

28.10.2020

EOAK/6013/2019

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Riitta Länsisyrjä**

## **KÄTEISMAKSUN MAHDOLLISUUS VIRANOMAISESSA**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli Patentti- ja rekisterihallituksen (jäljempänä PRH) menettelyä, kun hän ei ollut voinut kaupparekisterin asiakaspalvelussa maksaa rekisterimaksuja käteisellä. Kantelija kertoi, että koska hänellä ei ollut pankkikorttia, hän ei voinut maksaa rekisteröintimaksuja eikä sen vuoksi perustaa osakeyhtiötä.

### **2 SELVITYS**

PRH totesi selvityksessään, että sen maksamista koskevat määräykset sisältyvät viraston Valtionkonttorin ohjeistuksen mukaisesti laadittuun taloussääntöön. Sen mukaisesti PRH:n käyntiasiakaspalveluissa otetaan vastaan vain pankki- ja luottokorttimaksuja. Jos korttimaksu ei ole mahdollinen, henkilöstöä on erikseen ohjeistettu antamaan lasku maksun suorittamiseksi. Taloussääntö sisältää myös säännökset sähköisissä asiointipalveluissa tehtävistä maksuista, joissa maksaminen tapahtuu verkkopankissa tai pankki- ja luottokorteilla. Myös sähköisissä tietopalveluissa maksaminen tapahtuu joko verkkopankissa tai pankki- ja luottokorteilla.

Valtaosa PRH:n ilmoitus- ja hakemuskäsittelystä tapahtuu nykyisin sähköisissä palveluissa, jolloin myös maksaminen tapahtuu sähköisesti. Niissä tapauksissa, joissa hakemus tai ilmoitus toimitetaan paperilla, se maksetaan erikseen PRH:n antamien ohjeiden mukaan viraston pankkitilille tai eräissä tapauksissa viraston lähettämää laskua vastaan. Myös PRH:n tietopalvelutuotteita on mahdollista tilata laskua vastaan.

Kun jokaisella Euroopan talousalueella laillisesti asuvalla henkilöllä on lainsäädännön ja finanssivalvonnan ohjeiden mukaan oikeus peruspankkipalveluihin ja verkkopankkitunnuksiin, PRH katsoi, että edellä kuvatuilla toimintatavoilla se on varmistanut hyvän hallinnon periaatteet ja kansalaisten tasavertaisen kohtelun.

## 3 RATKAISU

### 3.1 Oikeusohjeet

#### Maksutapaa ja maksuliikennettä koskeva sääntely ja ohjeistus

Laissa patenti- ja rekisterihallituksen suoritteista perittävistä maksuista ja sen nojalla annetussa asetuksessa säädetään Patenti- ja rekisterihallituksen perimistä maksuista. Osa maksuista peritään julkisoikeudellisista suoritteista ja osa muista suoritteista liiketaloudellisiin perusteisiin.

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 24 c §:n mukaan Valtiokonttori voi antaa määräyksiä virastojen, laitosten ja talousarvion ulkopuolella olevien valtion rahastojen kirjanpidon, maksuliikkeen ja laskentatoimen hoidon, tilinpäätöksen laadinnan sekä muiden taloushallinnon toimintojen ja menettelytapojen yksityiskohdista. Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 69 b §:n mukaan kirjanpitoyksiköllä tulee olla taloussääntö. Säännöksen 5 momentin mukaan Valtiokonttori voi antaa määräyksiä kirjanpitoyksikön taloussäännön sisällöstä ja laatimisesta. Mainitun asetuksen nojalla annetussa Valtiokonttorin määräyksessä taloussäännön laatimisesta ja päivittämisestä ([VK/483/00.00.00.01/2019](#)) ei oteta nimenomaista kantaa käteiskassojen pitoon. Määräyksen kohdassa Kassatoiminnot todetaan tarpeesta antaa määräykset muun muassa kassassa pidettävien varojen enimmäismäärästä päättämisestä, ja kohdassa Maksuvälineiden hyväksyminen todetaan, että ”tässä kohdin on määrättävä, mitä maksuvälineitä tulojen perimisessä hyväksytään”. Erityisesti ensiksi viitattu maininta voitaneen nähdä implisiittisenä tukena käteisen vastaanottamismahdollisuudelle. Kumpakaan kohtaa ei kuitenkaan nähdäkseen voida lukea käteisen vastaanottamiseen velvoittavina.

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 31 §:n mukaan tulojen perimistä sekä vähäisten menojen maksamista varten kirjanpitoyksiköllä voi olla käteiskassa.

Valtiokonttori on antanut ohjeen Tilauksesta perintään -prosessin hyvistä käytänteistä. Ohjeen tarkoituksena on ohjata ja tukea kirjanpitoyksiköitä toimintatapojen kehittämisessä ja tehostamisessa. Ohjetta sovelletaan valtion maksuperustelain alaisiin suoritteisiin. Ohjeessa todetaan kohdassa 3.10 seuraavaa: ”Asiakkaan asioidessa kirjanpitoyksikön kassapalvelupisteellä, korvaus suoritteen luovuttamisesta peritään luovutuksen yhteydessä. Kirjanpitoyksiköiden tulee selvittää mahdollisuudet käteiskassojen korvaamisesta maksupäätteillä tai verkkokaupparatkaisulla.”

Lainsäädännössä ei ole säännöstä, joka velvoittaisi aina hyväksymään maksun käteisellä rahalla.

Kuluttaja-asiamies on julkaissut verkkosivuillaan [linjauksensa](#), jossa todetaan muun ohella seuraavaa:

”Tässä linjauksessa käsiteltävät pelisäännöt ovat yleisiä ja koskevat lähtökohtaisesti kaikkea maksamista, jossa kuluttaja maksaa yritykselle tai yritys laskuttaa kuluttajaa. Periaatteita on suositeltavaa soveltaa myös kunnan tai muun julkisyhteisön laskutukseen ja maksujen vastaanottamiseen. Linjaus pohjautuu lainsäädäntöön, kuluttaja-asiamiehen kannanottoihin ja kuluttajariitalautakunnan ratkaisuihin. ...

#### 4.1. Käteismaksu

Lainsäädännössä ei ole säännöstä, joka pakottaisi aina hyväksymään maksun käteisellä rahalla. Jos kuluttajalle tarjotaan mahdollisuus maksaa peruspankkipalveluiden tilinkäyttövälillä, eli jokaisen saatavilla olevalla pankkitiliin liittyvällä maksukortilla, tätä voidaan useimmiten pitää riittävänä vaihtoehtona käteisrahmaksulle. Komission suosituksen (2010/191/EU) mukaan käteinen tulisi hyväksyä maksuvälisenä. Suosituksen mukaan käteisen vastaanottamisesta voi kieltäytyä perustellusta syystä esimerkiksi, jos elinkeinonharjoittajalla ei ole vaihtorahaa.

Käteismaksua pidetään edelleen perusmaksutapana. Jos myymäläkaupassa maksamiseen ei kelpaa käteinen raha tai pankkikortti, siitä on sen vuoksi kerrottava erikseen jo markkinointivaiheessa.

Korttimaksamisen yleistymisen on nostanut esiin kysymyksiä mm. myyjän velvollisuudesta vastaanottaa seteleitä ja kolikoita. Maksun vastaanottajalle voi olla kohtuutonta vastaanottaa joko suurta määrää kolikoita tai erityisen suurta seteliä. Ns. Euroasetuksen perusteella samassa maksussa ei tarvitse hyväksyä enempää kuin 50 metallirahaa (EY 974/98 11 artikla). Jos maksun saaja hyväksyy käteismaksun, mutta asettaa rajoituksia hyväksymilleen käteisvälineille, rajoituksista tulee ilmoittaa selkeästi ennen kaupan tekemistä. Kuluttaja-asiamies on suosittanut, että jos liike esimerkiksi kieltäytyy vastaanottamasta 1 ja 2 sentin kolikoita, siitä ilmoitetaan selkeästi jo liikkeen ulko-ovella. Kuitenkin komission suosituksen mukaan 1 ja 2 sentin kolikotkin olisi hyväksyttävä maksuväliseksi.”

Kuluttaja-asiamiehen linjauksessa viitatussa komission suosituksessa euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuväliseksemän soveltamisalasta ja vaikutuksesta ([2010/191/EU](#)) todetaan muun ohella seuraavaa:

”EUROOPAN KOMISSIO, joka ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 292 artiklan, sekä katsoo seuraavaa:

(1) Euroseteleiden laillisesta maksuväliseksemasta määrätään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen rahapolitiikkaa koskevan luvun 128 artiklassa. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta, kun kyseessä on niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikka, joiden rahayksikkö on euro (’osallistuvat jäsenvaltiot’).

(2) Euron käyttöönosta 3 päivänä toukokuuta 1998 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 974/98 ( 1 ) 11 artiklan mukaan eurometallirahat ovat ainoat metallirahat, joilla on laillisen maksuvälineen asema osallistuvissa jäsenvaltioissa.

(3) Euroalueella on nykyisin jonkin verran epävarmuutta laillisen maksuvälineaseman soveltamisalasta ja sen vaikutuksista.

(4) Tämä suositus perustuu keskeisiin päätelmiin, jotka esitetään euroalueen valtiovarainministeriöiden ja kansallisten keskuspankkien edustajista koostuvan työryhmän raportissa.

(5) Komissio tarkastelee uudelleen tämän suosituksen täytäntöönpanoa kolmen vuoden kuluttua sen hyväksymisestä ja arvioi, tarvitaanko sääntelytoimenpiteitä,

ON ANTANUT TÄMÄN SUOSITUKSEN:

1. Laillisen maksuvälineaseman yhteinen määritelmä

Kun maksuvelvoite on olemassa, euroseteleiden ja -metallirahojen laillisen maksuvälineaseman olisi merkittävä seuraavia:

a) Pakollinen hyväksyminen:

Maksuvelvoitteen velkoja ei voi kieltäytyä ottamasta vastaan euroseteleitä ja -metallirahoja, jolleivät osapuolet ole sopineet muusta maksutavasta.

b) Hyväksyminen täydestä nimellisarvosta:

Euroseteleiden ja -metallirahojen rahallinen arvo vastaa seteleissä ja kolikoissa ilmoitettua määrää.

c) Maksuvelvollisuudesta vapautuminen:

Velallinen voi vapautua maksuvelvoitteesta tarjoamalla velkojalle euroseteleitä ja -metallirahoja.

2. Euroseteleinä ja -metallirahoina suoritettujen maksujen hyväksyminen vähittäiskaupan maksutapahtumissa.

Euroseteleiden ja -metallirahojen hyväksymisen maksuvälineenä vähittäiskaupan maksutapahtumissa olisi oltava sääntönä. Kiellettyä ei pitäisi olla mahdollista ainoastaan perustelluista syistä, jotka liittyvät vilpittömän mielen periaatteeseen (jos vähittäiskauppialla ei esimerkiksi ole vaihtorahaa)."

Sittemmin EU:ssa ei ole asiaa säännelty.

Hallinnon palveluperiaatetta koskeva sääntely

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Niihin kuuluu lain 6 §:ssä säädetyt hallinnon oikeusperiaatteet ja lain 7 §:ssä säädetty palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 7 §:n 1 momentin mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Pykälän 2 momentin mukaan viranomaisen velvollisuudesta tiedottaa toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 20 §:n 2 momentissa.

Hallintolain esitöiden (HE 72/2002 vp) mukaan lain 2 luvun hyvää hallintoa koskevien perussäännösten tarkoituksena on asettaa viranomaisten toiminnalle laadulliset vähimmäisvaatimukset. Asioinnilla säännöksessä tarkoitetaan kaikkia julkisen tehtävän hoitamiseen liittyvien palvelujen käyttöä. Palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät esityksen mukaan puolestaan sitä, että asioinnin tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti, yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen.

Tasapuolisen kohtelun vaatimus menettelyllisenä velvoitteena merkitsee sitä, että hallinnossa asioiville pyritään turvaamaan yhdenvertaiset mahdollisuudet asioidensa hoitamiseen ja oikeuksiensa valvomiseen. Palveluperiaatteen osalta esitöissä todetaan muun ohella, että julkisia palveluja järjestettäessä tulisi erityisesti kiinnittää huomiota palvelujen riittävyteen ja saatavuuteen sekä hallinnossa asioivan vallinnanvapauteen. Palvelujen saatavuutta ei tulisi rajoittaa ilman asiallisesti hyväksyttäviä perusteita.

Myös hallinnossa asioivan itsemääräämisoikeutta ja toimintaedellytyksiä viranomaisasioinnissa olisi mahdollisuuksien mukaan pyrittävä edistämään. Tämän tavoitteen toteutuminen edellyttää riittävää yhteistyötä ja vuorovaikutusta hallinnossa asioivan sekä viranomaisen välillä. Myös palvelujen käyttäjiltä saatu palaute ja asiakaslähtöiset arviointimenetelmät parantavat palvelun laatua ja tehokkuutta. Asiointimahdollisuuksien olisi myös vastattava mahdollisimman hyvin yhteiskunnallisten erityisryhmien tarpeisiin. Sanotunlaisia erityisryhmiä ovat esimerkiksi vanhukset, sairaat ja vammaiset.

### Peruspankkipalveluista

Laissa luottolaitostoiminnasta säädetään peruspankkipalveluista. Peruspankkipalveluita laajennettiin jonkin verran vuoden 2017 alusta tulleella lainmuutoksella (1054/2016). Lain 15 luvun 6 §:n pykälän 1 momentin mukaan 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 luonnollisille henkilöille 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. Asiakkaalla tarkoitetaan tässä pykäläs-

sä ja 6 a ja 6 b §:ssä luonnollista henkilöä, joka toimii pääasiallisesti sellaisessa tarkoituksessa, joka ei kuulu hänen elinkeino- tai ammatti-toimintaansa.

Pykälän 2 momentin mukaan talletuspankin on hyväksyttävä tai hylättävä asiakkaan perusmaksutilihakemus ilman aiheetonta viivytystä ja viimeistään kymmenen pankkipäivän kuluessa siitä, kun se on vastaanottanut hakemuksen. Talletuspankki saa kieltäytyä perusmaksutilin avaamisesta ja perusmaksutiliin liittyvien maksupalveluiden tarjoamisesta vain rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetusta laista (503/2008) tai eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämistä annetusta laista (659/1967) johtuvasta syystä.

Säännös on tältä osin EU:n perusmaksutilidirektiivin mukainen. Lakimuutosta koskevan hallituksen esityksen ([HE 123/2016](#) vp, s. 22) perusteluissa todetaan muun muassa:

”Direktiivin 16 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että EU:ssa laillisesti asuvilla kuluttajilla, myös kuluttajilla, joilla ei ole pysyvää osoitetta, turvapaikanhakijoilla sekä kuluttajilla, joille ei ole myönnetty oleskelulupaa, mutta joiden poistaminen maasta on oikeudellisten tai tosiasiallisten syiden vuoksi mahdotonta, on oikeus avata jäsenvaltion alueella sijaitsevan luottolaitoksen ylläpitämä perusmaksutili ja oikeus käyttää tällaista tiliä. Tätä oikeutta on sovellettava kuluttajan asuinpaikasta riippumatta. Turvapaikanhakijoille, joiden turvapaikkahakemuksen käsittely on kesken, myönnetään Maahanmuuttoviraston toimesta etukäteen ladattava prepaid-kortti. Luottolaitokselle tai maksulaitokselle, jotka ovat velvollisia noudattamaan rahanpesulakia, ei voida asettaa lakisääteistä velvollisuutta hyväksyä asiakkaakseen luonnollista henkilöä, jonka henkilöllisyyttä ei voida henkilöllisyyttä osoittavista asiakirjoista todentaa. Jos turvapaikanhakijan henkilöllisyys voidaan todentaa henkilöllisyyden osoittavasta asiakirjasta, on turvapaikanhakijalla oikeus perusmaksutiliin. Jos turvapaikanhakija saa pysyvän tai määräaikaisen oleskeluluvan Suomessa, hän voi saada myös ulkomaalaisen henkilökortin ja voi tällöin hakea perusmaksutilipalvelua.”

Perusteluissa (s. 27) todetaan edelleen:

”Perusmaksutilejä ja niihin liittyviä palveluita tarjottaessa on erityisesti kiinnitettävä huomiota yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen. Kaikkien ETA-valtiossa laillisesti asuvien on voitava saada perusmaksutili ja siihen liittyvät palvelut. Ainoat hyväksyttävät kieltäytymisen perusteet ovat rahanpesulaista johtuvat syyt, jotka liittyvät erityisesti ongelmiin tunnistaa asiakas rahanpesulain vaatimusten mukaisesti. Tällöin perusmaksutilihakemus on myös hylättävä. Talletuspankki voisi myös peruspankkutilin avaamisen jälkeen asiakassuhteen aikana kieltäytyä rahanpesulain nojalla tekemästä tilisiirtoa, jos rahanpesulaissa säädetyt epäilyttävän liiketoimen keskeytystä koskevat kriteerit täyttyvät.

Toinen hyväksyttävä syy perusmaksutilihakemuksen hylkäämiselle on asiakkaan nimeäminen pakotelistalle. Perusmaksutilin ja siihen liittyvien palveluiden saannin ja käytön tulee myös olla käytännössä mahdollista, myös esimerkiksi toimintarajoitteisille henkilöille. Talletuspankkien tulee tarvittaessa sopeuttaa palveluitaan riittävällä tavalla tämän oikeuden toteuttamiseksi.”

### 3.2 Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 23.6.2014 ja PRH:n toimenpiteet sen johdosta

Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin katsoi päätöksessään dnro 2360/4/13, joka koski PRH:n päätöstä luopua käteismaksujen vastaanottamisesta, että hallintolain 7 §:ssä säädetty palveluperiaate edellyttää, että Patentti- ja rekisterihallituksen palveluita käyttävillä asiakkailla on mahdollisuus käyttää myös käteismaksua ilman lisäkustannuksia. Edelleen hän totesi: ”Näistä syistä katson, että hallintolain 7 §:ssä säädetyn palveluperiaatteen toteuttamiseksi Patentti- ja rekisterihallituksen tulisi huolehtia siitä, että sen palveluita käyttävä asiakas voi maksaa palvelumaksun käteisellä ilman, että siitä aiheutuu lisäkustannuksia asiakkaalle. Sinänsä en pidä ongelmallisena sitä, että asiakkaille tarjotaan ensisijaisesti muita maksutapoja.”

PRH antoi apulaisoikeusasiamiehen pyynnöstä selvityksen niistä toimenpiteistä, joihin se ryhtyi päätöksen johdosta. PRH ilmoitti, että vuoden 2015 aikana Patentti- ja rekisterihallitus selvittää toimitilojensa uudelleen järjestämisen yhteydessä mahdollisuudet järjestää kas-satoiminnot uudelleen käteismaksujen mahdollistamiseksi. Virasto selvittää myös mahdollisuuksia järjestää käteismaksaminen suunnitella olevissa valtion ja kuntien yhteis palvelupisteissä.

Selvityksen johdosta apulaisoikeusasiamies totesi 26.1.2015, että hän piti myönteisenä, että Patentti- ja rekisterihallitus pyrkii järjestämään käteismaksujen vastaanottamisen hallintolain 7 §:n näkökulmasta parhaalla mahdollisella tavalla. Hän totesi: ”Tätä taustaa vasten on mielestäni perusteltua pyrkiä järjestämään asia sellaisella tavalla, josta virastolle aiheutuvat kustannukset ovat kohtuullisessa suhteessa käteismaksujen vähäiseen määrään. Tarkoituksenmukainen tapa voisi olla huolehtia käteismaksujen vastaanottamisesta yhteistyössä jonkin muun viranomaisen kanssa tai esimerkiksi pankkien välityksellä siten, että maksamisesta mahdollisesti aiheutuvat ylimääräiset kustannukset kuten palvelumaksut eivät jää asiakkaan maksettavaksi.”

Tässä asiassa antamassaan selvityksessä PRH totesi, että käteisen käytön kuitenkin edelleen yhteiskunnassa vähentyessä sekä sähköisten maksamismenetelmien yleistyessä ja monipuolistuessa PRH ei kuitenkaan ole pitänyt perusteltuna ottaa uudelleen käyttöön käteismaksumahdollisuutta. Myöskään käteismaksujen vastaanottaminen valtion ja kuntien yhteis palvelupisteissä ei ole käyttökelpoinen ratkaisu, koska tämän järjestäminen vain hyvin vähäistä maksutapahtumamäärää varten aiheuttaisi kohtuuttomia kustannuksia, jotka tulisi jollakin tavalla kyetä kattamaan, joko perimällä ne erikseen tai siirtämällä ne muiden PRH:n palvelunkäyttäjien maksettavaksi.

PRH:n ylijohtaja on lokakuussa 2020 lisätiedustelun johdosta yksilöinyt niitä toimenpiteitä, joita käteismaksumahdollisuuden tarjoaminen PRH:n palvelupisteissä edellyttäisi. Näitä ovat: käteissuoritusten käsittelyyn soveltuvat kassakoneet ja yhteen toimivat kassaohjelmat; käteisen säilytykseen soveltuvat säilytystilat; käteiskassan päivittäinen avaaminen ja tarkistaminen päivän päätteeksi (kahden henkilön varmennus); kassatilitysten tarkistus ennen niiden siirtoa kirjanpitoon; käteisen siirto pankkiin (kaikki pankkikonttorit eivät enää käsittele käteistä) ja siihen liittyvät turvajärjestelyt; sekä mahdollisten kolikkomaksujen vastaanotto.

Jos yhteispalvelupisteissä ryhdyttäisiin ottamaan vastaan kassamaksuja PRH:n maksullisista palveluista, merkitsisi se käytännössä hallinnollisen työn moninkertaistumista, eikä PRH näistä syistä johtuen ole tehnyt sopimuksia palveluiden tarjoamisesta yhteispalvelupisteissä. PRH ei ole tehnyt laskelmia näiden toimenpiteiden kustannuksista, mutta on selvää, että yksittäisen käteismaksun käsittelyn yksikkökustannukset nousivat korkeaksi. Kun PRH:n kustannukset katetaan asiakkailta perittävillä maksuilla, olisi vastoin PRH:n maksulakiin sisältyvää kustannusvastaavuusperiaatetta kohdistaa näitä maksuja muiden suoritteiden hintoihin. Jo nyt PRH:n maksuasetuksessa sähköisesti tehtävien rekisteri ilmoitusten hinnat ovat juuri kustannusvastaavuussyystä huomattavasti edullisempia kuin paperi-ilmoitusten hinnat. Jos käteismaksut otettaisiin käyttöön, niiden aiheuttamat korkeammat kustannukset tulisi siis kohdistaa suoritteeseen, johon käteismaksu liittyy.

### 3.3 Arviointi

Käteismaksun hyväksymistä koskeva kysymys vaatii edellä esitetyn valossa yhtäältä maksuliikennettä ja euromääräisten setelien ja kolikoiden hyväksymistä maksuvälineeksi koskevan sääntelyn arviointia ja toisaalta hallinnon palveluperiaatteen ja yhdenvertaisuuden toteutumisen punnintaa erityisesti tilanteessa, jossa käteisen rahan käyttö on huomattavan vähäistä ja siitä aiheutuvat hallinnolliset kulut huomattavan suuria.

Hyväksyttäviä maksuvälineitä koskevassa tai valtiontalouden maksuliikenteen sääntelyssä ei ole velvoittavaa säännöstä siitä, että käteistä rahaa tulee ottaa vastaan esimerkiksi maksuna valtion suoritteista. Mielestäni edellä kuvattu ohjeistuskin lähtee siitä, että olosuhteet, kuten maksutavan harvinaisuus ja käteiskassan pidon vaatimat käyttöön nähden huomattavat kustannukset voidaan ottaa huomioon käteiskassan pidossa.

Arvioitaessa hallintolain palveluperiaatteen toteutumista palvelujen riittävyyden ja valinnanvapauden näkökulmasta on puolestaan otettava huomioon asiakkaan mahdollisuus käyttää muita maksutapoja. Peruspankkipalveluja koskeva sääntely takaa peruspalvelut kaikille, vain rahanpesua ja eräitä laissa mainittuja poikkeuksia lukuun ottamatta. Peruspankkipalvelut kuitenkin edellyttävät, että asiakas voidaan luotettavasti tunnistaa. Kuten edellä esitetystä hallituksen esityksen pe-

rusteluista ilmenee, on myös muun muassa turvapaikanhakijoille luotu tapoja pankkikorttimaksamisen varmistamiseksi.

Eri peruspankkipalveluista aiheutuu asiakkaalle kustannuksia, joiden kohtuullisuutta lain nojalla valvotaan. On selvää, että laskun maksaminen pankin tiskillä on kalliimpaa kuin muilla maksutavoilla. Kun kustannusten määrän rajoittaminen on asiakkaan valitseman peruspankkipalvelun tai siitä kieltäytymisen perusteella lähtökohtaisesti asiakkaan itsensä valittavissa, ei hallinnon palveluperiaate mielestäni edellytä käteiskassan pitoa kaikissa tapauksissa.

Luottolaitostoiminnasta annettua lakia uudistettaessa vuonna 2016 kiinnitettiin huomiota käytännössä eräiden haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien haasteisiin saada peruspankkipalveluja. Hallituksen esityksessä todettiin, että esitetyillä säännöksillä on myönteisiä vaikutuksia henkilöihin, joilla on ollut vaikeuksia saada avattua maksutiliä tai saada verkkopankkitunnuksia. Tällaisia henkilöitä ovat olleet esimerkiksi maksuhäiriöiset ja toimintarajoitteiset henkilöt, kuten vammat henkilöt sekä turvapaikanhakijat. Pankeilla on ollut myös erilaisia käytänteitä liittyen maksutilien avaamiseen ja verkkopankkitunnusten saamiseen sekä ulkomaisten henkilöllisyyttä osoittavien asiakirjojen hyväksymiseen. Lisäksi eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa ([2617/2/13](#)) vuodelta 2014 on huomattu, että pankkien käytännöt vaihtelevat suuresti sen osalta, annetaanko edunvalvonnan alla olevalle henkilölle verkkopankkitunnuksia. Osassa tapauksessa verkkopankkitunnuksia on annettu ilman edunvalvojan suostumusta, kun taas joissakin tapauksissa verkkopankkitunnuksia ei ole annettu, vaikka edunvalvoja tätä suosittaisikin.

Lainmuutos tarkoitti, että talletuspankki saa kieltäytyä perusmaksutilin ja siihen liittyvien maksupalveluiden tarjoamisesta vain rahanpesulainsäädäntöön tai eräiden Suomelle Yhdistyneiden Kansakuntien ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annettuun lakiin perustuvasta syystä. Peruspankkipalvelu sisältää myös verkkopankin ja -pankkitunnukset, mikä oli uutta verrattuna aikaisempaan lainsäädäntöön. Vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjonnasta voisi kieltäytyä vain lakiin perustuvien objektiivisten perusteiden. Lainmuutos toi verkkopankin ja sen tunnusten kautta tapahtuvan vahvan sähköisen tunnistamisen myös maksuhäiriömerkinnän saaneille henkilöille.

On kuitenkin niin, että käytännössä voi olla tilanteita, joissa esimerkiksi vammaisuuden tai asiakkaan tunnistamiseen liittyvän syyn vuoksi asiakkaalla ei ole käytettävissään peruspankkipalveluihin kuuluvia maksutapoja. Vammaisjärjestöt ovat tuoneet esille rajoituksia peruspankkipalvelujen saatavuudessa vammaisuuden perusteella. Yksittäistapauksissa myös pankkipalveluja on voitu aiheuttomasti evätä esimerkiksi korkean iän perusteella. Tällöin henkilölle on tosiasiassa voinut jäädä mahdollisuudeksi vain laskun maksaminen pankissa siitä seuraavine käsittelymaksuineen.

Käteisen käyttö on yhteiskunnassa vielä edelleen merkittävä maksutapa (ks. esim. vastaus kirjalliseen kysymykseen [KKV/556/2017](#) vp).

Käteismaksumahdollisuutta julkisyhteisöissä tulisikin nähdäkseni pohdittua kokonaisvaltaisesti. Käsitykseni mukaan laki ei edellytä sitä, että jokaisen viranomaisen olisi ylläpidettävä hallinnollisesti raskasta käteiskassan pitoa joskus erittäin harvoin tapahtuvia maksuja varten. Pitäisin perusteltuna, että valtion tilinpidosta vastaava Valtiokonttori pohtisi tilanteita, joissa voitaisiin taata peruspalveluita koskevien maksujen osalta kuluton maksaminen, kuten verojen maksusta on pankkien kanssa sovittu. Keinoja kuluttomuuden varmistamiseen peruspankkipalvelujen jäädessä saamatta asiakkaan valinnasta riippumattomasta syystä olisi mielestäni mahdollista selvittää erikseen Valtiokonttorissa. On kuitenkin myös tilanteita, joissa viranomaisten on suorituksen luonteen vuoksi perusteltua edellyttää ylläpitävän käteiskassaa.

Hallinnon palveluperiaatteen lähtökohtana on, että palveluperiaate ja viranomaisen tehtävien tuloksellinen hoitaminen merkitsevät sitä, että asiain tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti, yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Näin ollen ja ottaen huomioon luottolaitostoiminnasta annetun lain peruspankkipalvelujen laajentamista koskevan uuden sääntelyn, PRH ei ole menetellyt siten lainvastaisesti, että minun tulisi puuttua siihen, ettei PRH ole ottanut uudelleen käyttöön käteiskassaa.

#### **4 TOIMENPITEET**

Saatan edellä esittämäni näkökohdat PRH:n tietoon.

Lähetän tämän päätöksen myös Valtiokonttorille tiedoksi ja huomioon otettavaksi valtion maksuliikennettä koskevassa määräysten ja ohjeiden annossa. Pyydän Valtiokonttoria ilmoittamaan 26.2.2021 mennessä, mihin toimenpiteisiin tämä päätös antaa sille aiheutta.