FiCom ry | Jussi Mäkinen
20.10.2017

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

FiComin lausunto II maksupalveludirektiivin täytäntöönpanosta – HE 132/2017 vp

Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry kiittää mahdollisuudesta lausua II maksupalveludirektiivin (PSD2) täytäntöönpanosta Suomen lainsäädäntöön maksupalvelulakiin ehdotetuilla muutoksilla ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Pääviestit

- PSD2-direktiivin täytäntöönpano edellyttää teleyrityksiltä merkittäviä mukauttamistoimenpiteitä.
- Telecom-poikkeuksen uusi muotoilu voi johtaa siihen, että kuluttajien mahdollisuus käyttää lisämaksullisia palveluita estyy euromääräisten rajojen tullessa täyteen.
- Esityksiä tulisi selventää teleyrityspoikkeuksen euromääräisten rajojen huomioimisen ja yhdysliikennemaksujen osalta.
- Maksupalvelulain esitystä tulee muuttaa maksupalvelun tarjoajan vastuun osalta. Ehdotettu ratkaisu ei ole sopusoinnussa vastuuperiaatteiden kanssa.

Sääntelyn vaikutukset

Esitykset on pääasiassa hyvin valmisteltu ja niissä pitäydytään pääasiassa PSD2-direktiivin edellyttämässä sääntelyssä ilman kansallisia lisäyksiä, mikä on hallitusohjelman mukainen ja erittäin kannatettava linja.

PSD2:n telecom-poikkeuksen muuttaminen aiheuttaa toimialalle tarpeen merkittäviin mukauttamistoimenpiteisiin, jotka erityisesti johtuvat lisämaksullisten puhepalvelujen ottamisesta sääntelyn soveltamisalaan. Kuten esityksen vaikutusarviossa on todettu, teletoimiala arvioi ehdotettujen muutosten vaikutukset merkittäviltä osin kielteisiksi, koska sääntely voi vaikuttaa heikentävästi kuluttajien kokemaan palveluun. Erityisen ongelmallisena toimiala kokee tarpeettoman ylimitoitetun vahvan tunnistamisen vaatimuksen, joka rahamäärältään pienten maksutapahtumien osalta rampauttaa käyttäjäkokemuksen.

Järjestelmämuutoksista ja muista mukauttamistoimenpiteistä arvioidaan aiheutuvan toimialalle kymmenien miljoonien eurojen kustannukset.

Teleyrityspoikkeuksen perustelut (maksupalvelu- ja laitoslait)

Esitetyn maksupalvelulain 3 §:ssä ja sen perusteluissa käytetään PSD2:n mukaista ilmaisua maksupalvelun käyttäjä teleyrityspoikkeuksen rajoja määritettäessä. Käytännössä teleyritysten toiminta ja niissä käytettävät järjestelmät perustuvat liittymiin ja niiden määrittelyihin. Valiokunnan lausunnossa olisi hyvä selventää, että teleyritysten osalta säännöksessä tarkoitetut rajat ovat käytännössä liittymä-, eivät käyttäjäkohtaisia.

Alustavissa tulkintakeskusteluissa Finanssivalvonnan kanssa merkittäväksi tulkintakysymykseksi on muodostunut teleyrityspoikkeuksen euromäärät ylittävien maksutapahtumien käsittely. FiCom pitää

tärkeänä, että lainsäätäjän tarkoitusta selvennetään valiokunnan lausunnossa siten, että on selvää, että teleyrityspoikkeuksen euromäärän ylittävissä maksutapahtumissa poikkeuksen euromäärä on tarkoitus aina huomioida. Esimerkiksi 60 euron lisämaksullisen puhepalvelun maksusta tulisi vähentää teleyrityspoikkeuksen mukaiset 50 euroa ja tämän ylittävää osuutta arvioitaisiin maksupalveluna.

Lainsäätäjän tarkoituksen selventämisellä on merkitystä yritysten mahdollisuudessa tarjota käyttäjille lisämaksullisia puhepalveluita. Myöhemmin Komission sääntelystandardeissa täsmentyvä vahvan tunnistamisen vaatimus tekee palveluiden tarjoamisen muutoin käytännössä hyvin vaikeaksi järjestää, koska vahvan tunnistamisen vaatimus seuraisi heti 50 euron rajan jälkeen.

Soveltamisalan täsmentäminen

Maksupalvelulain 1 §:n yksityiskohtaisten perusteluiden viimeisessä kappaleessa on esimerkkien avulla linjattu palveluita, joita ei ole tarkoitus pitää maksupalveluina. FiCom pitää tärkeänä, että valiokunta lausunnossaan selventäisi, että ”voimassa olevan lain esitöiden (HE 169/2009 vp) mukaisesti ”Maksupalveluna ei nykykäytännön mukaisesti pidettäisi teleyritysten välisiä verkon käytöstä maksettavia tukkumaksuja, jotka johtuvat esimerkiksi yhdysliikenteestä taikka käyttöoikeuden tai kapasiteetin luovutuksista.”

PSD2-direktiivillä ei ole tarkoitus muuttaa oikeustilaa tältä osin, jolloin teleyrityspoikkeuksen olennaisesti muuttuessa tämä tulkintaohje on erityisen tärkeä säilyttää lain perusteluissa.

Vahva tunnistaminen ja vastuut

Ehdotuksessa maksupalvelulaiksi uusi vahvan tunnistamisen vaatimus ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston asetuksella voimaan siinä vaiheessa, kun Euroopan Komission täytäntöönpanoasetuksella antamat tekniset sääntelystandardit tulevat voimaan. Ratkaisu on onnistunut.

Vahvan tunnistamisen vaatimus sen sijaan on niin jäykkä ja kategorinen, että siihen liittyy vaara nykyisten sähköisten maksutapojen käytettävyyden heikentymisestä. Direktiivi on laadittu niin, että maksupalvelun tarjoajien ja -käyttäjien asemaan merkittävästi vaikuttavat yksityiskohtaiset säännökset on käytännössä kokonaan jätetty Komission harkittaviksi. Sääntelystandardien ollessa lausuntoa annettaessa vielä vahvistamatta, koko sääntelyn vaikutusten arviointi on tässä vaiheessa hyvin vaikeaa.

FiCom pitää työryhmän ehdotusta vastuusääntelyn osalta erityisen ongelmallisena. Ehdotetun maksupalvelulain 62 § 2 momentin 4 kohtaan ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös, jonka mukaan maksupalvelunkäyttäjä ei vastaisi oikeudettomasta maksutapahtumasta, jos palveluntarjoaja ei ole edellyttänyt maksajan vahvaa tunnistamista. Ehdotettu säännös, ottaen huomioon todistustaakan jakoa koskevan 72 §:n, saattaa erityisesti pienmaksujen tarjoajat varsin heikkoon asemaan, koska vastuuta ei ole kytketty Komission sääntelystandardeissa säädettäviin poikkeuksiin vahvan tunnistamisen vaatimuksesta.

Kokonaisuutena arvostellen säännös, jossa erikseen säädettyä tunnistamisvaatimuksen poikkeusta hyödyntävä huolellinen toimija voisi pelkän väitteen perusteella joutua vastaamaan käyttäjälle täysin oikeasta maksutapahtumasta, sopii huonosti suomalaiseen siviilioikeudelliseen vastuutraditioon ja maksupalveluntarjoajan asema käy ongelmalliseksi perustuslaissa turvatun omaisuudensuojan ja elinkeinonvapauden kannalta.

Lisäksi epäsuhtainen vastuuasetelma saattaa kannustaa maksupalvelun käyttäjiä esittämään jopa perusteettomia väitteitä maksutapahtumien oikeudettomuudesta.

FiCom esittää, että kyseinen kohta on muutettava seuraavasti:

4) jos palveluntarjoaja ei ole edellyttänyt maksajan vahvaa tunnistamista, *paitsi jos maksutapahtumaan sovelletaan 85 b § pykälän 3 momentissa tarkoitettua poikkeusta vahvan tunnistamisen velvoitteeseen.*

Yllä esitetyllä tavalla muutettuna vastuusäännös on sopusoinnussa esityksen 85 b § kanssa ja huolellisesti toimiva maksupalveluntarjoajan oikeudellinen asema on turvallinen.

Helsingissä,

Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry

Jussi Mäkinen
Lakimies