

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n pikamaksamisesetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n pikamaksamisesetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 215/2024 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitussihteeri Iida Hauhia, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Kari Kemppainen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Maarit Pihkala, valtiovarainministeriö
- toimistopäällikkö Jussi Terho, Finanssivalvonta
- juristi Juha Sarin, Suomen Pankki
- johtava asiantuntija Inkeri Tolvanen, Finanssiala ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Nordea
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Keskuskauppakamari

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi maksupalvelulakia, maksulaitoslakia ja Finanssivalvonnasta annettua lakia. Ehdotetuilla laeilla täydennettäisiin kansallisesti niin sanottua EU:n pikamaksamisesetusta. Asetus edellyttää seuraamuksista säättämistä, toiseen maksupalveludirektiiviin tehtyjen muutosten implementoimista sekä pikasiirron käsitteen lisäämistä kansalliseen lainsäädäntöön.

Valiokunnan mietintö TaVM 1/2025 vp

Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 1 luvun 2 §:ää, niin että rahanpesulaissa määriteltäisiin nykyistä selkeämmin ilmoitusvelvollisuuden soveltuminen asianajotoimintaa harjoittaviin.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.4.2025.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi EU:n pikamaksamisasetusta täydentävät kansalliset säännökset. Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on varmistaa EU:n pikamaksamisasetuksen säännösten tehokas noudattaminen kansallisella tasolla. Asetus on jäsenmaissa suoraan sovellettavaa oikeutta, ja kansallista liikkumavaraa on hyvin rajallisesti. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maksupalvelulakia, maksulaitoslakia ja Finanssivalvonnasta annettua lakia. Sääntelyn on tarkoitus tulla voimaan 1.4.2025.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä annetun lain säännöstä, joka koskee asianajajien ilmoitusvelvollisuutta ja siitä seuraavia velvoitteita. Ehdotuksen tarkoituksena on korjata neljännen rahanpesudirektiivin täytäntöönpanossa havaittu puute. Kyseessä on muista hallituksen esityksessä ehdotetuista säännöksistä erillinen ehdotus.

EU:n pikamaksamisasetuksen mukaisen sääntelyn arviointia

Pikasiirto on tilisiirtomuoto, jossa varat siirtyvät maksajan tililtä maksunsaajan tilille muutamissa sekunneissa koko euroalueella vuorokaudenajasta ja päivästä riippumatta. Pikasiirroissa ei sinänsä ole kyse uudesta teknologiasta, sillä pikasiirroissa ja tavallisissa tilisiirroissa hyödynnetään samaa ISO 20022 -standardia, johon myös vuonna 2017 julkaistu yhteiseurooppalainen SEPA-pikasiirtostandardi (SCT Inst) perustuu.

EU:n pikamaksamisasetuksen tavoitteena on lainsäädännön avulla vauhdittaa pikasiirtojen käyttöönottoa. EU:n pikamaksamisasetuksen mukaan kaikilla euromääräisiä tilisiirtoja tarjoavilla maksupalveluntarjoajilla on velvollisuus lähettää ja vastaanottaa pikasiirtoja niin, että palvelu on käytettävissä ympäri vuoden jokaisena päivänä 24 tuntia vuorokaudessa. Asetus edellyttää, että pikasiirtojen toteuttamiseen liittyvät palvelumaksut eivät ylitä palvelumaksuja, joita samalta maksupalvelunkäyttäjältä veloitetaan vastaavan tyyppisistä muista euromääräisistä tilisiirroista. Tilisiirtojen turvallisuuden varmistamiseksi sekä maksupetosten ja huijausten estämiseksi maksupalveluntarjoajien on tarjottava pikasiirtojen ja tavallisten tilisiirtojen yhteydessä palvelua, jolla varmistetaan maksunsaajan nimi ja maksutilitunniste ennen kuin maksaja lähettää tilisiirron. Lisäksi pikamaksamisasetuksessa on säännökset EU:n pakotelistojen tarkistamisesta. Asetuksen mukaan maksupalveluntarjoajan on tarkistettava vähintään kerran päivässä, onko sillä asiakkaitaan henkilöitä tai yhteisöjä, joihin sovelletaan EU:n pakotteita.

Valiokunnan mietintö TaVM 1/2025 vp

Talousvaliokunta viittaa 21.2.2023 päivättyyn EU:n pikamaksamisasetuksesta antamaansa lausuntoon (TaVL 75/2022 vp — U 91/2022 vp) ja toteaa, että pikasiirtojen nykyistä laajempi hyödyntäminen osaltaan tukee maksamiseen liittyviä innovaatiomahdollisuuksia, lisää kilpailua markkinoilla sekä vähentää riippuvuutta erityisesti maksukorttimarkkinoita hallitsevista kolmansien maiden palveluntuottajista. Yritysten välisessä maksuliikenteessä pikamaksut parantavat myyjien kassavirtaa, helpottavat niiden varainhallintaa ja vähentävät rahoituskustannuksia. Myös kuluttajat lähtökohtaisesti hyötyvät välittömästi siirtyvistä maksuista, sillä tällöin varat ovat käytössä nopeammin kulutukseen ja investointeihin.

Eräiden asiantuntijalausuntojen tavoin talousvaliokunta kiinnittää huomiota pikasiirtojen turvallisuuteen. Pikasiirrot tekevät huijaus- ja maksupetostilanteissa maksutapahtumien pysäyttämistä ja rahojen takaisinsaamisesta todennäköisesti aiempaa hankalampaa. Kun pikasiirto on hyväksytty, se on lopullinen ja peruuttamaton. Tältä osin tilanne on erilainen kuin korttimaksussa, joka voi olla tietyin ehdoin hyvitetävissä tai palautettavissa. Valiokunta pitääkin huijausten ja maksupetosten estämisen näkökulmasta erittäin tärkeänä asetuksen mukaista menettelyä, jonka mukaan maksupalvelun tarjoaja varmistaa maksunsaajan nimen ja maksutilitunnisteen ennen pikasiirron lähettämistä. Talousvaliokunta myös katsoo, että maksamiseen liittyvässä sääntelyssä tulee jatkossakin arvioida nopeuden ja helppouden ohella sitä, miten asiakkaisiin kohdistuvia huijauksia pystytään tehokkaasti torjumaan.

Talousvaliokunta korostaa myös tehokkaan pakotteiden valvonnan ja EU:n pakotelistojen tarkistamisen tärkeyttä pikamaksamisen yhteydessä. Valiokunta kiinnittää tältä osin huomiota asiantuntijalausuntoon, jossa pidetään riskinä sitä, että pikamaksamisasetuksen mukaan jatkossa EU:n pakotelistoja ei enää tarkisteta yksittäisten tilisiirtojen osalta.

EU:n pikamaksamisasetusta täydentävät kansalliset säännökset

EU:n pikamaksamisasetuksen soveltaminen edellyttää täydentäviä kansallisia säännöksiä asetuksen velvoitteiden rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista. Lisäksi maksupalvelulakiin ja maksulaitoslakiin ehdotetaan lisättäväksi tarpeelliset määritelmät ja viittaukset pikasiirtoihin. Kansallisesti tulee myös antaa täydentäviä säännöksiä maksulaitosten ja sähkörahayhteisöjen osallistumisesta selvitysjärjestelmiin, jotka ovat keskeisiä maksuliikenteen toteuttamisessa ja niitä koskevien taloudellisten velvoitteiden täyttämisessä.

Seuraamukset

EU:n pikamaksamisasetuksen mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä kansallisesti seuraamuksista, joita määrätään maksupalveluntarjoajille, jos ne rikkovat asetuksen mukaisia velvoitteitaan. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia. Lisäksi asetuksessa säädetään EU:n pakotelistojen tarkistamista koskevan velvoitteen rikkomista koskevan sanktion matalimmasta mahdollisesta enimmäismäärästä. Näin pyritään osaltaan varmistamaan EU:n pakotteiden tehokas valvonta jäsenmaissa. Jäsenmailla on siis vain rajatusti kansallista liikkumavaraa päättää, minkälaiset seuraamukset pikamaksamisasetuksen mukaisten velvoitteiden rikkomisesta kansallisesti säädetään.

Valiokunnan mietintö TaVM 1/2025 vp

Hallituksen esityksen mukaan seuraamukset olisivat Finanssivalvonnan määrittämiä hallinnollisia seuraamuksia. Esityksessä ehdotetaan, että maksupalveluntarjoajalle määrättäisiin Finanssivalvonnasta annetun lain 38 §:n nojalla rikesakko rikkomuksista, jotka koskevat maksupalveluntarjoajan velvollisuutta lähettää ja vastaanottaa pikasiirtoja, pikasiirtojen palvelumaksujen hinnoittelua tai velvollisuutta tarjota maksunsaajan nimen ja tilinumeron vertailupalvelua. Kun kyse on pakotelistojen tarkistamisen laiminlyönnistä, seuraamuksena olisi Finanssivalvonnasta annetun lain 40 §:n mukainen seuraamusmaksu, jonka enimmäismäärä on 10 prosenttia yrityksen edellisen tilikauden liikevaihdosta. Luonnolliselle henkilölle määrättävän seuraamusmaksun suuruus voisi olla enintään viisi miljoonaa euroa.

Talousvaliokunta yhtyy asiantuntijalausunnoissa esitettyyn näkemykseen, jonka mukaan kansallinen liikkumavara huomioiden ehdotettuja seuraamuksia voidaan pitää loogisina ja oikeasuhtaisina. Muutamassa asiantuntijalausunnossa kuitenkin todetaan, että EU:n pikamaksamisasetuksen edellyttämät enimmäismäärät pakotelistojen tarkistamisen laiminlyöntiä koskeville seuraamuksille ovat kohtuuttoman korkeat. Talousvaliokunta toteaa, että ehdotetut seuraamusmaksujen enimmäismäärät ovat pienimmät pikamaksamisasetuksen sallimat enimmäismäärät, joten asetus ei tältä osin mahdollista kansallista liikkumavaraa.

Maksupalvelulain soveltamisala

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että pikasiirrot lisätään maksupalvelulain soveltamisalaan. Yhdessä asiantuntijalausunnossa esitetään ehdotuksen mukaista maksupalvelulain soveltamisalaa koskevaa 1 §:ää täsmennettäväksi niin, että siitä kävisi selkeämmin ilmi, että pikasiirto on tilisiirto, joka vain toteutetaan tavallista tilisiirtoa lyhyemmässä ajassa. Talousvaliokunta pitää hallituksen esityksessä ehdotettua soveltamisalaa koskevaa muotoilua selkeänä ja perusteltuna.

Maksulaitosten ja sähkörahayhteisöjen osallistuminen selvitysjärjestelmiin

Maksulaitosten ja sähkörahayhteisöjen osallistuminen selvitysjärjestelmiin edellyttää täydentäviä säännöksiä maksulaitoslakiin. Selvitysjärjestelmillä tarkoitetaan monenkeskisiä järjestelyjä ja järjestelmiä, joita käytetään arvopapereiden, johdannaisten ja muiden talouden transaktioiden määrittämiseen, toteuttamiseen ja tallentamiseen. Aiemmin vain luottolaitoksilla on ollut pääsy tiettyihin selvitysjärjestelmiin. EU:n pikamaksamisasetuksen mukaan jatkossa myös maksulaitokset ja sähkörahayhteisöt voivat osapuolina osallistua niihin selvitysjärjestelmiin, joiden liike-toiminta koostuu siirtomääräysten toteuttamisesta ja jotka ovat vastuussa tällaisten siirtomääräysten aiheuttamien taloudellisten velvoitteiden täyttämisestä kyseisissä järjestelmissä. Tätä perustellaan tarpeella mahdollistaa pikasiirtojen tehokkaampi tarjoaminen sekä tarpeella varmistaa maksulaitosten ja sähköisen rahan liikkeellelaskijoiden kattava riskienhallinta. Lisäksi pyritään luomaan tasapuoliset toimintaedellytykset pankkien ja maksulaitosten sekä sähkörahayhteisöjen välille.

Maksulaitosten ja sähkörahayhteisöjen mahdollisuus osallistua selvitysjärjestelmiin kattaa myös keskuspankissa pidettävän tilin, jos keskuspankki omasta harkinnastaan tarjoaa tällaisen mahdollisuuden. Yhdessä asiantuntijalausunnossa korostetaan, että näiden toimijoiden osallistumisoi-keus keskuspankin ylläpitämään selvitysjärjestelmään on aina keskuspankin yksinomaisessa harkintavallassa oleva asia. Lausunnossa viitataan myös Euroopan keskuspankin 27.1.2025 anta-

Valiokunnan mietintö TaVM 1/2025 vp

maan asetukseen (EKP/2/2025), jossa säädetään niistä edellytyksistä, joiden perusteella kyseiset toimijat voidaan hyväksyä keskuspankin ylläpitämiin maksujärjestelmiin. Talousvaliokunta yhtyy asiantuntijalausunnossa esitettyyn näkemykseen ja pitää selvänä, että maksulaitosten ja sähkörahayhteisöjen osallistumisoikeus keskuspankin ylläpitämään selvitysjärjestelmään on aina keskuspankin yksinomaisessa harkintavallassa.

Koska selvitysjärjestelmät ovat yhteiskunnan toiminnan näkökulmasta kriittisiä järjestelmiä, EU:n pikamaksamisasetuksessa tunnistetaan tarve ennakkollisesti varmistaa niihin osallistuvien tahojen luotettavuus. Asetuksen mukaan jäsenvaltiot voivat itse päättää, miten maksulaitosten ja sähkörahayhteisöjen selvitysjärjestelmään osallistumisen edellytysten arviointi toteutetaan. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että selvitysjärjestelmään osallistumisen edellytysten arviointi toteutettaisiin maksulaitosten itsearviointina, jonka riittävyyden Finanssivalvonta arvioi. Valiokunta yhtyy asiantuntijalausunnoissa esitettyihin näkemyksiin ja pitää ehdotusta perusteltuna.

Rahanpesusääntelyyn ehdotettu muutos

Hallituksen esityksessä ehdotetaan täsmennettäväksi rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä annetun lain 1 luvun 2 §:n 12 kohtaa. Säännöstä ehdotetaan muutettavaksi niin, että kun asianajotoimintaa harjoitetaan yhtiössä, lain mukainen ilmoitusvelvollisuus ja siitä seuraavat velvoitteet kohdistuisivat asianajoyhtiöön eivätkä yksittäiseen asianajajaan.

Ehdotuksen tarkoituksena on muuttaa säännöksen sanamuoto vastaamaan EU:n neljättä rahanpesudirektiiviä. Ehdotettu muotoilu vastaa myös uutta EU:n rahanpesuasetusta, jota aletaan soveltaa heinäkuussa 2027. Talousvaliokunta pitää ehdotusta perusteltuna.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 215/2024 vp sisältyvät 1.— 4. lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö TaVM 1/2025 vp

Helsingissä 25.2.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sakari Puisto ps
varapuheenjohtaja Ville Kaunisto kok
jäsen Kaisa Garedeu ps
jäsen Lotta Hamari sd
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Merja Rasinkangas ps
jäsen Oras Tynkkynen vihr
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Juha Viitala sd
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Aleksi Jäntti kok
varajäsen Vesa Kallio kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johanna Rihto-Kekkonen