

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maksulaitoslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maksulaitoslain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 143/2017 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- finanssineuvos Risto Koponen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Pekka Pulkkinen, oikeusministeriö
- 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 muutettaviksi maksulaitoslakia, ulkomaisen maksulaitoksen toiminnasta Suomessa annettua lakia, Finanssivalvonnasta annettua lakia, Finanssivalvonnan valvontamaksusta annettua lakia, luottolaitostoiminnasta annettua lakia ja sijoituspalvelulakia. Ehdotetuilla laeilla pannaan täytäntöön niin sanotun toisen maksupalveludirektiivin säännöksiä.

Esityksen mukaan lainsäädäntöön lisättäisiin kahta uutta maksupalvelua koskevat säännökset. Maksutoimeksiantopalvelulla tarkoitetaan palvelua, jossa palveluntarjoaja käynnistää toisen palveluntarjoajan pitämää maksutiliä koskevan maksutoimeksiannon maksupalvelun käyttäjän pyynnöstä, ja tilitietopalvelulla palvelua, jossa palveluntarjoaja antaa tietoverkon välityksellä koottua tietoa toisen palveluntarjoajan tai useamman palveluntarjoajan pitämistä maksupalvelun käyttäjälle kuuluvista maksutileistä. Maksutoimeksiantopalveluiden tarjonta olisi esityksen mu-

Valiokunnan mietintö TaVM 20/2017 vp

kaan toimiluvanvaraista. Tilitietopalveluita voitaisiin tarjota rekisteröitymällä Finanssivalvontaan.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan lakimuutoksia, jotka liittyvät soveltamisalaa koskevien poikkeusten kaventamiseen teleyritysten, rajatun verkon ja kauppaedustajien käytön osalta sekä operatiivisten ja turvallisuusriskien hallinnan edistämiseen.

Esityksessä on myös muutamia vähäisiä teknisiä tarkistuksia, jotka johtuvat jo voimaan tulleista laeista.

Lakien on tarkoitus tulla voimaan 13 päivänä tammikuuta 2018, jolloin direktiivi on viimeistään pantava täytäntöön.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Hallituksen esityksen tavoitteena on panna kansallisesti täytäntöön toisen maksupalveludirektiivin (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) säännökset. Ehdotetun sääntelyn läpileikkaavana periaatteena on pidetty direktiivin mukaisten velvoitteiden implementointia ilman kansallista lisäsääntelyä. Toinen maksupalveludirektiivi on ensimmäisen maksupalveludirektiivin tavoin pääosin täysharmonisointisäädös, mikä jättää kansalliselle harkinnalle hyvin vähän liikkumavaraa.

Nyt ehdotetun sääntelyn arvioinnissa tulee huomioida tämän esityksen kanssa samanaikaisesti eduskunnan käsittelyssä oleva maksupalvelulakisääntely (TaVM 19/2017 vp — HE 132/2017 vp), jolla toimeenpannaan maksupalveludirektiivin III ja IV osastot, jotka käsittelevät maksupalvelujen avoimuutta ja niitä koskevia tiedonantovaatimuksia sekä maksupalvelujen tarjontaan ja käyttöön liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia.

Viitaten maksupalvelulain muutoksia käsitelleeseen mietintöönsä talousvaliokunta puoltaa käsilä olevan maksulaitossääntelyä koskevan hallituksen esityksen hyväksymistä muuttamattomana tässä mietinnössä esitetyin perustein.

Keskeinen sisältö. Esityksen mukaan lainsäädäntöön lisättäisiin kahta uutta palvelua koskevat säännökset: maksutoimeksiantopalvelu ja tilitietopalvelu. Maksutoimeksiantopalvelulla tarkoitetaan palvelua, jossa palveluntarjoaja käynnistää toisen palveluntarjoajan pitämää maksutiliä koskevan maksutoimeksiannon maksupalvelun käyttäjän pyynnöstä, ja tilitietopalvelulla palvelua, jossa palveluntarjoaja antaa tietoverkon välityksellä koottua tietoa toisen palveluntarjoajan tai useamman palveluntarjoajan pitämistä maksupalvelun käyttäjälle kuuluvista maksutileistä. Maksutoimeksiantopalveluiden tarjonta olisi esityksen mukaan toimiluvanvaraista, mutta tilitietopalveluita voitaisiin tarjota rekisteröitymällä Finanssivalvontaan.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on erityisinä teemoina noussut esille kysymykset sääntelyn soveltamisalasta, henkilön tunnistamisesta ja maksutietojen luovutuksesta.

Valiokunnan mietintö TaVM 20/2017 vp

Soveltamisala. Sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle on jätetty sellaiset yrityksen tai julkisoikeudellisen yhteisön tai laitoksen pyynnöstä tarjotut maksuvälineet, jotka ovat voimassa vain yhdessä jäsenvaltiossa ja joita kansallinen tai alueellinen viranomainen erityisistä sosiaalisista tai verotuksellisista syistä sääntelee tiettyjen tavaroiden tai palvelujen hankkimiseksi toimittajilta, jotka ovat tehneet kaupallisen sopimuksen liikkeeseenlaskijan kanssa. Talousvaliokunta pitää tätä suoraan direktiivistä tulevaa soveltamisalan rajausta perusteltuna.

Ehdotetun sääntelyn mukaan teleyritysten tarjoamat palvelut kuuluvat soveltamisalaan silloin, kun niissä on kyse jostain direktiivissä tarkoitetusta maksupalvelusta riippumatta teleyrityksen palvelukokonaisuudessa mahdollisesti tarjoamasta lisäarvosta. Eräät maksutapahtumat, joita sähköisten viestintäverkkojen tai palvelujen tarjoaja tarjoaa verkon tai palvelun käyttäjälle sähköisten viestintäpalvelujen lisäksi ja jotka laskutetaan asiaan liittyvässä laskussa, on kuitenkin rajattu soveltamisalan ulkopuolelle. Tällaisia ovat digitaalisen sisällön tai äänipohjaisten palvelujen hankintaa varten toteutetut maksutapahtumat sekä maksutapahtumat, jotka toteutetaan sähköisestä laitteesta tai sen välityksellä hyväntekeväisyystoiminnan yhteydessä tai lippujen ostamista varten. Edellytyksenä on kuitenkin, että kunkin erillisen maksutapahtuman arvo on enintään 50 euroa ja että maksutapahtumien kumulatiivinen arvo on yksittäistä käyttäjää kohden enintään 300 euroa kuukaudessa. Mainitut maksutapahtumat jäävät direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle myös silloin, kun palvelun käyttäjä rahoittaa ennakolta teleyrityksen hallussa olevaa tiliään ja maksutapahtumien kumulatiivinen arvo on enintään 300 euroa kuukaudessa.

Talousvaliokunta viittaa tältä osin mietinnössään TaVM 19/2017 vp — HE 132/2017 vp esiin nostamiinsa seikkoihin lainsäädännön myötä muodostuvasta toimilupapalveloitteen tosiasiallisesta ulottuvuudesta. Talousvaliokunta pitää tärkeänä, että lainsäädännön vaikutusten seurannassa kiinnitetään huomiota siihen, muodostuuko sääntelyn sisältämä epävarmuus tosiasialliseksi ongelmaksi, ja edellyttää valtioneuvoston ryhtyvän tarvittaessa toimiin oikeustilan selkeyttämiseksi.

Rajapintojen avaamisen vaikutukset. Ehdotettujen säännösten odotetaan lisäävän kilpailua ja monipuolistavan maksupalvelutoimialaa. Luottolaitosten rajapintojen avaaminen voi hajauttaa jatkossa tilitietoja useammalle toimijalle, kun ennen nämä tiedot ovat olleet vain yhdellä toimijalla. Rajapintojen avaus voi luoda uudenlaisia palveluita, jotka voivat olla aikaisempaa käyttäjäystävällisempiä tai muuten edullisempia. Esimerkiksi maksupalveluntarjoaja, joka tarjoaisi sekä tilitieto- että maksutoimeksiantopalvelua, voisi tarjota yhdeltä alustalta näitä molempia, vaikka käyttäjän maksutilit olisivat eri maksulaitoksissa.

Tilitietojen hajautukseen liittyy kuitenkin myös riskejä muun muassa tietoturvaan liittyen. Hallituksen esityksen mukaan toimiluvallisten maksulaitosten ja rekisteröityjen toimijoiden olisi muun muassa luotava erityinen kehys riskienhallintatoimenpiteistä tarjoamiensa maksupalveluiden operatiivisten ja turvallisuusriskien hallintaa varten. Toimijoiden tulisi vähintään vuosittain arvioida riskinsä ja riskienhallintatoimenpiteidensä riittävyys ja toimitettava arvio Finanssivalvonnalle. Talousvaliokunta pitää ehdotetun sääntelyn mukaisia velvoitteita tässä vaiheessa riittävinä, mutta edellyttää, että sääntelyn vaikutuksia ja toimialan kehitystä sekä mahdollisesti ilmenviä ongelmia seurataan tarkasti ja tarvittaessa ryhdytään korjaaviin lainsäädäntötoimiin.

Valiokunnan mietintö TaVM 20/2017 vp

Tunnistaminen. Talousvaliokunta pitää sinänsä hyvänä, että tunnistamisen vaatimuksia kiristetään, mutta muistuttaa, että tunnistusvälineen ehdoton luovuttamiskielto muodostaa voimassa olevassa lainsäädännössä erityisesti toimintarajoitteisille esteen saada ja käyttää tunnistusvälinettä. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomion vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain säännöksiin ja ehdottaa, että jatkovalmistelussa erityisesti tunnistamista koskevassa kansallisessa sääntelyssä huomioitaisiin myös toimintarajoitteiset henkilöt. Talousvaliokunta yhtyy asiantuntijakuulemisessa esitettyyn ehdotukseen, että ehdoton luovutuskielto korvattaisiin säännöksellä, joka mahdollistaisi erityistapauksissa tunnistusvälineen luovuttamisen esimerkiksi siten, että toimintarajoitteisen henkilön avustaja voisi avustaa myös tunnistusvälineen käytössä.

Yleisiä huomioita direktiivin ja kansallisen lainsäädännön suhteesta ja lainsäädännön vaikutusten seurannasta. Talousvaliokunta arvioi, että maksutoimeksiantopalveluja ja tilitietopalveluja koskeva uusi sääntely lisää maksupalvelujen käyttäjien vaihtoehtoja ja vahvistaa käyttäjien oikeudellista asemaa. Ehdotetuissa säännöksissä poistetaan esimerkiksi asiakasvarojen suojan piiriin kuuluvien varojen alarajat. Asiakasvarojen suojan piiri laajenee myös pelkästään maksupalveluita tarjoaviin maksulaitoksiin. Talousvaliokunta arvioi ehdotetun sääntelyn lisäävän kilpailua palveluiden tarjonnassa ja siten alentavan käyttäjien kustannuksia. Sääntelyyn liittyy kuitenkin epävarmuustekijöitä, koska uudistuksen hyödyt jäävät tosiasiallisesti riippumaan myös siitä, tuleeko markkinoille uusia toimijoita ja muuttuuko kuluttajien tai maksupalveluntarjoajien käyttäytyminen.

Talousvaliokunta toteaa, että sen asiantuntijakuulemisessa on esitetty useita muutosehdotuksia hallituksen esitykseen. Valiokunta on pitänyt ehdotuksia osin sisällöllisesti perusteltuina, mutta tähdentää nyt käsillä olevan sääntelykokonaisuuden perustuvan maksimiharmonisoivaan direktiiviin ja ehdotettujen muutosten kohdistuvan valtaosin sellaisiin kohtiin, joissa kansallista harkintavaltaa ei ole. Olennaisin kansallisen harkintavallan käyttö liittyy siihen, mitä lain säädöksiä sovelletaan toimilupavaatimuksesta poikkeuksen saaviin, rekisteröityihin toimijoihin. Tähän liittyvä kansallinen säännös on säilytetty vastaamaan pääosin voimassa olevaa sääntelyä. Säännöstä on asiallisesti muutettu ainoastaan siten, että näiltä rekisteröidyiltä toimijoilta edellytetään myös kiinteää toimipaikkaa, niihin sovelletaan asiakkaan tuntemista koskevia säännöksiä ja rekisteröinti voidaan peruuttaa samoin perustein kuin toimilupa voidaan peruuttaa. Talousvaliokunta pitää ehdotettua muutosta lainsäädäntöä selkeyttävänä. Kuten jo edellä on todettu eräiden yksittäisten kysymysten kohdalla, valiokunta pitää tärkeänä sääntelyn vaikutusten seurantaa, ja mikäli direktiivistä aiheutuvat säännökset näyttävät johtavan kohtuuttomaan lain soveltamiskäytäntöön, edellyttää valtioneuvoston selvittävän ratkaisuvaihtoehtoja.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 143/2017 vp sisältyvät 1.—6. lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö TaVM 20/2017 vp

Helsingissä 16.11.2017

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