

TALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 4/2010 vp

Hallituksen esitys maksupalvelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä lokakuuta 2009 lähettänyt talousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen maksupalvelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 169/2009 vp).

Lausunto

Talousvaliokunta on 8 päivänä joulukuuta 2009 pyytänyt liikenne- ja viestintävaliokunnalta lausunnon erityisesti niistä vaikutuksista, joita esityksellä on teleoperaattoreiden toimintaan ja mobiilimaksamiseen. Liikenne- ja viestintävaliokunta on antanut asiasta lausunnon (LiVL 2/2010 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tuomo Antila, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Seppo Tanninen, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Jussi Mäkinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- lakimies Jukka Laitinen, Finanssivalvonta

- johtaja Kirsi Leivo, Kilpailuvirasto
- apulaisjohtaja Outi Haunio-Rudanko, Kuluttajavirasto
- lakimies Sanna Hughes, Viestintävirasto
- ylitarkastaja Heikki Partanen, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- lakimies Jaakko Turunen, Keskuskaupparemari
- varatoimitusjohtaja Petri Carpén ja päälakimies Minna Kurru, Luottokunta
- asiantuntija Riikka Tähtivuori, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- kehityspäällikkö Anne Nisén ja lakimies Essi Ruokanen, Finanssialan Keskusliitto
- asiamies Matti Räisänen, Kaupan liitto
- johtava lakimies Tuula Sario, Suomen Kuluttajaliitto ry
- lainopillinen asiamies Tiina Toivonen, Suomen Yrittäjät
- toimitusjohtaja Reijo Svento ja lakiasioiden päällikkö Mika Enäjärvi, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry
- ICT-alan neuvottelukunnan puheenjohtaja Juha Kivistö, Toimihenkilöunioni TU ry
- toimitusjohtaja Marjukka Karttunen, Yrittäjien naisten Keskusliitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi maksupalvelulaki, jolla pantaisiin täytäntöön maksupal-

veluista sisämarkkinoilla annetun direktiivin III ja IV osaston säännökset.

Ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvia maksupalveluita ovat muun muassa tilisiirrot, suoraveloitukset ja pankki- ja luottokorttimaksut sekä laissa tarkemmin määritellyissä tapauksissa matkapuhelimella maksaminen. Laki ei koskisi käteisellä maksamista.

Lakiehdotus sisältää säännökset palveluntarjoajan velvollisuudesta antaa tietoja maksupalvelun käyttäjälle. Laissa säädettäisiin myös maksupalveluja koskevan puitesopimuksen muuttamisesta ja päättämisestä, maksutapahtumien käynnistämisestä, toteuttamisesta ja toteuttamisajoista sekä arvopäivän määräytymisestä. Merkittävä muutos nykyiseen on rajat ylittävien tilisiirtojen toteuttamisajan lyhentäminen ensin enintään kolmeen työpäivään ja vuoden 2012 alusta yhteen työpäivään.

Maksupalvelulakiin otettaisiin myös säännökset maksukorttien ja muiden maksuvälineiden käyttöön liittyvistä maksupalvelun käyttäjän ja palveluntarjoajan oikeuksista ja velvolli-

suuksista. Maksupalvelun käyttäjän vastuu maksuvälineen oikeudettomasta käytöstä rajoittuisi ehdotuksen mukaan pääsääntöisesti enintään 150 euroon.

Lakiehdotus sisältää lisäksi muun muassa säännökset palveluntarjoajan vastuusta oikeudettomasti ja virheellisesti toteutetuista sekä toteuttamatta jääneistä maksutapahtumista.

Maksupalvelulain noudattamista valvoisivat Finanssivalvonta ja kuluttaja-asiamies.

Maksupalvelulailla kumottaisiin tilisiirtolaki. Lisäksi esityksessä ehdotetaan maksupalvelulaista johtuvia seurannaismuutoksia kuluttajansuojalakiin, viestintämarkkinalakiin, eräistä arvopaperi- ja valuuttakaupan sekä selvitysjärjestelmän ehdoista annettuun lakiin, henkilötietolakiin, eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annettuun lakiin ja veronkantalakiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivästä toukokuuta 2010.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Valiokunta puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä vähäisin muutoksin.

Esitys liittyy maksulaitoksia koskevan hallituksen esityksen (HE 172/2009 vp) tavoin ns. maksupalveludirektiivin (2007/64/EY) täytäntöönpanoon. Direktiivin tavoitteena on saada aikaan unionin laajuiset yhtenäiset maksupalvelumarkkinat ja näin varmistaa, että maksamisesta (erityisesti tilisiirroista, suoraveloituksesta ja korttimaksuista) Euroopan unionin sisällä tulee yhtä helppoa, tehokasta ja turvallista kuin maksamisesta jäsenvaltioiden sisällä. Direktiivillä luodaan oikeudellinen perusta, jonka ansiosta yhtenäinen euromaksualue (Single Euro Payments Area, SEPA) voi toteutua.

Valiokunta pitää sääntelyn tavoitteita erittäin kannatettavina. Maksupalvelusääntelyllä vahvistetaan maksupalvelujen käyttäjien (kuluttajien, vähittäiskauppiain, pienten ja suurten

yriytysten ja viranomaisten) oikeuksia ja suojaa. Samalla lisätään markkinoiden läpinäkyvyyttä, tehostetaan valvontaa ja turvataan maksupalveluita tarjoaville tasapuoliset kilpailuolosuhteet.

Keskeisiä uudistuksia ovat rajat ylittävien tilisiirtojen nopeutuminen, asiakkaan vastuun rajaaminen 150 euroon maksuvälineen oikeudettoman käytön yhteydessä ja hinnoittelun läpinäkyvyyden lisääntyminen kauppiaiden voidessa siirtää maksuvälineestä aiheutuvat todelliset kustannukset tuotteiden hinnoista yksittäisen maksuvälineen käytön yhteyteen. Jälkimmäiseen uudistukseen liittyen talousvaliokunta kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että sääntely saattaa lisätä maksamista käteisellä rahalla. Kansantaloudellisesti suuntaus ei olisi suotava, sillä käteismaksaminen on kalliimpaa ja tehottomampaa kuin muut maksumuodot. Tältä osin on tarpeen seurata eri maksutapojen kehittymistä.

Talousvaliokunta katsoo, että esityksessä on asianmukaisesti otettu huomioon pääosin täys-harmonisoivan direktiivin asettamat velvoitteet.

Myös asiantuntijat ovat pitäneet esitystä päällinjoiltaan perusteltuna. Merkittävimpana kysymyksenä on noussut esille sääntelyn vaikutus teleyritysten toimintaan ja tätä kautta matkapuhelimella tapahtuvaan maksamiseen. Näihin kysymyksiin on kiinnittänyt huomiota myös liikenne- ja viestintävaliokunta esityksestä ja siihen liittyvästä maksulaitoksia koskevasta hallituksen esityksestä antamissaan lausunnoissa (LiVL 28/2009 vp ja LiVL 2/2010 vp).

Teleyritykset ja maksaminen matkapuhelimella

Maksupalveludirektiivin lähtökohtana on, että samanlaista toimintaa harjoittaviin yrityksiin tulee soveltaa yhtenäisiä säännöksiä. Näin ollen direktiivin voimaan saattavien maksulaitoslain ja maksupalvelulain voimaantulon myötä myös teleyritykset tulevat maksupalveluja koskevan sääntelyn piiriin niiltä osin kuin ne tarjoavat maksupalveluiksi luokiteltavia palveluja. Sääntelyn rajausta on tältä osin käsitelty tarkemmin 1. lakiehdotuksen 1 §:n 6 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 27/II—29/I). Perustelut ovat tältä osin yhdenmukaiset maksulaitoslakiehdotuksen 1 §:n 6 kohdan kanssa (HE 172/2009 vp, s. 29/I—30/I).

Direktiivin piiriin kuuluvia mobiilimaksuja ovat mm. elokuva-, pysäköinti- ja matkalippujen ostaminen matkapuhelinta käyttäen. Soveltamisalan ei sen sijaan kuulu maksun välittäminen tilanteissa, joissa maksun välittävä palveluntarjoaja tarjoaa maksun välittämisen lisäksi lisäarvoa palvelukokonaisuudessa ja kyseistä tavaraa tai palvelua voidaan käyttää vain digitaalisten laitteiden kautta. Näin ollen esimerkiksi soittoaäniä, taustakuvien ja pelien ostamiseen liittyvien maksujen välittäminen ei ole esityksen tarkoittamaa maksupalvelua. Lainkohdan perustelujen mukaisesti soveltamisalan ulkopuolelle jää lisäarvon tuottamisen perusteella myös mm. sellaisen tekstiviestimatkalipun hankkiminen, jonka osalta asiakas voi määritellä voimassaoloajan tai voimassaoloajan alkamisajankohdan. Lakiehdotuksessa on myös käytetty täysimääräisesti hyväksi se jousto, jonka direktiivi antaa ns. pienmaksuvälineille. Nämä, erityi-

sesti raportointivelvoitteita keventävät säännökset tulevat sovellettaviksi silloin, kun maksuvälinettä (esimerkiksi matkapuhelinta) voidaan käyttää vain arvoltaan pienehköihin maksuihin.

Teleyritykset ovat todenneet, että sääntelystä koituu merkittäviä kustannusvaikutuksia, jotka saattavat vaikuttaa negatiivisesti tietoyhteiskuntakehitykseen ja uusien sähköisten palveluiden kehittämiseen. Sekä kertaluonteisten että jatkuvien kustannusten on arvioitu nousevan useisiin miljooniin euroihin. Kustannusvaikutuksiin on kiinnitetty huomiota myös hallituksen esityksen perusteluissa (erityisesti s. 23/II ja 25). Yritykset ovat arvioineet, että seurauksena saattaa olla joidenkin jo käytössä olevien mobiilimaksamista hyödyntävien palveluiden lopettaminen.

Käytännössä uusi sääntely edellyttää, että teleoperaattoreiden tulee maksupalveluja tarjotessaan luoda menettelytavat, jotka maksupalvelujen osalta vastaavat muiden maksupalveluja tuottavien velvoitteita. Mm. asiakkaan tunnistamiseen, laskutukseen ja raportointiin liittyvistä uudistuksista aiheutuu erilaisia prosessi-, tietojärjestelmä- ja koulutuskustannuksia, jotka tulevat vaikuttamaan asiakashintoihin. Osa kustannuksista on kertaluonteisia. Ottaen huomioon, että maksupalvelut ovat teleyrityksissä vasta kehittyvä liiketoiminnan ala ja muodostavat nykyisellään vain noin 0,3 % (alle 15 miljoonaa euroa) näiden yritysten kokonaisliikevaihdosta, ovat kustannukset suhteessa sektorin tuottoon huomattavat. On kuitenkin todettava, että uusi sääntely tulee aiheuttamaan kustannuksia myös luottolaitoksille. Myös näiden kustannusten on arvioitu olevan merkittäviä (HE s. 24/II).

Myös liikenne- ja viestintävaliokunta on kiinnittänyt tilanteeseen vakavaa huomiota sekä maksulaitoslakia (LiVL 28/2009 vp) että maksupalvelulakia (LiVL 2/2010 vp) koskevista esityksistä antamissaan lausunnoissa. Ensin mainitussa lausunnossaan valiokunta esittää, että talousvaliokunta sisällyttää mietintönsä perusteluihin maksulaitoslain 1 §:n 2 momentin 6 kohtaan liittyvän tulkintaohjeen, jossa laajennettaisiin hallituksen esityksessä tarkoitettua lisäarvon käsitettä siten, että lisäarvona pidetään myös palvelua tai tuotetta, joka toimitetaan säh-

köisenä matkapuhelimeen tai muuhun päätelaitteeseen, ja näin toimitettu viesti sisältää itse palvelun tai tuotteen ja toimii samalla tositteena, jolla palvelun hankkiminen voidaan tarvittaessa todistaa. Samoin liikenne- ja viestintävaliokunta on esittänyt, ettei lakia sovellettaisi tietyin edellytyksin myöskään matkapuhelimella hankittuihin muihin kuin sähköisiin tuotteisiin (kuten automaattista ostettavat elintarvikkeet). Masettavan hyödykkeen arvo ei näissä tapauksissa voisi yleensä ylittää kymmentä euroa.

Maksupalvelulaista antamassaan lausunnossa (LiVL 2/2010 vp) valiokunta on esittänyt, että talousvaliokunta esittää eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman, jossa edellytetään, että sääntelyn vaikutuksia tietoyhteiskuntakehitykseen ja sähköisten palveluiden tarjontaan seurataan tiiviisti ja ryhdytään tarvittaessa asianmukaisiin toimenpiteisiin sääntelyn muuttamiseksi ja tämentämiseksi.

Ilmeistä on, ettei direktiivin valmisteluvaiheessa ole kiinnitetty riittävää huomiota mobiilimaksamiseen liittyviin erityiskysymyksiin. Nykymuodossaan maksupalveludirektiivi ei kuitenkaan anna mahdollisuutta liikenne- ja viestintävaliokunnan esittämään laveampaan tulkintaan lisäarvon käsitteestä eikä myöskään euro määrän asettamista ns. kolikkomaksamista korvaavan maksupalvelun osalta. Komission näkemys asiasta on yksiselitteinen. Myös Tanskassa, Norjassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Itävallassa on päädytty vastaavaan sääntelyyn. Sama tilanne on Ruotsissa, jossa maksupalveluita koskeva lakiehdotus on etenemässä vastaavansisältöisenä kuin Suomessa. Edellä olevan perusteella valiokunta katsoo, ettei Suomessa ole perusteltua päätyä erilaiseen tulkintaan, joka suurella todennäköisyydellä tulisi johtamaan komission toimenpiteisiin. Niin matkapuhelinmaksamisen kuin muunkin täysharmonisoinnin piiriin kuuluvan maksupalvelusääntelyn osalta on varmistettava, että muutkin ETA-maat saattavat kansallisen sääntelynsä direktiivin mukaisesti voimaan.

Talousvaliokunta painottaa, ettei sääntely estä mobiilimaksamista, vaan tavoitteena on saattaa maksupalvelujen tarjoajat yhdenvertai-

seen asemaan ja samalla suojata kuluttajaa samalla tavalla riippumatta siitä, kuka maksun välittää. Sähköisiä maksupalveluja tarjoavat muutkin kuin vain teleyritykset. Yhdenmukainen sääntely muiden maksupalvelujen välittäjien kanssa saattaa teleyritykset myös tasavertaiseen asemaan alan jatkokehittämismahdollisuuksien kannalta. Valiokunta yhtyy kuitenkin esitettyyn huoleen sääntelyn vaikutuksista erityisesti matkapuhelinmaksamiseen ja tätä kautta mahdollisista tietoyhteiskuntavaikutuksista. Kyseessä on vasta kehittyvä sektori, jolle aiheutuvat lisäkustannukset saattavat, ainakin lyhyemmällä aikavälillä, hidastaa kehitystä.

Liikenne- ja viestintävaliokunnan tapaan talousvaliokunta edellyttää, että sääntelyn vaikutuksia tietoyhteiskuntakehitykseen ja sähköisten palveluiden tarjontaan seurataan ja että Suomi ryhtyy tarvittaessa pikaisiin toimenpiteisiin komission informoimiseksi ja EU-sääntelyn muuttamiseksi (*Valiokunnan lausumaehdotus*).

Samoin valiokunta kiinnittää huomiota teleyritysten kokonaissääntelyyn. Nyt samaan toimijaan kohdistuu sekä viestintälainsäädännöstä että maksupalvelusääntelystä aiheutuvia velvoitteita, jotka ovat osin päällekkäisiä. Selkein soveltamisohjein tulee varmistaa, ettei alan toimijoille aiheudu kohtuuttomia vaikeuksia muutosvaiheesta. 1. lakiehdotuksessa oleva siirtymäaika tarjoaa tähän mahdollisuuden.

Maksupalvelun käyttäjän vastuu maksuvälineen oikeudettomasta käytöstä

Maksupalvelua koskevan lakiehdotuksen 62 §:ssä säännellään maksupalvelun käyttäjän vastuusta tilanteessa, jossa toinen henkilö on käyttänyt maksuvälinettä oikeudettomasti. Maksuvälineen käyttöön liittyvää sääntelyä on myös lakiehdotuksen 53 ja 54 §:ssä. Tältä osin on tuotu esille, ettei näiden säännösten keskinäinen soveltamissuhde ole täysin selvä.

Talousvaliokunta toteaa, että lakiehdotuksen 62 §:n 3 momentin 3 kohtaa asiallisesti vastaava säännös on nykyisin kuluttajansuojalain 7 luvun 19 §:n 2 momentin 2 kohdassa. Säännöstä on voitu soveltaa myös kansainvälisesti käytettä-

viin maksukortteihin, kuten ratkaisu KKO 1994:82 osoittaa.

Maksupalvelulain 53 ja 54 §:ssä säädetään maksuvälineen haltijan velvollisuuksista huolehtia maksuvälineestä sekä tehdä ilmoitus maksuvälineen katoamisesta, joutumisesta oikeudettomasti toisen haltuun tai oikeudettomasta käytöstä. Lain 62 §:ssä puolestaan säädetään siitä, milloin ja miltä osin maksupalvelun käyttäjä on vastuussa maksuvälineen oikeudettomasta käytöstä.

Pykälän 1 momentissa säädettävät vastuun perusteet pohjautuvat siihen, että maksuvälineen haltija on laiminlyönyt 53 tai 54 §:n mukaisia velvollisuuksiaan. Pykälän 2 momentissa rajoitetaan määrällisesti vastuuta, joka on syntynyt 1 momentin 2 tai 3 kohdan mukaisen vastuuperusteen johdosta. Pykälän 3 momentissa säädetään vastuusta vapautumisen perusteista. Momentin 3 kohdan mukainen vastuuvapausperuste pohjautuu siihen, että maksunsaaja ei ole asianmukaisesti varmistunut maksajan oikeudesta käyttää maksuvälinettä. Tätä vastuuvapausperustetta (kuten myös momentin 1 ja 2 kohdan mukaisia vastuuvapausperusteita) voidaan soveltaa silloin, kun maksuvälineen haltija on itse laiminlyönyt 53 tai 54 §:n mukaisia velvollisuuksiaan. Sääntely vastaa tältä osin voimassa olevaa kuluttajansuojalain 7 luvun 19 §:ää. Jos kuitenkin maksuvälineen haltija on toiminut 62 §:n 4 momentissa tarkoitettuun tavoin petollisesti, hän ei saa suojaa saman pykälän 3 momentin 3 kohdan nojalla, kuten ei muidenkaan 3 momentissa säädettyjen vastuuvapausperusteiden nojalla. Ero nykyiseen sääntelyyn johtuu tältä osin direktiivistä.

Seuranta

Kyseessä on laaja sääntelyuudistus, joka tulee merkittävästi vaikuttamaan eri toimijoihin ja toimintatapoihin. Talousvaliokunta painottaakin paitsi markkinoiden kokonaiskehityksen seurannan tärkeyttä myös tarvetta ohjeistukseen ja tiedottamiseen. Tietyiltä osin saattaa olla aihetta myös lisäsääntelyyn (esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 6 §:n korttimaksujen sivullissitovuutta koskeva sääntely). Tämänkaltaiset tarpeet tulee selvittää mahdollisimman pikaisesti ja ryhtyä tarvittaviin toimiin.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Maksupalvelulaki

5 §. Säännöksen 2 momenttiin on lisätty viittaus lain 51 §:ään. Muutoksen avulla vältetään mahdolliset likviditeetti- ja riskienhallintaongelmat, joita aiheutuisi 51 §:n arvopäivää koskevien säännösten soveltamisesta Euroopan talousalueen ulkopuolisten valtioiden valuutan määraisiin maksutapahtumiin.

Muutoksen avulla vältetään tilanne, jossa suomalaiset luottolaitokset olisivat velvollisia maksamaan korkoa Euroopan talousalueen ulkopuolisille asiakkailleen ns. nostrotileille kirja- tuista varoista kirjauspäivästä alkaen, vaikka luottolaitokset eivät itse voisi saada tilivaroille vastaavaa korkoa nostrotiliä pitävältä rahalaitoksesta.

69 §. Säännöksen 4 momentin sanamuotoa on täsmennetty siten, että vastuunrajoitusehto voi koskea vain maksuvälityksessä aiheutettuja välillisiä vahinkoja.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella talousvaliokunta ehdottaa,

että 2.—7. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 5 ja 69 § muutettuina (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että hyväksytään yksi lausuma (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan muutosehdotukset

1. lakiehdotus

5 §

Muut palveluntarjoajan sijainnista ja maksutapahtumassa käytettävästä valuutasta johtuvat rajoitukset

(1 mom. kuten HE)

Lain 49, 51 ja 52 §:ää ei sovelleta maksutapahtumaan, joka on muun valuutan kuin euron tai Euroopan talousalueeseen kuuluvan valtion valuutan määräinen.

69 §

Vahingonkorvaus

(1—4 mom. kuten HE)

Palveluntarjoajan vastuu *maksutoimeksianton toteuttamisessa tapahtuneella virheellä tai laiminlyönnillä aiheutetusta* välillisestä vahingosta voidaan sopimuksella sulkea pois tai sitä voidaan rajoittaa. Palveluntarjoaja ei voi vedota vastuunrajoitusehtoon, jos palveluntarjoaja tai joku, jonka menettelystä se vastaa, on aiheuttanut vahingon tahallisesti tai törkeästä huolimattomuudesta.

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus seuraa tiiviisti sääntelyn vaikutuksia tietoyhteiskuntakehitykseen ja sähköisten palveluiden tarjontaan ja ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin EU-sääntelyn muuttamiseksi.

Helsingissä 24 päivänä maaliskuuta 2010

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Jouko Skinnari /sd
vpj. Antti Rantakangas /kesk
jäs. Hannu Hoskonen /kesk
Harri Jaskari /kok
Anne Kalmari /kesk
Toimi Kankaanniemi /kd

Miapetra Kumpula-Natri /sd
Jouko Laxell /kok
Päivi Lipponen /sd
Marjo Matikainen-Kallström /kok
Markku Uusipaavalniemi /kesk
vjäs. Klaus Pentti /kesk.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Tuula Kulovesi.