

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maksupalvelulain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maksupalvelulain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 132/2017 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- liikenne- ja viestintävaliokunta LiVL 24/2017 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Pekka Pulkkinen, oikeusministeriö
- finanssineuvos Risto Koponen, valtiovarainministeriö
- lakimies Sanna Atrila, Finanssivalvonta
- vanhempi neuvonantaja Kari Kemppainen, Suomen Pankki
- lakimies Paula Hannula, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- teknologiajohtaja Timo Tervo, Mistral Mobile Ltd
- edunvalvontapäällikkö Satu Wennberg, OP Ryhmä
- johtava asiantuntija Inkeri Tolvanen, Finanssiala ry
- lakimies Timo Niemi, Kuluttajaliitto — Konsumentförbundet ry
- lakimies Jussi Mäkinen, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maksupalvelulakia. Ehdotetuilla uudistuksilla pantaisiin täytäntöön uuden maksupalveluista sisämarkkinoilla annetun direktiivin III ja IV osaston säännökset siltä osin kuin ne poikkeavat vanhan direktiivin vastaavista säännöksistä.

Valiokunnan mietintö TaVM 19/2017 vp

Maksupalvelulain soveltamisalaa laajennettaisiin ehdotuksen mukaan siten, että soveltamisalaan kuuluvia maksupalveluita olisivat myös maksutoimeksiantopalvelu ja tilitietopalvelu. Lakiin liittäisiin näiden palveluiden käyttöön liittyvät säännökset.

Maksupalvelun käyttäjällä olisi ehdotuksen mukaan oikeus käynnistää maksutapahtuma maksutoimeksiantopalvelun tarjoajan välityksellä. Maksutiliä pitävällä palveluntarjoajalla olisi velvollisuus käsitellä maksutoimeksiantopalvelun tarjoajan välityksellä käynnistettyjä maksutoimeksiantoja tasapuolisesti maksajan suoraan antamiin maksutoimeksiantoihin nähden. Lisäksi maksupalvelun käyttäjällä olisi oikeus käyttää tilitietopalveluja, eli maksupalvelun käyttäjä voisi jatkossa saada koottua tietoa tileistään muun kuin tiliä pitävän palveluntarjoajan välityksellä.

Ehdotuksen mukaan lain teleyrityksiä, rajattua verkkoa ja kauppaedustajia koskevia soveltamisalapoikkeuksia kavennettaisiin. Lain säännöksiä sovellettaisiin jossain määrin nykyistä laajemmin Euroopan talousalueen ulkopuolisen valuutan määräisiin maksutapahtumiin ja tilanteisiin, joissa maksutapahtuman toteuttamiseen osallistuu Euroopan talousalueen ulkopuolella sijaitseva palveluntarjoaja.

Maksunsaajan oikeutta periä lisäkuluja eräiden maksutapojen käytöstä rajoitettaisiin. Käytännössä lisäkuluja ei voitaisi periä esimerkiksi kuluttajien tällä hetkellä tavallisimpien maksukorttien käytöstä.

Myös vastuusäännöksiä ehdotetaan tietyiltä osin muutettaviksi. Maksupalvelun käyttäjän huolimattomuuteen perustuvaa vastuuta maksuvälineen oikeudettomasta käytöstä alennettaisiin 150 eurosta 50 euroon. Maksupalvelun käyttäjä ei yleensä olisi vastuussa maksuvälineen oikeudettomasta käytöstä, jos maksuvälineen liikkeeseen laskenut palveluntarjoaja ei ole edellyttänyt maksajan vahvaa tunnistamista. Jos maksutapahtuma on käynnistetty maksutoimeksiantopalvelun tarjoajan välityksellä, oikeudettomasta tai virheellisesti toteutetusta maksutapahtumasta johtuva palautusvastuu olisi maksutiliä pitävällä palveluntarjoajalla, jolla olisi takautumisoikeus maksutoimeksiantopalvelun tarjoajaa kohtaan, mikäli oikeudeton maksutapahtuma tai virhe johtuu tästä.

Palveluntarjoajalla olisi ehdotuksen mukaan yleensä velvollisuus käyttää vahvaa tunnistamista sähköisissä maksutapahtumissa.

Lisäksi kuluttajansuojalakiin ja tietoyhteiskuntakaareen ehdotetaan eräitä muutoksia.

Lakien on tarkoitus tulla voimaan 13 päivänä tammikuuta 2018, jolloin direktiivi on viimeistään pantava täytäntöön. Eräiden säännösten voimaantulosta säädettäisiin kuitenkin valtioneuvoston asetuksella, koska niiden on direktiivin mukaisesti tarkoitus tulla voimaan, kun 18 kuukautta on kulunut direktiiviä täydentävien komission teknisten sääntelystandardien voimaantulosta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotetun sääntelyn tausta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi maksupalvelulakia ja eräitä muita sääntelykokonaisuuteen liittyviä lakeja. Ehdotetuilla muutoksilla pantaisiin

Valiokunnan mietintö TaVM 19/2017 vp

täytäntöön uuden maksupalveluista sisämarkkinoilla annetun direktiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2366 maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2009/1001/EY ja 2013/36/EU ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta) III ja IV osaston säännökset siltä osin kuin ne poikkeavat vanhan direktiivin vastaavista säännöksistä. Uuden direktiivin säännökset ovat täysharmonisoivia.

Hallituksen esityksen mukaan maksupalvelulain soveltamisalaa laajennettaisiin siten, että soveltamisalaan kuuluvia maksupalveluita olisivat myös *maksutoimeksiantopalvelu* ja *tilitietopalvelu*. Uuden sääntelyn myötä maksupalvelun käyttäjällä olisi oikeus käynnistää maksutapahtuma maksutoimeksiantopalvelun tarjoajan välityksellä ja oikeus saada koottua tietoa tileistään myös muun kuin tiliä pitävän palveluntarjoajan välityksellä. Maksutiliä pitävällä palveluntarjoajalla olisi velvollisuus käsitellä maksutoimeksiantopalvelun tarjoajan välityksellä käynnistettyjä maksutoimeksiantoja tasapuolisesti maksajan suoraan antamiin maksutoimeksiantoihin nähden.

Saamansa selvityksen perusteella ja punnittuaan myös liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunnossaan (LiVL 24/2017 vp — HE 132/2017 vp) esiin tuomia seikkoja talousvaliokunta puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä muuttamattomana seuraavin huomautuksin.

Lain soveltamisalan laajennuksen vaikutukset. Uuden sääntelyn myötä voimassa olevan maksupalvelulain sisältämiä, teleyrityksiä, rajattua verkkoa ja kauppaedustajia koskevia soveltamisalapoikkeuksia kavennettaisiin. Teleyritysten välittämät maksut tulisivat lain soveltamisalaan riippumatta teleyrityksen palvelukokonaisuudessa tuottamasta lisäarvosta. Poikkeuksen tästä pääsäännöstä muodostaisivat digitaalisen sisällön tai puhepalveluiden sekä erilaisten lippujen maksaminen ja hyväntekeväisyyteen tehtävät maksut siltä osin kuin ne olisivat määrältään enintään 50 euroa ja niiden kuukausittainen yhteismäärä käyttäjää kohden ei ylittäisi 300 euroa. Maksuja välittävät kauppapaikat, jotka toimivat sekä myyjän että ostajan puolesta, tulisivat lain soveltamisalan piiriin. Talousvaliokunta katsoo, että soveltamisalapoikkeusten kaventaminen on omiaan tasapuolistamaan kilpailuedellytyksiä eri palveluntarjoajien välillä ja tehostamaan kuluttajansuojaa, ja pitää ehdotettua sääntelyä tästä näkökulmasta kannatettavana.

Talousvaliokunta kuitenkin huomauttaa, että ehdotettu sääntely voisi merkitä, että maksutapahtuman hetkellä ei olisi vielä tiedossa, mikä lainsäädäntö siihen soveltuu, vaan sovellettava säännöstö voisi jäädä riippumaan kuukauden aikana tehtyjen suoritteiden kumulaatiosta. Käytännössä toimijoiden vaihtoehdot muotoutunevat siten, että palveluntarjoaja joko hakee maksulaitostoimilupaa ja tarjoaa sen pohjalta rajoittamattomasti maksupalveluita tai sitten rakentaa monitorointi- tai limiittijärjestelmän, jolla estää euromääräisten rajojen ylittymisen ja siten välttää joutumasta tämän sääntelyn soveltamisalan piiriin. Valiokunta toteaa sääntelyn voivan sisältää tältä osin pykälästä ilmenevää toimilupavaatimusta laajemman, tosiasiallisen toimilupavaatimuksen. Kansallisella lainsäätäjällä ei ole kuitenkaan tältä osin mahdollista säätää hallituksen esityksestä poikkeavasti direktiivin maksimiharmonisoivasta luonteesta johtuen. Ehdotettu maksupalvelulain 3 §:n 6 kohta perustuu suoraan direktiivin 3 artiklan 1 alakohtaan.

Tunnistaminen. Palveluntarjoajalla olisi velvollisuus käyttää vahvaa tunnistamista sähköisissä maksutapahtumissa. Talousvaliokunta pitää tätä lähtökohtaa perusteltuna: vahvan asiakastunnistamisen ja viestintästandardien noudattamisen vaatimukset vähentänevät väärinkäytöksiin liittyviä riskejä.

Valiokunnan mietintö TaVM 19/2017 vp

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on kuitenkin tuotu esille, että uudet vaatimukset voivat olla joissakin tilanteissa ylimitoitettuja (lähimaksaminen, pienmaksaminen), mikä voi osaltaan hankaloittaa uusien maksutapojen kehittämistä. Tässä yhteydessä on esitetty, että kuluttajansuojalain 7 luvun 40 §:ssä tulisi tunnistamisen osalta viitata maksupalvelulain 85 b §:ään eikä kuluttajansuojalain 7 luvun 15 §:ään. Liikenne- ja viestintävaliokunta on puolestaan (LiVL 24/2017 vp — HE 132/2017 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että kuluttajan vastuusta on säädetty maksupalvelulaissa osin toisin kuin vahvaa sähköistä tunnistamista koskevassa laissa (617/2009).

Talousvaliokunta muistuttaa, että hallituksen esitykseen sisältyvän kuluttajansuojalain 7 luvun 40 §:n 3 momentin uudessa 4 kohdassa säädettäisiin vastuunjaosta samantyyppisesti kuin maksupalvelulain 62 §:n 3 momentin 4 kohdassa: luotonantaja, joka ei edellytä vahvaa tunnistamista, on vastuussa tunnisteen mahdollisesta oikeudettomasta käytöstä. Vastuunjako ja siihen liittyvä kuluttajansuoja eivät olisi olennaisilta osin erilaisia maksupalvelulain mukaista maksuvälinettä ja kuluttajansuojalain 7 luvun mukaista tunnistetta käytettäessä.

Vahvan tunnistamisen standardiksi ehdotetaan kuluttajansuojalain 7 luvun 40 §:n 3 momentin 4 kohdassa kansallisen tunnistuslain mukaista vahvaa tunnistamista. Koska maksupalvelusääntely muodostaa kokonaisuuden, jossa muun muassa toimilupavaatimukset ja valvonta saattavat vaikuttaa tunnistamiselta edellytettävään luotettavuuden tasoon, ei ole perusteltua, että maksupalvelulain tunnistamisvaatimuksia sovellettaisiin kuluttajansuojalain 7 luvun 40 §:ssä tarkoitettuihin luotonantajiin, jotka jäävät maksupalvelusääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle. Talousvaliokunta pitääkin hallituksen esityksen mukaista sääntelyratkaisua tarkoituksenmukaisena.

Talousvaliokunta toteaa myös, että kuluttajansuojalain 7 luvun 40 § ei koske maksukortteja, joihin sovelletaan maksupalvelulakia: kuluttajansuojalain 7 luvun 40 §:n soveltamisalaan jäävät vain sellaiset luottokortit ja muut vastaavat tunnisteen, joihin ei sovelleta maksupalvelulakia. Nykyisin vallitsevana käytäntönä oleva sirukorttiin ja tunnuslukuun perustuva tunnistaminen voidaan toteuttaa niin, että se täyttää tunnistuslain 8 §:ssä vahvalle tunnistamiselle asetettavat vaatimukset. Käsillä oleva lainsäädäntöehdotus ei edellytä rekisteröitymistä tunnistuspalvelujen tarjoajien rekisteriin, vaan ainoastaan, että käytetty tunnistaminen laadullisesti täyttää tunnistuslain 8 §:ssä säädetty vaatimukset. Kysymyksessä on vastuunjakosäännös.

Vastuusäännökset. Vastuunjakoon liittyy myös ehdotuksen mukainen maksupalvelun käyttäjän huolimattomuuteen perustuvan vastuun alentaminen 150 eurosta 50 euroon maksuvälineen oikeudettoman käytön tapauksessa. Maksupalvelun käyttäjä ei yleensä olisi vastuussa maksuvälineen oikeudettomasta käytöstä, jos maksuvälineen liikkeeseen laskenut palveluntarjoaja ei ole edellyttänyt maksajan vahvaa tunnistamista. Jos maksutapahtuma on käynnistetty maksutoimeksiantopalvelun tarjoajan välityksellä, oikeudettomasta tai virheellisesti toteutetusta maksutapahtumasta johtuva palautusvastuu olisi maksutiliä pitävällä palveluntarjoajalla, jolla olisi takautumisoikeus maksutoimeksiantopalvelun tarjoajaa kohtaan, mikäli oikeudeton maksutapahtuma tai virhe johtuu tästä. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty arvioita siitä, että ehdotettu sääntely johtaa siihen, että maksuvälineen haltijat suhtautuvat maksuvälineestä huolehtimista ja katoamisilmoituksen tekemistä koskeviin velvollisuuksiinsa aikaisempaa välinpitämättömämmin.

Valiokunnan mietintö TaVM 19/2017 vp

Talousvaliokunta muistuttaa, että direktiivin sääntelyn tarkoitus on, että niissäkin tapauksissa, joissa yleisestä vahvan tunnistamisen vaatimuksesta voidaan poiketa, poikkeaminen tapahtuu palveluntarjoajan riskillä. Palveluntarjoaja, joka päättää hyödyntää poikkeusta, kantaa samalla riskin maksutapahtuman oikeudettomuudesta.

Maksutapalisät. Ehdotuksen mukaan maksunsaajan oikeutta periä lisäkuluja eräiden maksutapojen käytöstä rajoitettaisiin; käytännössä lisäkuluja ei voitaisi periä esimerkiksi tilisiirroista tai suoraveloituksista tai tavallisimpien maksukorttien käytöstä, joiden osalta korttimaksujen siirtohintoja on rajoitettu EU:n asetuksella (EU) 2015/751. Talousvaliokunta arvioi, että maksunsaajia koskevan lisien perimisen osittainen kieltä — joka käytännössä koskee suurinta osaa kotimaisista korttimaksutapahtumista — voi johtaa siihen, että kauppiat pyrkivät perimään näiden maksutapojen käyttämisestä aiheutuvat kustannuksensa kyseisen asiakkaan sijasta kaikilta asiakkailtaan näiden maksamisissa hyödykkeiden hinnoissa. Sääntely ei tältäkin osin ole kuitenkaan kansallisesti toisin laadittavissa.

Uuden sääntelyn vaikutukset kokonaisuutena arvioituna. Ehdotetut säännökset on tarkoitettu tulemaan voimaan tammikuussa 2018, jolloin direktiivi on viimeistään pantava täytäntöön. Eräiden säännösten voimaantulosta säädettäisiin kuitenkin valtioneuvoston asetuksella, koska niiden on tarkoitus tulla voimaan, kun 18 kuukautta on kulunut direktiiviä täydentävien komission teknisten sääntelystandardien voimaantulosta. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty, että näiden sääntelystandardien keskeneräisyys voi hidastaa palvelujen käyttöönottoa ja viive standardien sisällön selviämässä voi puolestaan johtaa maksutilejä pitävien palveluntarjoajien toisistaan poikkeaviin toteutuksiin esimerkiksi teknisten rajapintojen implementoinnissa. Tällä voi olla edelleen jarruttava vaikutus sääntelyn tavoitteiden toteutumiseen palveluinnovaatioiden erilaistumisen ja käyttöönoton hidastumisen johdosta.

Talousvaliokunta muistuttaa, että käsillä oleva sääntely on täysharmonisoivaan EU-sääntelyyn perustuvaa, ja siten kansallisen harkintavallan olevan suurelta osin varsin vähäinen.

Saamansa selvityksen perusteella talousvaliokunta arvioi ehdotetun sääntelyn lisäävän maksupalvelujen käyttäjien vaihtoehtoja ja lisäävän kilpailua ja siten alentavan maksupalveluiden kustannuksia pitkällä tähtäimellä. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että lainsäädännön vaikutusten seurannassa kiinnitetään huomiota siihen, muodostuuko sääntelyn paikoittainen tulkinnanvaraisuus tosiasialliseksi ongelmaksi, ja edellyttää valtioneuvoston ryhtyvän tarvittaessa toimiin oikeustilan selkeyttämiseksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 132/2017 vp sisältyvät 1.—3. lakiehdotuksen.

Helsingissä 16.11.2017

Valiokunnan mietintö TaVM 19/2017 vp

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Martti Mölsä sin
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Joakim Strand r
jäsen Antero Vartia vihr
varajäsen Juhana Vartiainen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller