OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
LsN Pekka Pulkkinen

24.10.2017

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI MAKSUPALVELULAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 132/2017 vp)

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi maksupalvelulakia. Uudistuksilla pantaisiin täytäntöön lähinnä uuden maksupalveluista sisämarkkinoilla annetun direktiivin III ja IV osaston säännökset siltä osin kuin ne poikkeavat vanhan direktiivin vastaavista säännöksistä. Muutokset ovat lähes kokonaan direktiivin edellyttämiä, eikä niihin harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta liity kansallista liikkumavaraa.

Maksupalvelulain soveltamisalaa laajennettaisiin siten, että soveltamisalaan kuuluvia maksupalveluita olisivat myös maksutoimeksiantopalvelu ja tilitietopalvelu. Maksupalvelun käyttäjällä olisi 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.

Lain kauppaedustajia, rajattua verkkoa ja teleyrityksiä koskevia soveltamisalapoikkeuksia kavennettaisiin. Kaupallisen asiamiehen välityksellä toteutettavat maksutapahtumat jäisivät uuden direktiivin mukaisesti soveltamisalan ulkopuolelle vain, kun asiamies toimii joko maksajan tai maksunsaajan mutta ei molempien puolesta.

Myös soveltamisalarajausta, joka koskee rajatussa verkossa käytettäviä ja tähän rinnastettavia maksuvälineitä, kavennetaan. Uudessa direktiivissä edellytetään, että kyse täytyy olla maksuvälineen liikkeeseenlaskijan ja hyödykkeen tarjoajien välisiin

suoriin kaupallisiin sopimuksiin perustuvasta rajatusta verkosta taikka hyödykevalikoimasta, joka on erittäin rajattu. Toisaalta uuden direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle on vanhasta direktiivistä poiketen 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 toimittajalta, jotka ovat tehneet kaupallisen sopimuksen liikkeeseenlaskijan kanssa. Tätä uutta soveltamisalapoikkeusta ehdotetaan käytettäväksi maksupalvelulaissa.

Teleyrityksiä koskevaa soveltamisalapoikkeusta on uudessa direktiivissä merkittävästi kavennettu vanhaan direktiiviin verrattuna. Uudessa direktiivissä lähtökohtana on, että teleyritysten tarjoamat palvelut kuuluvat soveltamisalaan silloin, kun niissä on kyse jostain direktiivissä tarkoitetusta maksupalvelusta riippumatta teleyrityksen palvelukokonaisuudessa mahdollisesti tarjoamasta lisäarvosta. Eräät teleyrityksen sähköisten viestintäpalvelujen ohella tarjoamat, asiakaslaskutuksen yhteydessä laskutettavat maksutapahtumat 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. Maksupalvelulakia muutettaisiin vastaamaan uuden direktiivin säännöksiä.

Maksunsaajan oikeutta periä lisäkuluja eräiden maksutapojen käytöstä rajoitettaisiin. Käytännössä lisäkuluja ei voitaisi periä esimerkiksi kuluttajien tällä hetkellä tavallisimpien maksukorttien (Visa, MasterCard) käytöstä. Työryhmän yksimielisen käsityksen ja lausuntopalautteen perusteella maksunsaajien oikeutta periä lisäkuluja ei edelleenkään ehdoteta rajoitettavaksi enemmälti kuin direktiivi edellyttää, vaan nykytila säilytettäisiin siinä laajuudessa kuin direktiivi sen sallii.

Myös vastuusäännöksiä ehdotetaan tietyiltä osin muutettavaksi. 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. Poikkeuksista säädetään myöhemmin annettavissa komission teknisissä sääntelystandardeissa.

Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu oikeusministeriön asettamassa työryhmässä, jossa ovat olleet oikeusministeriön lisäksi edustettuina valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, Finanssivalvonta, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry, Finanssialan Keskusliitto ry, Kuluttajaliitto—Konsumentförbundet ry, Suomen Yrittäjät ry sekä Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry.

Työryhmän mietintö valmistui helmikuussa 2017 (oikeusministeriön julkaisu 16/2017). Mietintöön liittyi Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry:n edustajan eriävä mielipide. Tämä koski vastuusäännöstä, jonka mukaan maksupalveluntarjoaja, joka ei edellytä vahvan tunnistamisen käyttöä, on vastuussa oikeudettomasta maksutapahtumasta silloinkin, kun laki sinänsä sallii vahvan tunnistamisen vaatimuksesta poikettavan. Työryhmän mietinnössä ja hallituksen esityksessä ehdotettu sääntely on kuitenkin oikeusministeriön käsityksen mukaan direktiivin mukainen, eikä asiaan liity kansallista liikkumavaraa. Muu työryhmä oli esityksestä tältäkin osin yksimielinen, ja ehdotettu sääntely on myös direktiivin täytäntöönpanoa koskevan komission ohjeistuksen mukainen.

Työryhmän mietinnöstä pyydettiin lausuntoa 33 viranomaiselta ja yhteisöltä. Lausuntoja saatiin 21. Lausunnoista on laadittu tiivistelmä (oikeusministeriön julkaisu 42/2017). Työryhmän ehdotusta on jatkovalmistelussa jonkin verran tarkistettu ja täydennetty. Lakiehdotusten perusteluja on muun muassa lausuntopalautteen johdosta eräiltä osin muokattu ja täydennetty. Lisäksi esityksen vaikutuksia koskevia arvioita on täydennetty.

Esityksen vaikutukset

Maksutoimeksiantopalveluja ja tilitietopalveluja koskeva uusi sääntely lisää kuluttajien ja muiden maksupalvelujen käyttäjien toimintavaihtoehtoja. Se on myös omiaan lisäämään kilpailua ja sitä kautta alentamaan maksupalvelun käyttäjien maksamiseen liittyviä kustannuksia.

Teleyrityksiä, rajattua verkkoa ja kauppaedustajia koskevien soveltamisalapoikkeusten kaventaminen on omiaan muun muassa tasapuolistamaan kilpailuedellytyksiä eri palveluntarjoajien välillä ja tehostamaan kuluttajansuojaa. Maksupalvelusääntelyn ulottamisella kyseisiin palveluihin saattaa toisaalta olla myös kielteisiä vaikutuksia. Se voi eräissä tapauksissa rajoittaa nykyisten palvelujen tarjontaa sekä uusien palvelujen kehittämistä ja tätä kautta vähentää kuluttajien ja muiden maksupalvelun käyttäjien tarjolla olevia toimintavaihtoehtoja.

Maksunsaajia koskevan maksutapalisien perimisen osittainen kielto, joka käytännössä koskee muun muassa kuluttajien Visa- ja MasterCard-maksukortteja eli suurinta osaa kotimaisista korttimaksutapahtumista, merkitsee, että kauppiaat pyrkivät perimään näiden maksutapojen hyväksymisestä aiheutuvat kustannuksensa kyseisen asiakkaan sijasta kaikilta asiakkailtaan näiden maksamissa hyödykkeiden hinnoissa. Sääntely kuitenkin kytkeytyy korttimaksujen siirtohintoja koskevaan asetukseen, jolla on

rajoitettu kyseisistä korttimaksutapahtumista palveluntarjoajien välillä perittäviä siirtohintoja, mikä puolestaan välillisesti alentaa kauppiaan palveluntarjoajan tältä perimiä palvelumaksuja.

Muutokset, jotka koskevat maksupalvelun käyttäjän vastuuta maksuvälineen oikeudettomasta käytöstä, johtavat yksittäistapauksissa maksupalvelun käyttäjän aikaisempaa lievempään vastuuseen oikeudettomista maksutapahtumista. Sanottu voi periaatteessa merkitä myös, että maksuvälineen haltijat suhtautuvat maksuvälineestä huolehtimista ja katoamisilmoituksen tekemistä koskeviin velvollisuuksiinsa aikaisempaa välinpitämättömämmin. Muutoksen merkitys tältä kannalta voidaan kuitenkin arvioida melko vähäiseksi. Toisaalta maksupalvelun käyttäjän vastuun lievennykset lisäävät maksuvälineiden liikkeeseenlaskijoille oikeudettomista maksutapahtumista aiheutuvia kustannuksia.

Palveluntarjoajille asetetut vahvan asiakastunnistamisen ja viestintästandardien noudattamisen vaatimukset vähentävät väärinkäytöksiin liittyviä riskejä muun muassa kuluttajien näkökulmasta. Toisaalta vaatimukset voivat vaikeuttaa maksamista tai olla ylimitoitettuja erilaisissa maksutilanteissa, kuten lähimaksamisessa ja pienmaksamisessa, minkä vuoksi ne voivat hankaloittaa uusien käyttökelpoisten maksutapojen kehittämistä. Vaikutukset jäävät tältä osin riippumaan mm. komission teknisissä sääntelystandardeissa vahvan tunnistamisen vaatimuksesta myönnettävistä poikkeuksista.

Maksutoimeksiantopalveluja ja tilitietopalveluja koskeva uusi sääntely edellyttää, että pankit ja muut maksutilejä pitävät palveluntarjoajat sallivat maksutapahtuman käynnistämisen ja maksutilejä koskevien tietojen antamisen toisen palveluntarjoajan välityksellä ja että viimeksi mainitut palveluntarjoajat voivat hyödyntää maksutilejä pitävien palveluntarjoajien asiakkailleen tarjoamia tunnistusmenettelyjä. Tästä aiheutuu muun muassa tarvetta muuttaa palveluntarjoajien tietojärjestelmiä, mikä puolestaan aiheuttaa merkittäviä tietojärjestelmäkustannuksia.

Myös teleyrityksiä koskevat muutokset edellyttävät tietojärjestelmämuutoksia, joista aiheutuu teleyrityksille merkittäviä kustannuksia. Suurimmat kustannukset liittynevät ns. puhepalveluihin. Kustannusvaikutuksia mm. teleyrityksille on arvioitu tarkemmin hallituksen esityksessä.

Riippuvuus muista esityksistä

Esitys koskee pääasiassa uuden maksupalveludirektiivin III ja IV osaston säännösten täytäntöönpanoa. Direktiivin täytäntöönpanoa muilta osin (esim. toimilupakysymykset) koskeva erillinen hallituksen esitys laiksi maksulaitoslain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi esitellään valtiovarainministeriöstä.

Voimaantulo

Lait ehdotetaan tuleviksi 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.