

11.9.2023
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

FIVA/2023/333

Selvitys Suomeen muuttavien ulkomaalaisten henkilöiden pankkipalveluiden saatavuudesta

1 Selvityksen tausta ja tarkoitus

Lainsäädännöllä turvataan peruspankkipalveluiden käyttömahdollisuus kaikille ETA-valtioissa laillisesti asuville kuluttaja-asiakkaille. Finanssivalvonnan tietoon on saatettu ongelmia, jotka liittyvät Suomeen muuttavien ulkomaalaisten henkilöiden pankkipalveluiden saatavuuteen. Finanssivalvonta on vastaanottanut ulkomaalaisten henkilöiden pankkipalveluiden saatavuutta koskevia yhteydenottoja sekä omilta sidosryhmiltään että pankkipalveluiden avaamista pyytäneiltä yksittäisiltä asiakkailta. Suurin osa Finanssivalvonnan tietoon saatetuista ongelmista on koskenut palveluiden avaamisen hitautta tai epäselvyyksiä pankkien palveluiden avaamista varten asiakkaalta edellyttämässä dokumentaatioissa.

Finanssivalvonta lähetti helmikuussa 2023 suomalaisille peruspankkipalveluita tarjoaville luottolaitoksille sekä Suomessa toimiville suurimmille ulkomaalaisten luottolaitosten sivuliikkeille kyselyn, jonka tarkoituksena oli kartoittaa pankkien käytäntöjä pankkipalveluiden avaamisessa erilaisille Suomeen saapuville ulkomaalaisten ryhmille.¹ Tässä selvityksessä esitetyt tiedot pankkien käytännöistä pankkipalveluiden tarjonnassa perustuvat pääasiassa pankeilta kyselyyn saatuihin vastauksiin.

Finanssivalvonnan selvityksen tavoitteena on muodostaa kokonaiskuva Suomeen muuttavien ulkomaalaisten henkilöiden pankkipalveluiden saatavuudesta, mahdollisista ongelmista sekä ongelmien taustalla olevista syistä. Selvityksen pohjalta tehdyillä Finanssivalvonnan toimenpidesuosituksilla Finanssivalvonta pyrkii ohjaamaan pankkien käytäntöjä ja varmistamaan, että kaikkien asiakkaiden oikeus laissa säädettyihin peruspankkipalveluihin toteutuu asianmukaisesti, eikä palveluiden saatavuutta perusteettomasti rajoiteta.

Pankkipalveluilla tarkoitetaan tässä selvityksessä luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014, luottolaitoslaki) 15 luvun 6 a §:ssä määriteltyjä peruspankkipalveluiksi luettavia maksupalveluita ja vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä. Selvityksessä ei tarkastella pankkien tarjoamien muiden palveluiden, esimerkiksi kuluttajaluottojen tai sijoituspalveluiden tarjontaa.

2 Peruspankkipalveluiden tarjontaa koskeva lainsäädäntö

Asiakkaan oikeudesta peruspankkipalveluihin säädetään luottolaitoslain 15 luvun 6–6 b §:ssä. Maksupalveluita tarjoavan talletuspankin on tarjottava euromääräistä perusmaksutiliä, siihen liittyviä maksupalveluita ja sähköisen tunnistamisen palveluita yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi ETA-valtiossa laillisesti asuville kuluttaja-asiakkaille.

¹ Kysely lähetettiin ja siihen vastasivat Aktia Pankki Oyj, Danske Bank A/S, Suomen sivuliike, Nordea Bank Oyj, Oma Säästöpankki Oyj, OP Osuuskunta, POP Pankkikeskus osk, S-Pankki Oyj, Svenska Handelsbanken AB (publ), Suomen sivuliike, Säästöpankkiliitto osk sekä Ålandsbanken Abp.

11.9.2023
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

FIVA/2023/333

Perusmaksutilin tulee sisältää seuraavat palvelut²:

- perusmaksutilin avaaminen, käyttäminen ja sulkeminen
- varojen tallettaminen
- käteisen nostaminen ETA-valtion alueella
- maksutapahtumien toteuttaminen suoraveloituksina, maksukortilla, tilisiirroilla, pankkipäätteillä, luottolaitoksen toimipisteissä ja luottolaitoksen verkkopalveluissa

Lisäksi pankin on tarjottava vahva sähköinen tunnistuspalvelu perusmaksutiliasiakkaalleen, jos se tarjoaa sitä muille asiakkaille.³

Pankki voi kieltäytyä peruspankkipalveluiden tarjonnasta vain lakiin perustuvalla syyllä. Palveluntarjonnasta kieltäytymiseen oikeuttavat lähinnä vain rahanpesu- tai pakotesäännöksistä johtuvat erityiset syyt. Lisäksi vahvan sähköisen tunnistusvälineen myöntäminen edellyttää, että asiakkaan henkilöllisyys pystytään todentamaan vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain (617/2009, tunnistuslaki) edellyttämällä tavalla.

Jos pankki kieltäytyy peruspankkipalveluiden tarjoamisesta kuluttajasiakkaalle, pankin on ilmoitettava kieltäytymisen täsmällinen peruste viivytyksettä, kirjallisesti ja maksutta ja asiakkaalle on annettava tietoa tämän oikeudesta valittaa hylkäämispäätöksestä.⁴

Perusmaksutiliä, siihen liittyviä maksupalveluita ja sähköisen tunnistamisen palveluita tarjotessaan talletuspankin tulee kohdella kaikkia asiakkaita yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi. Luottolaitoslain peruspankkipalveluiden tarjontaa koskevan sääntelyn ohella pankkien on palveluntarjonnassaan huomioitava myös yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) ja muu soveltuva yhdenvertaisuussääntely.

3 Yhteenveto pankkien vastauksista

3.1 Suomeen muuttavien ulkomaalaisten pankkipalveluiden saatavuus

Finanssivalvonnan pankeille osoittamassa kyselyssä pankeilta tiedusteltiin, tarjoavatko ne pankkipalveluita Suomeen muuttaville erilaisille asiakasryhmille. Pankkipalveluiden tarjontaa koskevissa kysymyksissä asiakkaat oli ryhmitelty neljään eri ryhmään seuraavien maahantuloperusteiden mukaisesti jaoteltuna: pysyvästi Suomeen tulevat työ- tai opiskeluperäiset maahanmuuttajat ja heidän perheenjäsenensä,

² Talletuspankin on tarjottava kyseisiä palveluita yhtä laajasti kuin se jo tarjoaa niitä asiakkailleen, joilla on jokin muu maksutili kuin perusmaksutili.

³ Peruspankkipalveluita koskevassa luottolaitoslain sääntelyssä viitatuilla vahvalla sähköisellä tunnistuspalvelulla tarkoitetaan pankkien verkkopankkitunnuksia tai muita tunnistusmenetelmiä, joilla asiakas voi tunnistautua vahvasti pankin omien palveluiden lisäksi myös muissa sähköisissä palveluissa. Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta sekä tunnistuspalveluiden tarjoamisesta palveluntarjoajille, yleisölle ja toisille tunnistuspalvelun tarjoajille säädetään laissa vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista (617/2009, tunnistuslaki). Lain noudattamista valvova viranomainen on Liikenne- ja viestintävirasto Traficom.

⁴ Ilmoitusta kieltäytymisen perusteista ei kuitenkaan tule antaa, mikäli se olisi kansallisen turvallisuuden, yleisen järjestyksen tai rahanpesulain tavoitteiden vastaista.

11.9.2023
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

FIVA/2023/333

määräaikaisesti Suomeen tulevat työ- tai opiskeluperäiset maahanmuuttajat ja heidän perheenjäsenensä, turvapaikanhakijat ja pakolaiset sekä tilapäisen suojelun perusteella Suomen saapuvat.

Pankkien vastausten perusteella pankkipalveluita tarjotaan kaikissa pankeissa lähtökohtaisesti kaikille edellä luetelluille Suomeen saapuville asiakasryhmille.

Siltä osin, kun osa pankeista ilmoitti pankkipalveluiden tarjonnan olevan ehdollista, palveluntarjonnan ehdollisuudet liittyvät pääosin asiakkaan henkilöllisyyden todentamiseen ja maassaolon laillisuuteen. Lisäksi yksi pankki kertoi edellyttävänsä pankkipalveluiden tarjoamiseksi pääsääntöisesti suomalaista henkilötunnusta sekä asuinsoitetta ETA-valtiossa. Yhden pankin vastauksessa viitattiin myös riittävään kielitaitoon palveluiden avaamisen edellytyksenä.

3.1.1 ETA-valtiossa laillisesti asuvan asiakkaan määritelmä ja pankkipalveluiden tarjoamisen alkamisajankohta

Pankkien velvollisuus tarjota peruspankkipalveluita koskee kuluttaja-asiakkaita, jotka asuvat laillisesti ETA-valtiossa. Finanssivalvonta tiedusteli pankeilta, onko niillä ollut tarvetta arvioida ETA-valtiossa laillisesti asuvan käsitettä ja miten pankit ovat käsitettä tulkinneet. Pankeilta kysyttiin myös, mistä ajankohdasta lähtien ne tarjoavat pankkipalveluita Suomeen muuttaville ulkomaalaisille henkilöille.

Vastausten perusteella pankeilla on ollut vaihtelevasti tarvetta arvioida ETA-valtiossa laillisesti asuvan käsitettä, ja pankkien vastauksissaan esittämät tulkinnat eroavat jossain määrin toisistaan. Osa pankeista katsoo ETA-valtiossa laillisen asumisen toteutuvan, jos asiakkaalla on ETA-valtion kansalaisuus tai virallinen asiakirja, joka osoittaa oleskeluoikeuden. Osa pankeista puolestaan edellyttää joko yksinomaan tai oleskeluoikeuden todistamisen lisäksi, että asiakas osoittaa asuvansa ETA-valtiossa tai että jokapäiväisen elämän tosiasiallinen painopiste on jossain ETA-valtiossa.

Pankkien vastausten perusteella niiden käytännöt vaihtelevat myös sen suhteen, mistä ajankohdasta lähtien pankkipalveluita tarjotaan henkilöille, jotka tarvitsevat Suomessa asumista varten oleskeluluvan. Osa pankeista tarjoaa Suomessa oleskeleville asiakkaille pankkipalvelut jo oleskelulupahakemuksen, turvapaikkahakemuksen tai tilapäistä suojelua koskevan hakemuksen ollessa vireillä. Osa pankeista puolestaan kertoo edellyttävänsä, että asiakkaan Suomessa oleskelua varten tekemä lupahakemus on myönteisesti ratkaistu. Osassa pankkien vastauksista ei otettu suoraan kantaa oleskeluluvan edellyttämiseen.

3.1.2 Tarjottaviin pankkipalveluihin liittyvät rajoitukset

Pääsääntöisesti pankit kertovat tarjoavansa kaikki peruspankkipalveluihin lukeutuvat palvelut myös Suomeen muuttaville ulkomaalaisille henkilöille. Useat pankit viittasivat vastauksissaan kuitenkin siihen, että vahvan sähköisen tunnistusvälineen myöntämiseen liittyy muiden

11.9.2023
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

FIVA/2023/333

peruspankkipalveluiden tarjonnasta poikkeavia rajoitteita sen osalta, mitkä asiakkaan henkilöllisyyden todentamisasiakirjat pankki voi hyväksyä.⁵

Palveluiden tarjoamiseen voi liittyä muitakin rajoitteita, kuten esimerkiksi asiakkaan kanssa nimenomaisesti sovittava sopimuksen määräaikaissuus tilanteissa, joissa asiakkaan oleskelulupa Suomessa on määräaikainen.

3.1.3 Ongelmat asiakkaan henkilöllisyyden todentamisessa pankkipalveluiden tarjonnan es- teenä

Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017, rahanpesulaki) edellyttää, että asiakkaan henkilöllisyys varmennetaan luotettavasta ja riippumattomasta lähteestä peräisin olevien asiakirjojen tai tietojen perusteella. Pankit voivat lähtökohtaisesti itse päättää omiin riskiperusteisiin menettelytapoihinsa perustuen, mitä ne omassa toiminnassaan pitävät henkilöllisyyden todentamiseksi tarpeellisina luotettavasta ja riippumattomasta lähteestä peräisin olevina asiakirjoina tai tietoina.

Vaikka rahanpesulaki sallii liikumavaraa siinä, mitä asiakirjoja pankki hyväksyy henkilöllisyyden todentamiseksi, asettaa rahanpesulaki erityisen veloitteen niiden asiakkaiden kohdalla, joilla ei ole suomalaista henkilötunnusta. Näiden asiakkaiden tuntemistietoina tulee säilyttää myös asiakkaan matkustusasiakirjan tiedot. Matkustusasiakirjana toimii tyypillisesti passi, mutta EU-maiden ja joidenkin muiden Euroopan maiden välillä matkustettaessa myös henkilökortti.

Finanssivalvonnan vuonna 2022 toteuttamassa teema-arviossa, jossa selvitettiin korkeariskisten asiakkaiden aiheutonta pankkipalveluiden rajoittamista ja ns. de-risking -ilmiön esiintymistä Suomessa, ilmeni, että pankkien tyypillinen syy asiakkuudesta kieltäytymiseen oli se, että asiakkaan henkilöllisyyttä ei ole pystytty todentamaan.⁶ Pankeilta pyydettiin tässä selvityksessä tarkentavia tietoja siitä, mitkä ovat yleisimmät tilanteet ja syyt, miksi asiakkaan henkilöllisyyttä ei ole pystytty todentamaan.

Pankkien vastausten perusteella ongelmat asiakkaan henkilöllisyyden todentamisessa liittyvät tyypillisesti siihen, että asiakkaalla ei ole pankin itsensä määrittelemää hyväksyttävää henkilöllisyyden todentamisasiakirjaa. Ongelmia aiheuttavat myös tilanteet, joissa asiakkaalla ei ole suomalaista henkilötunnusta, eikä hänellä ole Suomen matkustusasiakirjana hyväksymää henkilöllisyyden todentamisasiakirjaa. Muina ongelmatilanteina vastauksissa mainittiin mm. vahingoittuneet ja

⁵ Tunnistusvälineen hakijana olevan luonnollisen henkilön tunnistamisesta säädetään tunnistuslain 17 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan ensitunnistamisessa, joka perustuu yksinomaan viranomaisen myöntämään henkilöllisyyttä osoittavaan asiakirjaan, hyväksyttäviä asiakirjoja ovat voimassa oleva Euroopan talousalueen jäsenvaltion, Sveitsin tai San Marinin viranomaisen myöntämä passi tai henkilökortti. Halutessaan tunnistusvälineen tarjoaja voi käyttää henkilöllisyyden varmentamisessa myös muun valtion viranomaisen myöntämää voimassa olevaa passia.

⁶ Finanssivalvonnan valvottavatiedote 15.12.2022 – 59/2022.

11.9.2023
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

FIVA/2023/333

vanhentuneet henkilöllisyyden todentamisasiakirjat, haasteet henkilöllisyyden todentamisasiakirjan aitouden varmistamisessa, asiakkaan aikaisemmalla nimellä olevat henkilöllisyyden todentamisasiakirjat sekä tilanteet, joissa asiakas ilmoittaa omaavansa suomalaisen henkilötunnuksen, mutta henkilötunnuksen kuulumista asiakkaalle ei pystytä todentamaan.

3.2 Pankkien ohjeet Suomeen muuttavien ulkomaalaisten pankkipalveluista

Finanssivalvonnan kyselyssä pankeilta tiedusteltiin, onko pankkien sisäisissä ohjeissa käsitelty pankkipalveluiden myöntämisperiaatteet ja edellytykset kaikkien kyselyssä viitattujen Suomeen muuttavien ulkomaalaisryhmien osalta. Samoin pankeilta tiedusteltiin, onko pankkien verkkosivuilla ohjeistusta Suomeen muuttaville pankkipalveluiden hakemista varten ja millä kielillä ohjeistus ja pankkipalvelut tarjotaan.

3.2.1 Pankkien sisäiset ohjeet

Kaikki pankit kertovat vastauksissaan, että niillä on sisäisiä ohjeita peruspankipalveluiden tarjoamisvelvoitteesta ja ulkomaalaisten asiakkaiden pankkipalveluiden avaamisesta.

Pankkien sisäisten ohjeiden sisältöä ei ole tämän selvityksen yhteydessä arvioitu kattavasti. Kaikki pankit eivät toimittaneet sisäisiä ohjeitaan vastaustensa liitteenä ja osin Finanssivalvonnalla oli selvityksen tekemistä varten käytössä vain otteita pankkien sisäisistä ohjeista. Finanssivalvonnalle toimitetun materiaalin perusteella pankkien sisäisten ohjeiden tarkkuustaso vaikuttaa kuitenkin vaihtelevan pankkien välillä. Ohjeet ovat monilla pankeilla melko ylätasolla ja jättävät yksittäisissä asiointitilanteissa runsaasti tulkinnanvaraa.

3.2.2 Pankkien ohjeet asiakkaille

Suomeen muuttaville ulkomaalaisille pankkien verkkosivuilla annettavassa ohjeistuksessa pankkipalveluiden avaamisesta on isoja eroja pankkien välillä. Kyselyyn vastanneista kolme pankkia ilmoitti, että niillä on verkkosivuilla erillistä ohjeistusta Suomeen muuttavien ulkomaalaisten pankkipalveluiden hakemiseen. Neljä pankkia puolestaan ilmoitti, että niillä ei ole asiasta ohjeita verkkosivuilla. Kolme pankkia viittasi vastauksessaan niiden verkkosivuilta löytyvään yleiseen, kaikkia asiakkaita palvelevaan ohjeistukseen pankkipalvelujen hakemisesta.

Pankkien verkkosivuilla olevan ohjeistuksen kielivalikoima vaihtelee pankeittain. Kaikilla pankeilla, jotka antavat verkkosivuilla ohjeita Suomeen muuttaville ulkomaalaisille, ohjeet ovat vähintään suomeksi ja ruotsiksi. Suurimmalla osalla pankeista ohjeistusta on saatavilla myös englanniksi. Vain yksi pankki tarjoaa verkkosivuilla ohjeita muilla kielillä kuin suomeksi, ruotsiksi tai englanniksi. Kyseisellä pankilla ohjeistusta on saatavilla myös venäjän ja ukrainan kielillä.

11.9.2023
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

FIVA/2023/333

3.2.3 Pankkipalveluiden tarjonnassa käytettävä kielivalikoima

Peruspankkipalveluita koskevassa luottolaitoslain sääntelyssä ei ole pankkeja velvoittavia säännöksiä kielistä, joilla palveluita ja niihin liittyvää asiakaspalvelua on tarjottava. Luottolaitoslain ohella peruspankkipalveluiden tarjontaan sovellettavan maksupalvelulain (290/2010) 9 §:n mukaan laissa tarkoitetut maksupalveluita koskevat tiedot ja ilmoitukset on annettava asiakkaalle Suomessa suomeksi tai ruotsiksi, mutta sopimuksen osapuolet voivat sopia myös muun kielen käytämisestä.

Pankkien sopimussuhteissa ja asiakaspalvelussa tarjoama kielivalikoima vaihtelee pankeittain. Valtaosassa pankeista sopimukset voidaan solmia ja asiakaspalvelua saa sekä suomeksi että ruotsiksi. Lisäksi viisi pankkia tai pankkiryhmää kymmenestä kyselyyn vastanneesta ilmoitti palvelevansa asiakkaita myös englannin kielellä. Osalla pankeista englannin kielen käyttö rajoittuu kuitenkin vain asiakaspalvelutilanteisiin, sen sijaan palvelut tarjotaan ja sopimukset solmitaan vain suomeksi tai ruotsiksi.

3.3 Pankkipalveluiden avaamista koskevien hakemusten käsittelyajat ja käsittelyaikojen seuranta

Luottolaitoslain 15 luvun 6 §:ssä säädetyn mukaisesti pankin on hyväksyttävä tai hylättävä asiakkaan perusmaksutilihakemus ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kymmenen pankkipäivän kuluessa siitä, kun se on vastaanottanut hakemuksen. Pykälän perusteluissa⁷ on täsmennetty, että pankilla on velvollisuus hyväksyä tai hylätä asiakkaan perusmaksutilihakemus ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kymmenen pankkipäivän sisällä siitä, kun se on vastaanottanut *täydellisen* hakemuksen.⁸ Täydellistä hakemusta ei ole laissa tai perusteluissa tarkemmin määritelty, mutta Finanssivalvonnan tulkinnan mukaan täydellisellä hakemuksella viitataan sääntelyssä siihen, että 10 pankkipäivän enimmäiskäsittelyaika lasketaan siitä, kun pankilla on käytössään kaikki tiedot ja dokumentit asiakkaasta, jotka pankki kohtuudella tarvitsee peruspankkipalveluiden myöntämisestä päättämiseksi.

Pankkien vastausten perusteella ne pystyvät pääsääntöisesti noudattamaan 10 pankkipäivän aikarajaa hakemuksen käsittelyssä. Poikkeukselliset tilanteet, esimerkiksi Ukrainasta tulleiden tilapäistä suojelua saavien henkilöiden suuri hakemusmäärä, on voinut kuitenkin tilapäisesti viivästyttää hakemusten käsittelyaikaa yli laissa säädetyn määräajan.

Pankkien menetelmät peruspankkipalveluiden avaamista koskevien hakemusten käsittelyaikojen seuraamiseksi vaihtelevat. Useilla pankeilla käsittelyajan seuranta on tilihakemuksia käsittelevien toimihenkilöiden omalla vastuulla tai seurantaa tehdään muutoin manuaalisesti työjonon seurannalla. Vain yksi pankki ilmoitti seuraavansa hakemusten

⁷ HE 123/2016 vp.

⁸ Myös 10 päivän käsittelyaikaa koskevan sääntelyn taustalla olevassa maksutilidirektiivin (2014/92/EU) 16 artiklan 3 kohdassa käsittelyajan alkamisajankohta on sidottu täydellisen hakemuksen vastaanottamiseen.

11.9.2023
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

FIVA/2023/333

käsittelyaikoja seurantajärjestelmän kautta. Yksi pankki ilmoitti, että sillä ei ole lainkaan käytössä hakemusten käsittelyaikojen seuranta.

4 Finanssivalvonnan johtopäätökset ja toimenpidesuosituksot pankeille

4.1 Finanssivalvonnan keskeiset johtopäätökset

Finanssivalvonnan pankeilta saamien selvitysten perusteella ulkomailta Suomeen muuttavilla henkilöillä on pääsääntöisesti mahdollisuus saada käyttöönsä perusmaksutili ja siihen liittyvät vähimmäispalvelut luottolaitoslaissa säädettyssä laajuudessa. Asiakkaille tarjottavien peruspankkipalveluiden sisältöön ei myöskään vaikuta liittyvän ainakaan laajassa mittakaavassa lainsäädännön vastaisia tai muuten epäasianmukaisia rajoituksia. Niiltä osin, kun Finanssivalvonta havaitsi selvitystä tehtäessä pankkien menettelyissä korjattavaa tai parannettavaa, Finanssivalvonnan tulkinnot ja toimenpidesuosituksot on esitetty luvussa 4.2.

Finanssivalvonnan havaintojen mukaan pankkien käytännöt vaihtelevat muun muassa siinä, mistä ajankohdasta lähtien pankkipalveluita tarjotaan Suomeen muuttaville tai muuttoa suunnitteleville ulkomaalaisille henkilöille, millaisia henkilöllisyyden todentamisasiakirjoja ja muita viranomaisasiakirjoja asiakkaalta edellytetään, millaisia ohjeita palveluiden saamiseksi annetaan ja kuinka hyvin asiakasta voidaan palvella muilla kielillä kuin suomeksi tai ruotsiksi.

Selvitystä tehtäessä Finanssivalvonnan huomio on kiinnittynyt siihen, että pankkien antamissa selvityksissä pankkipalveluiden tarjonnasta ja Finanssivalvonnan tietoon saatetuissa ulkomaalaisten asiakkaiden kokemuksissa pankkipalveluiden saatavuudesta on eroja, joita tehty selvitys ei kaikilta osin selitä.

Finanssivalvonnan oman arvion mukaan asiakkaiden kokemukset pankkipalveluiden saatavuusongelmista eivät välttämättä läheskään aina tarkoita sitä, että pankit toimisivat vastoin peruspankkipalveluiden tarjontaa koskevaa nimenomaista sääntelyä, vaan koettujen ongelmien taustalla voi osin olla esimerkiksi konttoriasioinnin pitkät odotusajat tai epäselvyydet ja heikko tiedonsaanti pankin edellyttämästä dokumentaatiosta pankkipalveluiden avaamiseksi.

Vaikka kaikki pankit ilmoittavat pysyvänsä pääsääntöisesti hakemusten laissa säädetyn käsittelyajan puitteissa, tosiasiassa asiakkaan odotusaika peruspankkipalveluiden avaamiseksi voi olla huomattavasti 10:tä pankkipäivää pidempi. Erityisesti ulkomailta Suomeen muuttavien asiakkaiden palveluiden avaamista voivat viivästyttää konttoreiden palveluajkojen pitkät odotusajat. Ulkomailta Suomeen muuttavilla asiakkailla ei pääsääntöisesti ole käytössään etäasioinnin mahdollistavaa vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä, joten pankkipalveluiden avaamista koskevat hakemukset on tehtävä henkilökohtaisesti konttorissa. Hakemuksen jättämisen jälkeen palveluiden avaamista voi myös viivästyttää pankin hakemuksen käsittelemiseksi tarvitsema lisädokumentaatio. Laissa

11.9.2023
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

FIVA/2023/333

säädetty 10 pankkipäivän enimmäiskäsittelyaika lasketaan vasta siitä ajankohdasta, kun pankki on vastaanottanut täydellisen hakemuksen.

Asiakkaita voi hämentää myös se, että eri pankit pyytävät erilaisia tietoja ja dokumentaatiota asiakassuhteen avaamiseksi. Pankit päättävät itsenäisesti siitä, mitä tietoja pankki pitää tarpeellisina asiakkaan riskitason määrittämiseksi. Tarpeellisuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon pankin eri tuotteisiin ja palveluihin sekä asiakasryhmiin liittyvät riskitekijät. Myös pankin käytössä olevilla riskienhallintakeinoilla on vaikutusta siihen, kuinka kattavasti asiakkaasta tulee kerätä tietoja. Tämä johtaa siihen, että jotkut pankit pyytävät asiakkailtaan enemmän tai sisällöltään erilaisia tietoja kuin jotkut toiset pankit. Myös sama pankki voi pyytää eri asiakkailta erilaisia tietoja ja dokumentaatiota sen perusteella, miten se on arvioinut kuhunkin asiakkaaseen liittyviä riskejä.

4.2 Toimenpidesuositukset pankeille

Peruspankkipalveluiden saatavuuden turvaamiseksi ja ulkomailta Suomeen muuttavien henkilöiden pankkiasioinnin aloittamisen sujuvoittamiseksi Finanssivalvonta kiinnittää pankkien huomiota erityisesti seuraaviin asioihin:

4.2.1 ETA-valtiossa laillisesti asuvan asiakkaan määritelmä ja pankkipalveluiden tarjoamisen alkamisajankohta

Luottolaitoslaissa pankeille asetettu peruspankkipalveluiden yhdenvertainen ja syrjimätön tarjontavelvoite on rajattu asiakkaisiin, jotka asuvat laillisesti ETA-valtioissa. Luottolaitoslaissa ei nimenomaisesti määritellä, mitä ETA-valtiossa laillisesti asuminen tarkoittaa ja mitkä dokumentit ovat riittäviä sen osoittamaan.⁹

Finanssivalvonta toteaa tulkintanaan, että ETA-valtiossa laillisesti asuvan henkilö määritelmä täyttyy ainakin tilanteissa, joissa Suomeen saapunut henkilö osoittaa hakeneensa turvapaikkaa tai tilapäisen suojelun lupaa Suomesta. Peruspankkipalveluiden tarjontavelvoite alkaa jo hakemuksen vireillä ollessa.

Finanssivalvonnan tulkinnan mukaan niissä tilanteissa, joissa Suomeen muuttaminen edellyttää muuta oleskelulupaa, peruspankkipalvelut on tarjottava jo oleskelulupahakemuksen vireillä ollessa ainakin niissä tilanteissa, joissa henkilö vireillä olevan oleskelulupahakemuksen oikeuttamana jo asuu Suomessa.

Niissäkin tilanteissa, joissa pankki katsoo, että sillä ei ole velvollisuutta tarjota Suomeen muuttamassa olevalle asiakkaalle peruspankkipalveluita, koska asiakas ei vielä lain määritelmän mukaisesti asu laillisesti

⁹ Luottolaitoslain peruspankkipalvelusääntelyn taustalla olevassa EU:n maksutilidirektiivissä (2014/92/EU) unionissa laillisesti asuvalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä, jolla on unionin säädösten tai kansallisen lain-säädännön nojalla oikeus asua jäsenvaltiossa, mukaan lukien kuluttajat, joilla ei ole pysyvää osoitetta, ja henkilöt, jotka hakevat turvapaikkaa pakolaisten oikeusasemasta 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen, sen 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyn pöytäkirjan sekä muiden asiaankuuluvien kansainvälisen sopimusten mukaisesti (2 art. 2 kohta).

11.9.2023
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

FIVA/2023/333

ETA-valtiossa, pankki voi oman harkintansa perusteella avata asiakkaalle pankkipalvelut edellyttäen, että asiakkaan henkilöllisyyden todentaminen ja muut rahanpesun estämistä koskevan sääntelyn velvoitteet pystytään oikeasuhtaisesti täyttämään. Finanssivalvonta korostaa pankkipalveluiden tarjonnassa taloudellisen osallistavuuden tärkeyttä ja asiakkaiden yhdenvertaista ja syrjimätöntä kohtelua. Suomeen muuttavien ulkomaalaisten pankkipalveluiden saatavuutta ja palvelutarjonnan alkamisajankohtaa ei tulisi tiukasti rajoittaa vain niihin tilanteisiin, joissa pankilla on lainsäädännöstä johdettava velvoite peruspankkipalveluiden tarjontaan.

4.2.2 Suomalaisen henkilötunnuksen edellyttäminen

Pankki voi kieltäytyä peruspankkipalveluiden tarjonnasta vain lakiin perustuvalla syyllä. Selvityksen yhteydessä on tullut esiin, että ainakin yksi pankki edellyttää suomalaista henkilötunnusta peruspankkipalveluiden tarjoamiseksi. Finanssivalvonta toteaa, että suomalaisen henkilötunnuksen puuttuminen ei ole lakiin perustuva syy evätä asiakkaalta peruspankkipalvelut, lukuun ottamatta vahvan sähköisen tunnistusvälineen myöntämistä.¹⁰ Suomalaisen henkilötunnuksen edellyttämisestä muiden peruspankkipalveluiksi luettavien palveluiden tarjonnassa tulee viipymättä luopua.

4.2.3 Asiakkaan henkilöllisyyden todentaminen ja tuntemistiedot pankkipalveluiden tarjonnan edellytyksenä

Pankkitilin avaamisen edellytyksenä on, että pankki pystyy tunnistamaan ja tuntemaan asiakkaan rahanpesulaissa säädettyjen edellytysten mukaisesti.

Kuten kappaleessa 3.1.3. on todettu, asiakkailta, joilla ei ole suomalaista henkilötunnusta, rahanpesulaki edellyttää, että tuntemistietoina tulee säilyttää myös asiakkaan matkustusasiakirjan tiedot. Pankit tyypillisesti hyväksyvät matkustusasiakirjaksi passin tai Schengen-maiden kansalaisten kohdalla henkilökortin.

Erityisesti sellaisten turvapaikanhakijoiden kohdalla, jotka tulevat maahan ilman voimassa olevaa passia, matkustusasiakirjan edellyttäminen voi johtaa tilanteeseen, jossa pankkipalveluita ei pysyt tarjomaan rahanpesulain edellyttämiin tuntemistietoihin liittyvien puutteiden vuoksi. Finanssivalvonta tunnistaa sääntelyssä olevan ongelman ja toivoo lainsäädäntöön täsmennystä siten, että kaikkien laillisesti maahan tulleiden turvapaikanhakijoiden kohdalla oikeus peruspankkipalveluihin toteutuisi sääntelyn tarkoittamalla tavalla.

Asiakkaan tuntemistietojen keräämisen menettelytapojen osalta Finanssivalvonta suosittaa, että pankit eivät edellyttäisi kohtuuttoman laajojen tietojen toimittamista, jotta lain mukaan peruspankkipalveluihin

¹⁰ Tunnistuslain sääntelystä johtuu, että vahvan sähköisen tunnistusvälineen saamiseksi henkilön henkilötunnus on oltava tallennettuna väestötietojärjestelmään.

11.9.2023
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

FIVA/2023/333

oikeutetuilta asiakkailta ei perusteettomasti evätä mahdollisuutta käyttää pankkipalveluita.

4.2.4 Pankkien ohjeet Suomeen muuttavien ulkomaalaisten pankkipalveluista

Peruspankkipalveluja koskevassa sääntelyssä edellytetään, että pankkien on tiedotettava riittävästi yleisöä perusmaksutilien saatavuudesta, perusmaksutilien ja niihin liittyvien maksupalveluiden ominaisuuksista ja ehdoista, sähköisen tunnistamisen palveluista sekä menetelmistä, jotka mahdollistavat vaihtoehtoisten riidanratkaisumenettelyjen käytön.¹¹

Finanssivalvonta pitää hyvänä käytäntönä ja suosittaa pankeille, että peruspankkipalveluista ja palveluiden hakemiseen liittyvistä käytännöistä on saatavilla tietoa ja ohjeita kaikissa pankin tarjoamissa asiakaspalvelukanavissa sekä lisäksi aina myös pankin verkkosivuilla. Asiakkaille etukäteen annettava kattava ohjeistus on omiaan lyhentämään hakemusten käsittelyaikoja.

Jos Suomeen saapuvia ulkomaalaisia asiakkaita koskee perustellusta syystä joltain osin erilainen ohjeistus kuin muita asiakkaita, pankkien verkkosivuilta tulisi olla erikseen saatavilla tietoa myös ulkomaalaisten asiakkaiden pankkipalveluiden hakemisprosessista ja asiakkuuden avaamista varten tarvittavista asiakirjoista. Ohjeita on suositeltavaa antaa myös muilla kielillä kuin suomeksi tai ruotsiksi etenkin tilanteissa, joissa pankki muutoin palvelee asiakkaita myös muilla kuin kotimaisilla kielillä.

Pankkien tulee kiinnittää huomiota myös siihen, että peruspankkipalveluiden tarjontaa koskevat sisäiset ohjeet ja toimihenkilöiden koulutus ovat riittävän kattavat ja selkeät turvaamaan kaikkien asiakasryhmien lainmukaisen ja yhdenvertaisen kohtelun pankkipalveluiden tarjonnassa.

4.2.5 Pankkipalveluiden avaamista koskevien hakemusten käsittelyajat ja käsittelyaikojen seuranta

Ulkomailta Suomeen muuttavien asiakkaiden peruspankkipalveluiden avaamista voivat omalta osaltaan viivästyttää konttoreiden palveluaikojen pitkät odotusajat. Pankkipalveluiden joutuiseen saamiseen tähtäävä perusmaksutilihakemusten 10 päivän enimmäiskäsittelyaika menettää merkityksensä, jos asiakas ei pääse kohtuullisessa ajassa tekemään hakemusta.

Finanssivalvonta toistaa tässä yhteydessä jo aikaisemmin vuotta 2022 koskevassa peruspankkipalveluselvityksessä¹² esitetyt toimenpidesuositukset henkilökohtaisen asiakaspalvelun saatavuudesta. Pankkien tulee turvata henkilökohtaisen asiakaspalvelun saatavuus kohtuullisessa ajassa kaikille sitä tarvitseville. Peruspankkipalveluiden piiriin kuuluvissa

¹¹ Luottolaitoslaki 15 luku 6 § 5 mom.

¹² FIVA/2023/54.

11.9.2023
SP/FIVA-EI RAJOITETTU
Julkinen

FIVA/2023/333

palveluissa henkilökohtaista palvelua tulisi Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan olla saatavilla eri palvelukanavissa myös ilman ajanvarausta kohtuullisessa ajassa. Ulkomailta Suomeen muuttavien asiakkaiden palvelutarpeessa korostuu alkuvaiheessa erityisesti konttoriasioinnin sujuvuus, koska näillä asiakkailla ei ole pääsääntöisesti käytössään etäasioinnin mahdollistavia tunnistusvälineitä.

Perusmaksutilihakemusten 10 päivän käsittelyaikaa koskevassa sääntelyssä ei ole erikseen veloitetta siitä, miten käsittelyaikoja on seurattava. Pankkien käytännöt seurannassa vaihtelevat seurantajärjestelmän avulla päivittäin tehtävästä käsittelyaikojen seuranasta tilanteeseen, jossa seurantaa ei pankin ilmoituksen mukaan tehdä lainkaan.

Finanssivalvonta suosittaa asiakkaiden oikeuksien toteutumiseksi, että kaikki pankit järjestelmällisesti ja säännöllisesti seuraavat ja tilastoivat perusmaksutilihakemusten käsittelyaikoja. Seurantamenetelmät ovat pankkien itsensä päätettävissä.