte detta skulle strida mot den nationella säkerheten eller allmänna ordningen.

En inlåningsbank får häva ett ramavtal om ett betalkonto med grundläggande funktioner för företag och sammanslutningar endast om

1) kunden avsiktligt har använt betalkontot i olagligt syfte,

2) kunden har lämnat felaktiga uppgifter eller försummat att lämna uppgifter och om korrekta uppgifter skulle ha lett till att ansökan om ett betalkonto med grundläggande funktioner skulle ha avslagits, eller

3) kunden allvarligt eller upprepade gånger har brutit mot sina skyldigheter enligt ramavtalet om betalkontot med grundläggande funktioner.

Inlåningsbanken ska i sitt meddelande om uppsägning eller hävning informera kunden om förfarandet för överklagande av uppsägningen eller hävningen och om kundens rätt att kontakta den behöriga myndigheten och det alternativa organet för tvistlösning samt tillhandahålla relevanta kontaktuppgifter.

## 19 a §

### *Finansinspektionens behörighet att meddela föreskrifter*

Finansinspektionen får meddela närmare föreskrifter om betalkonton med grundläggande funktioner enligt 6, 6 a, 6 f och 6 g § samt om kontonas egenskaper och de tjänster som tillhandahålls, om rapportering om betalkonton med grundläggande funktioner och rapportering om betalkonton enligt 6 c § samt om jämförelsewebbplatsens information och egenskaper enligt 6 d § 2 och 3 mom.

## 18 kap.

### **Särskilda bestämmelser om utländska kreditinstitut**

## 6 §

### *Marknadsföring och avtalsvillkor samt andra förfaranden*

På utländska kreditinstituts filialer och på utländska kreditinstitut som inom ramen för friheten att tillhandahålla tjänster tillhandahåller i 5 kap. 1 § avsedda tjänster i Finland ska, om inte något annat följer av lag, tillämpas 1 kap. 9 §, 15 kap. 1–3, 5, 6, 6 a–6 h, 7–11, 11 a, 11 b, 12 och 12 a § samt 15 a kap. 1–7 §. På ovan avsedda kreditinstitut som tillhandahåller tjänster inom ramen för friheten att tillhandahålla tjänster, tillämpas dock inte punkt 1 led a, d, och g–i i bilaga III till direktivet om bostadskrediter.

-----  
 \_\_\_\_\_  
 Denna lag träder i kraft den 20 .

2.

## Lag

### om ändring av 38 § i lagen om Finansinspektionen

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i lagen om Finansinspektionen (878/2008) 38 § 1 mom. 8 punkten, sådan den lyder i lag 379/2021, som följer:

4 kap.

#### Administrativa påföljder

38 §

#### *Ordningsavgift*

Finansinspektionen ska ålägga den att betala ordningsavgift som uppsåtligen eller av oaktsamhet

-----

8) försummar eller bryter mot skyldigheten att tillhandahålla betalkonton med grundläggande funktioner enligt 15 kap. 6 eller 6 f §, skyldigheter i fråga om egenskaper hos betalkonton med grundläggande funktioner eller tillhandahållande av tjänster enligt 15 kap. 6 a eller 6 g § eller sådana skyldigheter vid uppsägning eller hävning av betalkonton med grundläggande funktioner som avses i 15 kap. 6 b eller 6 h § i kreditinstitutslagen,

-----

Denna lag träder i kraft den 20 .

\_\_\_\_\_

3.

## Lag

### om ändring av 35 och 37 § i betaltjänstlagen

I enlighet med riksdagens beslut  
*ändras* i betaltjänstlagen (290/2010) 35 § 3 mom. och 37 § 4 mom., sådana de lyder i lag 1057/2016, som följer:

#### 35 §

##### *Tjänsteleverantörers rätt att säga upp ramavtal*

---

När ett ramavtal sägs upp ska det dessutom beaktas vad som föreskrivs i 15 kap. 6, 6 b, 6 f och 6 h § i kreditinstitutslagen (610/2014) om kunders rätt till grundläggande banktjänster och om uppsägning av ramavtal om betalkonton med grundläggande funktioner.

#### 37 §

##### *Hävning av ramavtal*

---

När ett ramavtal hävs ska det dessutom beaktas vad som föreskrivs i 15 kap. 6, 6 b, 6 f och 6 h § i kreditinstitutslagen om kunders rätt till grundläggande banktjänster och om hävning av ramavtal om betalkonton med grundläggande funktioner.

---

Denna lag träder i kraft den 20 .

---

Helsingfors den 20

**Statsminister**

**Förnamn Efternamn**

minister Förnamn Efternamn

# Finanssiala ry:n eriävä mielipide työryhmämuistioon hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

## Yhteenveto

Finanssiala ry omasta ja jäsenyhteisöjensä puolesta, kattaen myös työryhmässä edustetut Aktia Pankki Oyj:n, Danske Bank A/S Suomen sivuliikkeen, Nordea Pankki Oyj:n sekä OP Pohjolan, jättää täten eriävän mielipiteen työryhmämuistioon alla olevin perustein.

FA pitää tärkeänä, että peruspankkipalveluiden saatavuus yrityksille ja yhteisöille turvataan tarkoituksenmukaisella ja kustannustehokkaalla tavalla ottaen huomioon mm. rahanpesuun, pakotteisiin, terrorismin rahoittamiseen sekä harmaaseen talouteen liittyvät riskit ja vaarantamatta suomalaisen rahoitusjärjestelmän kilpailukykyä ja houkuttelevuutta.

FA katsoo, että muistio esitetyssä muodossa sisältää sellaisia puutteita ja tuo toimialalle riskejä ja kustannuksia, joiden vuoksi FA:n ja sen jäsenyhtiöiden ei ole mahdollista hyväksyä sitä.

Finanssialan erittäin yksityiskohtainen sääntely on nyt jo laajasti tunnustettu ongelma, joka aiheuttaa talouden tehokkuustappioita, vaikeasti hallittavan epäjohtonmukaisen sääntelykokonaisuuden ja asiakkaille kanavoituvia kustannuksia. Näihin ongelmiin on viimeksi kiinnitetty huomiota esimerkiksi EBF:n Less is more -raportissa. Näissä oloissa pitäisi suhtautua erityisen pidättyvästi rahoitusmarkkinoiden kansalliseen lisäsääntelyyn. Työryhmän muistion sääntelytoimet ovat kaikki kansallista lisäsääntelyä, joille ei ole esitetty riidatonta painavaa sääntelytarvetta. Sen lisäksi, että nyt ehdotettavat toimet ovat kansallista lisäsääntelyä, ne vaikeuttaisivat harmaanalouden torjuntaa ja esimerkiksi talouspakoteriskien hallintaa.

Muistion sisältämään sääntelyyn tehtävillä muutamilla muutoksilla voitaisiin sääntelystä aiheutuvia riskejä ja kustannuksia huomattavasti vähentää vaarantamatta sääntelyn tarkoitusta. Tämä tapahtuu rajoittamalla sääntelyä siten, että

- Oikeus peruspankkipalveluihin rajoitetaan yhteen tiliin kerrallaan.
- Luottolaitoksella säilyy mahdollisuus kieltäytyä tilin avaamisesta, jos asiakkaalla ei ole todellista tarvetta tilille tai jos asiakkaan toiminta ei täytä viranomaisvaatimuksia, tai asiakas on Yhdysvaltojen OFAC-pakotteiden kohteena.
- Yhteisöjä koskeva palveluiden tarjoamisvelvoite rajataan koskemaan vain niitä luottolaitoksia, jotka tarjoavat vastaavia palveluita sääntelyn kattamille asiakasryhmille osana normaalia liiketoimintaansa.

Näillä rajauksilla voidaan turvata peruspankkipalveluiden saatavuus kaikille niitä aidosti tarvitseville yhteisöille ilman, että sääntelyllä aiheutetaan kohtuuttomia kustannuksia tai riskejä palveluntarjoajille ja koko pankkijärjestelmälle.

FA toteaa ongelmalliseksi myös sen, että muistiossa tuodaan suomalaiseen lainsäädäntöön uusi välttämättömyyspalvelun käsite. Käsitteen sisältöä, merkitystä tai kattavuutta ei muistiossa riittävästi avata, ainoastaan todetaan sen kattavan esimerkiksi puhelin- ja postipalvelut. Koska perusmaksutilipalvelujen välttämättömyyspalvelun luonteella perusteellaan laajasti pankeille asetettavia velvoitteita, olisi käsitteen tarkempi määrittely tarpeen ja vaatisi luottolaitoslakia laajemman tarkastelun. Vaihtoehtoisesti tämä käsite tulisi ehdotuksessa korvata vakiintuneesti käytetyllä yleishyödyllisen palvelun käsitteellä ko. Lisäksi FA katsoo, että muistion nykytilan kuvaus ja arvio ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin ovat puutteelliset.

Palveluiden tarjoaminen ehdotuksen mukaisella tavalla yhteisöasiakkaille edellyttää kaikilta luottolaitoksilta uuden palvelumallin kehittämistä järjestelmiseen, strategioineen ja ehtoineen. Tästä syystä on välttämätöntä, että **ainakin täysin uusia velvoitteita sisältävien yhteisöjä koskevien pykälien noudattamiseen varataan siirtymäaikaa ainakin 12 kuukautta lain vahvistamisesta.**

## Keskeiset huomiot

### Tilien määrän rajaaminen

Esitysluonnoksessa ei ole haluttu rajoittaa yritysten ja yhteisöjen perusmaksutilien määrää yhteen, vaikka useamman tilin tarjoamisesta aiheutuvat ongelmat on tunnistettu myös perustelutekstissä. Kansainvälisessä vertailussa rajausta yhteen perusmaksutiliin käy ilmi vain Belgian osalta, vaikka kaikissa niissä EU-maissa eli Tanskassa, Belgiassa ja Ranskassa, joissa yhteisöjen perusmaksutilistä on säädetty, on tilien määrä rajattu yhteen. Tämä rajausta tulisi selkeästi mainita jokaisen maan kohdalla.

Muistiossa esitetyn huoltovarmuusperustelun osalta ei kerrota, millä tavalla suomalaisten pankkien tilanne olennaisesti poikkeaa Tanskasta, Belgiasta tai Ranskasta. Ei ole esim. esitetty faktoja siitä, että suomalaisissa pankeissa olisi muista maista poikkeavan paljon vakavia häiriöitä. Suomessa on lisäksi luotu pankkitilien ja maksamisen varajärjestelmä, jonka myötä huoltovarmuusnäkökulma ei enää ole samalla tavalla relevantti kuin aiemmin Pienimmät yritykset tuskin myöskään pystyvät pitämään useammassa pankissa rahaliikenteensä hoitamiseen riittävää likviditeettiä.

Muistiossa tehty vertailu kuluttajille annettuun suositukseen avata asiakkuus useampaan pankkiin ontuu, koska kuluttajien käyttämät palvelut ovat erilaiset kuin yritysten. Kuluttajien maksaminen tapahtuu suurelta osin maksukorteilla ja he käyttävät pankkitunnuksia myös pankin ulkopuolella tapahtuvaan tunnistautumiseen, minkä vuoksi viranomaiset ovat suositelleet varautumista näiden palveluiden lyhyempiinkin katkoihin.

Muistiossa todetaan oikein, että mahdollisuus useampaan tiliin edesauttaa pankkijärjestelmän käyttöä rikollisiin tarkoituksiin. Tälle näkökulmalle ei kuitenkaan ole annettu riittävää painoarvoa. **Rajausta yhteen perusmaksutiliin tarvitaan sekä yksityishenkilöiden että yhteisöjen osalta.** Yksityishenkilöiden tilejä käytetään niin sanottuina muulitileinä suoraan yhteiskunnalliseksi vitsaukseksi kasvaneessa petosrikollisuudessa. Useampien yritystilien kautta on mahdollista häivyttää rikollisin keinoin saatujen varojen alkuperää, ja toisaalta yritysten maksuliikepalveluilla voidaan nopeasti aiheuttaa suuriakin vahinkoja. Henkilöasiakkaisiin sovellettavia asiakkuudensiirtomenettelyjä voitaisiin myös yhteisöjen osalta hyödyntää sen varmistamiseksi, että yrityksellä on jatkuvasti tarvittava yksi tili käytettävissään.

## Kieltäytymisperusteet

Vertailumaista Suomea kulttuurisesti ja taloudellisesti lähimmässä Ruotsissa ei ole omaksuttu vastaavaa velvoitetta yritysten peruspankkipalveluvelvoitetta. Tanskassakin, jossa poikkeuksellisesti on tällaista sääntelyä, vastaavassa sääntelyssä on pankkien riskien rajoittamiseksi omaksuttu yhden tilin rajauksen lisäksi useita asiakkaaseen liittyviä perusteita tilin avaamisesta kieltäytymiseen. Muistiossa kieltäytyminen halutaan mahdollistaa vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvästä syystä. Käytännössä tämä tarkoittaisi kieltäytymisen mahdollisuutta vain tapauksissa, joissa asiakasta ei pystytä tunnistamaan, tai joissa tämä on EU:n tai YK:n pakotelistoilla

FA:n näkemys on, että **tilin avaamisesta tulee voida kieltäytyä myös silloin, kun asiakkaalla ei ole esittää todellista tarvetta tilille tai jos asiakkaan toiminta ei täytä viranomaisvaatimuksia**. Sääntelyn tarkoituksena on mahdollistaa yhteisöjen toimintaan liittyvän maksuliikenteen hoitaminen. Mikäli yhteisöllä ei ole toimintaa, joka vaatisi maksujen välittämistä, tai toiminta ei ole määräysten mukaista, ei tiliäkään tule saada avattua.

Rahanpesun estämisen rinnalle **kieltäytymisperusteeksi tulee myös tuoda Yhdysvaltojen asettamat OFAC-pakotteet ja 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 riskin ottamisen kieltoa. Maksupalvelujen tarjoaminen OFAC-pakotteen alaiselle asiakkaalle sisältää pankille riskin joutumisesta maksujenvälityksen pysähtymisestä sekä joutumisesta toissijaisten pakotteiden kohteeksi. OFAC-pakotteilla on myös merkittävä rooli pankin varainhankinnassa. Kun pankki hakee rahoitusta kansainvälisiltä markkinoilta, sen on vahvistettava noudattavansa OFAC-pakotteita ja samalla vahvistettava, ettei sillä ole niiden kohteena olevia asiakkaita. Jos pankki ei voi kieltäytyä OFAC-pakotteiden kohteena olevista asiakkaista, kyseistä vakuutusta ei voida antaa eivätkä kansainväliset sijoittajat voi sijoittaa suomalaisiin luottolaitoksiin, jolloin pankin joukkovelkakirjalainojen vähäisempi kysyntä johtaa niiden korkojen nousuun. Pankin joukkovelkakirjalainoistaan maksama korkeampi korko heijastuu suoraan asiakkaille myönnettävän rahoituksen hintaan.

## Palvelun tarjoamisveloitteen laajuus

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

Samoin myös konserniin kuuluvat yksittäiset yhtiöt voisivat muistiossa omaksutun linjan mukaan tuoda laajan tarjoamisveloitteen. Mikäli tästä rajauksesta pidetään kiinni, voivat pankit laajojen veloitteiden 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 tarjoamisveloitteeseen. Tällainen muotoilu ei estäisi konserniin kuuluvaa pientä yritystä saamasta palvelua sääntelyn mukaisesti ja olisi siten linjassa lain tosiasiallisten tavoitteiden kanssa.

Maksulaitosten jättämistä perusmaksutiliveloitteen ulkopuolelle on muistiossa perusteltu sillä, että niiden tarjoamat tilit ovat "erikoistilejä". Maksulaitosten tarjoamat tilit ovat erityisesti tarkoitettuja maksuliikenteen hoitamiseen. 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, mikä ei ole pelkästään sijoitusten tai luottojen sidottujen tilien tarkoitus. Siinä tapauksessa, että peruspankkipalvelujen tarjoamisvelvollisuudesta yrityksille ja yhteisöille ei kokonaan luovuta, ehdotusta on muokattava ottaen huomioon eri pankkien erilaiset palvelumallit

## Puutteet nykytilan kuvauksessa

Yritysten ja yhteisöjen osalta nykytilan kuvaus on puutteellinen ja se pohjautuu pelkästään palvelun käyttäjien näkemyksiin. Markkinoilla olevien palvelujen kuvaaminen ja niiden laajuuden ja hinnoittelun analyysi puuttuu kokonaan. Muistiossa ei FA:n pyynnöistä huolimatta edelleenkään ole tuotu esille, kuinka moni toimija Suomessa tarjoaa maksuliikepalveluita yrityksille ja millaisin hinnoin palveluita on saatavilla. Yrityspalvelujen hinnoittelua koskeva toteamus

puutteellisesta kilpailusta on edelleen jäänyt perustelematta. FA:n esiin tuomaa faktaa, että edullisimmillaan yrityksen ja yhteisön palvelupaketin saa Suomessa muutamilla euroilla kuukaudessa, ei ole noteerattu muistiossa lainkaan.

FA pitää tärkeänä, että nykytilan kuvauksessa annetaan faktoihin perustuva kuva Suomen maksupalveluvalikoimasta. Tätä taustaa vasten **muistiota on täydennettävä kuvaamaan todellisuutta vastaavasti saatavilla olevien palveluiden tarjonta.**

## Välttämättömyyspalvelun käsitteestä

Muistiossa ollaan tuomassa Suomen lainsäädäntöön uusi välttämättömyyspalvelun käsite. Vakiintuneesti pankkipalveluita on käsitelty yleishyödyllisinä palveluina, ja tämäkin määritelmä on liitetty nimenomaan kuluttajapalveluihin.

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

Epäselväksi jää, millä perusteella palvelut luokiteltaisiin välttämättömyyspalveluiksi ja mitä palvelun luokittelu välttämättömyyspalveluksi tarkoittaa palvelun tarjoajien tai käyttäjien kannalta. Näin ollen uusi käsite jää täysin avoimeksi ja kiinnittyy ainoastaan pankkipalveluihin. Tämä ei ole sääntelyn tasapuolisuuden ja kohtuullisuuden kannalta oikein.

Suomessa termi välttämättömyyspalvelu ei tällä hetkellä esiinny lainsäädännössä. *Välttämättöminä* tai *kriittisinä palveluina* on lainvalmistelussa ja viranomaisviestinnässä pidetty sosiaali- ja terveystaloudellisia sekä jäte-, vesi- ja energiahuoltoa, koska näiden palveluiden keskeytyminen vaarantaa väestön terveyden, turvallisuuden tai yhteiskunnan perustoiminnot. Muistiossa määrittelyä on avattu vain yhdessä alaviitteessä, jossa mainitaan käsitteen piiriin kuuluvina posti- ja puhelinpalvelut. **Välttämättömyyspalvelu-termin tuominen lainsäädäntöön vaatisi laajemman arvioinnin käsitteen piiriin kuuluvista palveluista sekä punninnan siitä, millaisia velvoitteita sen perusteella voidaan toimijoille asettaa.**

## Sääntelyn perustuslainmukaisuuden arvioinnista

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

Omaisuudensuojan osalta muistiossa viitataan perustuslakivaliokunnan aiempiin lausuntoihin, joissa kuluttajien peruspankkipalveluiden sääntelylle on katsottu olevan hyväksyttävä peruste erityisesti sosiaalipoliittisista syistä. Kuluttajien ja yhteisöjen peruspankkipalveluiden yhteiskunnalliset tarpeet kuitenkin eroavat, ja näiden arviointi tulisi tehdä erikseen.

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

Elinkeinovapauden rajoittamisen kannalta on erityisen hankalaa se, että esitys pakottaisi pankit laajentamaan asiakasryhmiään ja tuotetarjontaansa 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.

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 voi saavuttaa vähemmän puuttuvilla keinoin. Nyt muistiossa on lähdetty erittäin laajasta puuttumisesta sekä palveluun oikeutettujen että erityisesti tarjoamiseen veloitettujen osalta.

## Lainsäädännön ennakoitavuudesta

Sääntelyn ennakoitavuuden osalta ehdotus on huolestuttava. Kuten edellä todettu, uusia velvoitteita tuodaan myös sellaisille palveluntarjoajille, jotka eivät tällä hetkellä varsinaisesti tarjoa sääntelyn kattamia palveluita. Ehdotuksen mukainen velvoite vaatii näitä toimijoita muuttamaan sekä strategiaansa että jo tehtyjä investointisuunnitelmiaan voidakseen täyttää ehdotetut velvoitteet. Strategisen painopisteen muuttaminen sääntelyn pakottamana johtaa esimerkiksi järjestelmäkehittäjien rajallisten resurssien myötä muiden palveluiden kehityksen hidastumiseen. FA:n näkemyksen mukaan tällainen sääntelyperustainen liiketoiminnan ohjaus ei ole tarpeen eikä perusteltua työryhmän mandaatin toteuttamiseksi ja tunnistettujen määrältään rajoitettujen haastavien tilanteiden ratkaisemiseksi. On huomattava, että ehdotus menee tässä suhteessa huomattavasti pitemmälle kuin verrokkimaissa Tanskassa, Belgiassa tai Ranskassa on menty ja syö luottamusta suomalaisen lainsäätäjän ennakoitavuuteen ja kohtuullisuuteen.

## Lopuksi

Hankkeen valmistelussa on harmaan talouden torjumiseksi ja talouspakoteriskien hallitsemiseksi vielä tarkkaan harkittava, onko peruspankkipalveluiden tarjoamisvelvollisuuden laajentaminen yhteisöasiakkaisiin ylipäättään perustelua. On lisäksi huomattava, että Suomessa toimii huomattava määrä tämän sääntelyn ulkopuolelle jääviä maksulaitoksia, jotka jo nyt tarjoavat yrityksille moderneja maksupalveluita.

Peruspankkipalveluoikeuden rajaaminen yhteen tiliin ei millään tavalla estäisi tiliin oikeutettuja harjoittamasta toimintaansa, mutta estäisi väärinkäytöksiä ja rajoittaisi sääntelystä aiheutuvia kustannuksia. Asiakkaan ei-toivottava sitominen yhteen palveluntarjoajaan voitaisiin estää mahdollistamalla perusmaksutilin siirtäminen luottolaitoksesta toiseen.

# Mikro- ja yksityrittäjät ry:n täydentävä lausuma peruspankkipalvelutyöryhmän mietintöön ja hallituksen esityksen muotoon laadittuun ehdotukseen laeiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

28.11.2025

Mikro- ja yksityrittäjät ry (MYRY) haluaa kiittää työryhmää rakentavasta yhteistyöstä ja huolellisesti valmistellusta esitysluonnoksesta. Erityisesti taustaselvitykset, EU-oikeudellinen arviointi, ulkomaisen lainsäädännön vertailu sekä perustuslain ja säätämisyjärjestyksen analyysi ovat ansiokkaita ja huolella valmisteltuja.

Erityisesti arvostamme sitä, että valmistelussa on tunnistettu pankkipalveluiden saatavuuden ja pysyvyyden yhteiskunnallinen merkitys, sekä sitä, että pankeille asetetaan lakisääteinen velvollisuus tarjota tilejä mikro- ja yksityrittäjille, yhdistyksille ja muille yhteisöille.

Lausumamme koskee työryhmän asettamispäätöksen kolmatta tavoitetta, joka on de-riskingin ehkäisy. Luonnoksen taustateksti tunnistaa erinomaisesti de-riskingin ongelman ja sen yhteyden yritysten peruspankkipalvelujen saatavuuteen. Tästä huolimatta lakiehdotuksen perusteluissa ei avata, miten hyväksyttävää kieltäytymisperusteita tulee käytännössä soveltaa tai milloin niitä ei tule soveltaa.

Esitysluonnoksen sivuilla 13–17 (jaksot 2.2.3–2.2.7) esitetään kattavat kuvaukset de-riskingistä, pankkien riskinarviointikäytännöistä ja EBA:n kannoista. Katsomme, että nämä jaksot tulee nostaa selkeämmin lakiehdotuksen perusteluihin ja kirjata sääntelyn tavoitteeksi eksplisiittisesti se, etteivät pankit voi harjoittaa kategorista de-riskingiä, eli sulkea kokonaisia asiakasryhmiä pois palveluiden piiristä, ilman yksilöllistä arviointia.

Pelkkä raportointivelvollisuuden laajentaminen Finanssivalvonnalle ei riitä turvaamaan yritysten tosiasiallista pääsyä peruspankkipalveluihin, eikä tilejä koskeva tarjoamisvelvollisuus estä ylitulkintaa niissä asiakasryhmissä, joissa ongelmat ovat olleet suurimpia. Tämä on ollut keskeinen ongelma etenkin mikro- ja yksinyrittäjillä sekä itsensätyöllistäjillä.

Olemme työryhmässä johdonmukaisesti ja selkeästi korostaneet tarvetta täsmentää de-riskingin soveltamista lakiehdotuksen perusteluissa. Jatkovalmistelussa on mielestämme välttämätöntä täydentää perusteluja niin, että ne antavat selkeän ohjauksen pankkien velvollisuuksien tulkintaan ja varmistavat toimeksiannon kohdan 3 toteutumisen.

Tällä täsmennyksellä esityksestä tulee tasapainoinen, lainvalmisteluteknisesti vahva ja käytännön ongelmia aidosti ratkaiseva.

Helsingissä 28. marraskuuta 2025

Liisa Hanén

Toiminnanjohtaja

**Mikro- ja yksinyrittäjät ry (MYRY)**



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
Snellmaninkatu 1 A  
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO  
Puhelin 0295 160 01  
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)  
ISBN 978-952-367-421-9 (pdf)

Tammikuu 2026