

LIIKENNE- JA VIESTINTÄVALIOKUNNAN LAUSUNTO 28/2009 vp

Hallituksen esitys maksulaitoslaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Talousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Talousvaliokunta on 25 päivänä marraskuuta 2009 päättänyt pyytää hallituksen esityksestä maksulaitoslaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 172/2009 vp) liikenne- ja viestintävaliokunnalta lausuntoa erityisesti niistä vaikutuksista, joita esityksellä on teleoperaattoreiden toimintaan ja mobiilimaksamiseen.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Jussi Mäkinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- johtaja Liisa Kanninen, Mobile Nordea
- toimitusjohtaja Reijo Svento, FiCom
- lakimies Jukka Laitinen, Finanssivalvonta.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Maksupalveluita sisämarkkinoilla koskeva maksupalveludirektiivi (2007/64/EY) saatetaan Suomessa voimaan maksulaitoslailla (HE 172/2009 vp) ja maksupalvelulailla (HE 169/2009 vp). Nyt lausunnon kohteena olevassa maksulaitoslaissa säädetään keskeisiltä osin muun muassa sääntelykokonaisuuden soveltamisalaa rajaavista määritelmistä. Harmonisoivan maksupalveludirektiivin tarvetta on perusteltu mm. sillä, että täysin samanlaista toimintaa harjoittaviin yrityksiin tulee soveltaa yhtenäisiä säännöksiä. Valiokunta pitää tätä lähtökohtaa sinänsä kannatettavana ja perusteltuna.

Direktiivin voimaansaattavien maksulaitoslain ja maksupalvelulain voimaantulon myötä myös teleyritykset tulisivat maksupalveluja koskevan sääntelyn ja viranomaisvalvonnan piiriin niiden tarjoamien maksupalveluiksi katsotta-

vien palvelujen osalta. Ensimmäisen lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan tätä lakia sovelletaan mm. maksupalveluihin, joissa maksajan suostumus maksutapahtuman toteuttamiseen annetaan matkapuhelimella tai tietokoneella taikka muulla telepäätelaitteella tai tietoteknisellä laitteella ja maksu suoritetaan sellaiselle televiestintä- tai tietotekniikkajärjestelmää tai -verkkoa hoitavalle yritykselle, joka toimii ainoastaan maksutapahtuman välittäjänä maksupalvelun käyttäjän ja tavaran, palvelun tai muun hyödykkeen toimittajan välillä (teknisellä apuvälineellä toteutettava maksupalvelu).

Valiokunta katsoo, että soveltamisalan liian laajalla tulkinnalla direktiivin kansallisen voimaansaattamisen ja lakien käytännön soveltamisen yhteydessä voi olla negatiivisia vaikutuksia jo olemassa oleviin tietoyhteiskunnan palveluihin ja uusien palvelujen kehittämiseen. Lainsää-

dännöllä tulee pyrkiä mahdollistamaan uudenlaisten liiketoimintamallien ja palvelujen kehittäminen asettamatta toiminnalle tarpeettoman tiukkoja rajoituksia. Soveltamisalan laaja tulkinta voisi aiheuttaa vakavia haittoja tietoyhteiskuntakehityksen kannalta olennaisten sähköisten palvelujen kehittymiseen, ja pahimmillaan se saattaisi lopettaa mittavien kustannusvaikutusten vuoksi joidenkin jo käytössä olevien matkapuhelimella tai muulla päätelaitteella mahdollistettujen palvelujen tarjoamisen.

Valiokunta kiinnittää talousvaliokunnan huomiota myös siihen, että mobiilimaksaminen ja sähköiset palvelut saattavat uusien mahdollisuuksien lisäksi tuoda mukanaan myös uudenlaisia uhkakuvia esim. lasten tai muutoin vajaavaltaiten matkapuhelimen käyttäjien osalta, jollei tähän kiinnitetä erityistä huomiota.

Ehdotetun maksupalvelun määritelmän sisältö

Valiokunnan arvion mukaan maksupalvelun määritelmän kannalta keskeistä on arvioida, toimiiko teleyritys säännöksessä tarkoitettulla tavalla ainoastaan maksutapahtuman välittäjänä vai ei. Säännöksen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan maksupalvelua ei olisi kolmannen osapuolen toimittamien digitaalisten tavaroiden tai palvelujen maksaminen tilanteissa, joissa palveluntarjoaja välittää maksun toiselle palveluntarjoajalle, jos maksun välittävä palveluntarjoaja tarjoaa maksun välittämisen lisäksi lisäarvoa palvelukokonaisuudessa ja kyseistä tavaraa tai palvelua voidaan käyttää vain digitaalisten laitteiden kautta.

Säännöksen perusteluissa on valiokunnan käsityksen mukaan asianmukaisesti pyritty tämentämään maksupalvelun määritelmän sisältöä maksutapahtumaan liittyvän lisäarvon kautta. Jos esimerkiksi matkapuhelimen avulla maksaminen tarjoaa perusteluissa tarkoitettua lisäarvoa, kyse ei ole määritelmän mukaisesta maksupalvelusta. Hallituksen esityksen perustelut on ymmärrettävä siten, että lähtökohtaisesti kaikki sähköinen sisältö, joka maksetaan matkapuhelimella tai muulla päätelaitteella ja joka toimitetaan

matkapuhelimeen tai muuhun päätelaitteeseen on soveltamisalan ulkopuolella. Näin ollen esimerkiksi puhelimen soittoaänen, taustakuvien, matkapuhelimessa pelattavien pelien tai elokuvien maksaminen matkapuhelimen kautta ei ole esityksessä tarkoitettua maksupalvelua.

Esityksen perusteluissa katsotaan edelleen, että lisäarvon tarjoaminen palvelukokonaisuuteen voi ilmetä esimerkiksi palveluntarjoajan tuottamina sähköisten tuotteiden tai palvelujen käytettävyyttä edistävinä pääsy-, haku- tai jakelumahdollisuuksina, jotka edesauttavat näiden hyödykkeiden saatavuutta. Lisäarvoa olisi perustelujen mukaan esimerkiksi tarjonnan sopeuttaminen asiakkaan mieltymysten mukaan tai sähköisen hyödykkeen toimittaminen teleyrityksen viestintäverkon kautta.

Muiden kuin sähköisten hyödykkeiden kohdalla palveluntarjoajan hallitseman viestintäverkon käyttäminen maksutoimeksiannon antamiseen taikka hyödykkeen yksilöimistä koskevan viestin lähettämiseen ei hallituksen esityksen perustelujen mukaan yksinään ole edellä tarkoitettua lisäarvoa. Näiden hyödykkeiden kohdalla viestintäverkon haltijan on tarjottava lisäksi sellaista lisäpalvelua, jota ei ole saatavilla muutoin tai palvelu on räätälöity ulkopuolisen elinkeinonharjoittajan kanssa tehdyn sopimuksen perusteella. Tällaista lisäpalvelua voisi olla esimerkiksi palvelu, jossa asiakas voi itse määritellä tekstiviestimatkalipun voimassaoloajan tai voimassaoloajan alkamisajankohdan.

Säätely näyttäisi ehdotetun pykälän ja sen perustelujen sanamuotoa tiukasti tulkiten koskevan osaa niistä palveluista, joissa teleyritykset laskuttavat viestintäpalvelua koskevalla laskulla omia asiakkaitaan kolmannen osapuolen tarjoamista mm. sellaisista palveluista, jotka eivät ole käytettävissä sähköisesti matkapuhelimen tai muun päätelaitteen kautta. Tällaisia palveluja ovat esimerkiksi matkalippujen, pysäköintimaksujen tai elintarvikeautomaateista ostettavien hyödykkeiden ostaminen matkapuhelimen avulla siten, että hyödykkeet maksetaan matkapuhelinlaskun yhteydessä.

Valiokunta ei pidä tarkoituksenmukaisena, että maksupalveluita koskeva ehdotettu säätely

ulotettaisiin kokonaisuudessaan edellä tarkoitettuun, tapahtumakohtaiselta rahanarvoltaan useimmiten varsin pienimuotoiseen matkapuhelimen avulla tapahtuvaan mobiilimaksamiseen. Esimerkiksi raitiovaunulippujen tai virvoitusjuoma-automaatin tuotteiden ostaminen matkapuhelimella on rinnastettavissa lähinnä kolikkomaksamiseen, eikä ole perusteltua, että tämänkaltaista toimintaa koskisi maksupalveluja koskevat suhteellisen raskaat velvoitteet.

Liikenne- ja viestintävaliokunta pitää suomalaisen tietoyhteiskunnan kehittymisen ja palvelujen tarjonnan jatkuvuuden turvaamisen kannalta tärkeänä, että maksupalvelun määritelmää ei tulkita tarpeettoman laajasti ulottumaan sellaiseen toimintaan, joka selkeästi ei ole pelkästään maksun välittämistä. Valiokunta ehdottaa, että talousvaliokunta sisällyttäisi mietintönsä perusteluihin ehdotetun 1 §:n 2 momentin 6 kohdan käytännön tulkintaohjeena seuraavaa.

Liput ja muut sähköiset hyödykkeet

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotettua maksupalvelun määritelmää on tulkituksenmukaista tulkita hallituksen esityksestä poiketen lisäarvon käsitteen kautta siten, että lisäarvosta on palvelukokonaisuudessa kyse silloin, jos palvelu tai tuote, kuten esimerkiksi joukkoliikenteen matkalippu, toimitetaan sähköisenä matkapuhelimeen tai muuhun päätelaitteeseen ja toimitettu viesti sisältää itse palvelun tai tuotteen ja toimii samalla tositteena, jolla palvelun hankkiminen voidaan tarvittaessa todistaa. Sähköisen tositteen käytön mahdollistaminen on käyttäjän ja palvelun käytön kannalta niin olennainen lisä palvelukokonaisuuteen, että valiokunta pitää selvänä, että kyse ei ole pelkästään maksun välittämisestä.

Valiokunnan käsityksen mukaan tämä tulkinta tarkoittaisi sitä, että esimerkiksi matkapuhelimeen tai muuhun päätelaitteeseen toimitettu raitiovaunulippu tai muu lippu on digitaalinen hyödyke, joka tuo lisäarvoa lipun ostajalle. Kyse ei siten olisi pelkästään maksutapahtuman välittämisestä eikä myöskään ehdotetun 1 §:n 2 momentin 6 kohdassa tarkoitettusta maksupalvelusta.

Muut kuin sähköiset hyödykkeet

Muilla kuin sähköisillä hyödykkeillä tarkoitetaan tässä hyödykkeitä, joita ei toimiteta teleyrityksen viestintäverkon kautta. Tällaisia viestintäpalvelun kautta maksettavia, mutta muuta kautta toimitettavia hyödykkeitä voivat olla esimerkiksi automaattista ostettavat virvoitusjuomat tai muut elintarvikkeet.

Valiokunnan näkemyksen mukaan ehdotettua maksupalvelun määritelmää on hallituksen esityksestä poiketen tulkituksenmukaista tulkita siten, että muiden kuin sähköisten hyödykkeiden, kuten esimerkiksi taloyhtiön pesulan tai automaattista ostettavan elintarvikkeen osalta lisäarvoa syntyisi silloin, jos matkapuhelimella maksaminen lisäisi olennaisesti palvelun helpokäyttöisyyttä tai käytettävyyttä, helpottaisi maksutapahtumaa taikka mahdollistaisi uudenlaisten palvelujen tarjoamisen esimerkiksi siksi, koska palvelun tai hyödykkeen maksaminen olisi automatisoitu tai rakennettu matkapuhelimella maksettavaksi. Valiokunta kuitenkin katsoo saamansa selvityksen perusteella, että maksettavan hyödykkeen arvo ei näissä tapauksissa voisi yleensä ylittää 10 euroa. Mikäli maksu on tätä korkeampi, kyseessä olisi yleensä hallituksen esityksessä tarkoitettu maksupalvelu.

Seurannan tarve

Valiokunta pitää Suomen tietoyhteiskuntakehityksen ja sähköisten palvelujen palvelukehityksen kannalta erittäin tärkeänä, että hallituksen esityksen maksupalvelun määritelmää ei tulkita liian laajasti. Valiokunta katsoo, että edellä esitetyn tulkintaohjeen mukaisesti tulkiten ehdotettu sääntely vastaa myös direktiivin tavoitteita ottaen kuitenkin huomioon myös palvelukehityksen ja tietoyhteiskuntakehityksen välttämättömät tarpeet.

Valiokunta katsoo, että edellä mainitulla tavalla tulkitun sääntelyn vaikutuksia on erittäin tärkeää seurata jatkossa tiiviisti erityisesti kuluttajien, teleyritysten, tietoyhteiskuntakehityksen, muiden jäsenvaltioiden sääntelyn sekä maksupalveluja tarjoavien toimijoiden kannalta ja

ryhtyä tarvittaessa asianmukaisiin toimenpiteisiin sääntelyn täsmentämiseksi.

Lausunto

Lausuntonaan liikenne- ja viestintävaliokunta esittää,

että talousvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 9 päivänä joulukuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Martti Korhonen /vas
vpj. Saara Karhu /sd
jäsen. Mikko Alatalo /kesk
Marko Asell /sd
Leena Harkimo /kok
Kalle Jokinen /kok
Jyrki Kasvi /vihr
Lauri Kähkönen /sd
Pentti Oinonen /ps

Markku Pakkanen /kesk
Lyly Rajala /kok
Tero Rönkä /sd
Pertti Salovaara /kesk
Ilkka Viljanen /kok
Anne-Mari Virolainen /kok
vjäs. Reijo Paajanen /kok
Sari Palm /kd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula.