OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
LsN Pekka Pulkkinen

3.11.2017

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

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

1 Yleistä

Oikeusministeriö lausuu valiokunnalle toimitettujen kirjallisten asiantuntijalausuntojen johdosta kunnioittavasti seuraavan.

Oikeusministeriö katsoo, että asiantuntijalausunnoissa ei ole esitetty perusteita muuttaa hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia.

Jäljempänä on ensisijaisesti otettu kantaa sellaisiin lausunnoissa esitettyihin hallituksen esitystä koskeviin huomautuksiin, jotka koskevat itse lakiehdotuksia ja niiden perusteluja. Muita lausunnoissa esitettyjä näkökohtia on käsitelty lyhyesti vastineen lopussa.

2 Lakiehdotukset ja niiden perustelut

2.1 Maksupalvelulaki

1 §

Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto Ficom ry katsoo, että pykälän perusteluja, joissa mainitaan esimerkkejä lain soveltamisalan ulkopuolelle jäävistä palveluista, olisi täydennettävä seuraavasti: ”Maksupalvelua eivät olisi teleyritysten väliset verkon käytöstä maksettavat tukkumaksut, jotka johtuvat esimerkiksi yhdysliikenteestä taikka käyttöoikeuden tai kapasiteetin luovutuksesta”.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun lisäyksen merkitys jää täysin epäselväksi. Maksu itsessään ei ole maksupalvelu, joten tässä mielessä ehdotettu virke ilmaisee vain itsestäänselvyyden. Sikäli kuin kyseisten tukkumaksujen suorittaminen tapahtuu esim. tilisiirtona, jää puolestaan täysin epäselväksi, millä perusteella esimerkiksi tilisiirron toteuttamiseen osallistuvien pankkien maksupalvelutoiminta jäisi lain soveltamisalan ulkopuolelle, jos lausunnonantajan ehdotuksella tätä tarkoitetaan.

Asiasta on keskusteltu myös hallituksen esitystä valmistelleessa oikeusministeriön työryhmässä, jolloin ei ole kyetty selventämään, mitä kyseinen lausuma tarkoittaa tai mihin maksupalveludirektiivin ja maksupalvelulain soveltamisalarajaukseen lausuma voisi liittyä.

Oikeusministeriö ei pidä ehdotusta perusteltuna, vaikka vastaava virke jostain syytä onkin maksupalvelulain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 169/2009 vp.

3 §

Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto Ficom ry katsoo, että valiokunnan mietinnössä olisi otettava kantaa erinäisiin maksupalvelulain 3 §:n 6 kohdan ns. teleyrityspoikkeusta koskeviin tulkintakysymyksiin. Lausunnonantajan mukaan kohdassa tarkoitettuja euromääräisiä rajoja olisi voitava käytännössä arvioida liittymäkohtaisesti. Lisäksi lausunnonantaja katsoo, että tilanteet, joissa rajat ylittyvät, olisi katsottava lain soveltamisalaan kuuluviksi vain rajan ylittävältä osalta.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu maksupalvelulain 3 §:n 6 kohta perustuu suoraan direktiivin 3 artiklan l alakohtaan (ks. hallituksen esityksen s. 28–29). Koska kyseessä on täysharmonisaatiodirektiivi, lausunnonantajan esiin tuomat tulkintakysymykset eivät ole sellaisia, että niitä olisi mielekästä pyrkiä ratkaisemaan lainsäädännössä tai lain esitöissä, vaan ne on syytä jättää toimivaltaisten viranomaisten arvioitaviksi.

38 a §

Viestintävirasto ehdottaa, että pykälän perusteluissa, joissa todetaan, että maksutoimeksiantopalvelun käyttäminen ei ole tunnistuslain vastaista luovuttamista, viitattaisiin tunnistusvälineen haltijan vastuuta koskevan vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain (617/2009, jäljempänä tunnistuslaki) 27 §:n lisäksi luovutuskieltoa koskevaan tunnistuslain 23 §:ään.

Oikeusministeriö ei pidä perustelujen täydentämistä ehdotetulla tavalla tarpeellisena, koska luovutuskiellon merkitys liittyy paljolti juuri tunnistusvälineen oikeudetonta käyttöä koskeviin vastuukysymyksiin ja

koska hallituksen esityksen kyseisessä kohdassa asiaa on käsitelty erityisesti vastuukysymysten näkökulmasta.

62 §

Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto Ficom ry:n mukaan maksupalvelulain 62 §:n 3 momentin 4 kohtaa olisi muutettava siten, että palveluntarjoaja, joka ei ole edellyttänyt maksajan vahvaa tunnistamista, ei olisi vastuussa oikeudettomasta maksutapahtumasta, jos kyseisen maksutapahtuman osalta on sallittua poiketa vahvan tunnistamisen velvoitteesta.

Oikeusministeriö toteaa, että direktiivin 97 artikla edellyttää lähtökohtaisesti aina vahvaa tunnistamista, kun maksaja käynnistää sähköisen maksutapahtuman. Tästä voidaan poiketa vain, jos poikkeuksesta (esim. lähimaksamisen ja pienmaksamisen osalta) säädetään direktiivin 98 artiklassa tarkoitetuissa komission teknisissä sääntelystandardeissa.

Edelleen direktiivin 74 artiklan 2 kohdassa säädetään, että jos maksupalveluntarjoaja ei edellytä vahvaa tunnistamista, maksaja ei ole vastuussa maksuvälineen oikeudettomasta käytöstä, ellei maksaja ole toiminut petollisesti.

Direktiivin sääntelyn tarkoitus on se, että niissäkin tapauksissa, joissa yleisestä vahvan tunnistamisen vaatimuksesta voidaan poiketa, poikkeaminen tapahtuu palveluntarjoajan riskillä. Toisin sanoen palveluntarjoaja, joka päättää hyödyntää vahvan tunnistamisen vaatimuksesta suotua poikkeusta, kantaa samalla riskin maksutapahtuman mahdollisesta oikeudettomuudesta. Tämä on sopusoinnussa direktiivin sanamuodon, direktiiviä neuvoteltaessa käytyjen keskustelujen ja komission direktiivin täytäntöönpanoa koskevan ohjeistuksen kanssa.

Maksupalvelulain ehdotettu 62 §:n 3 momentin 4 kohta on direktiivin 74 artiklan 2 kohdan mukainen. Säännöksen perustelut, joiden mukaan säännöksen soveltamisalaan kuuluvat mm. tilanteet, joissa vahvasta tunnistamisesta voidaan poiketa ehdotetun 85 b §:n 5 momentin mukaisella perusteella, ovat edellä esitetyn mukaiset ja vastaavat siten direktiivin tarkoitusta. Todettakoon myös, että esityksen valmistellut oikeusministeriön työryhmä oli Ficom ry:n nimeämää jäsentä lukuun ottamatta tältä osin yksimielinen.

Oikeusministeriö katsoo, ettei lakiehdotusta ole muutettava lausunnonantajan esittämällä tavalla. Lakiehdotuksen muuttaminen lausunnonantajan esittämällä tavalla merkitsisi huomattavan suurella todennäköisyydellä, että Suomen katsotaan panneen direktiivin virheellisesti täytäntöön.

82 b §

Finanssiala ry katsoo, että tilitietopalvelua koskevan maksupalvelulain 82 b §:n perusteluissa tulisi mainita maksupalvelun käyttäjän maksutiliä ylläpitävälle palveluntarjoajalle antamasta nimenomaisesta suostumuksesta vastaavalla tavoin kuin maksupalvelulain 38 a §:n perusteluissa on todettu lain 38 §:n mukaisen nimenomaisen suostumuksen antamisesta maksutapahtuman toteuttamiseen. Jos maksutoimeksiantopalvelua ja tilitietopalvelua koskevat säännökset poikkeavat tältä osin toisistaan, eron tulisi ilmetä selvästi laista.

Oikeusministeriö toteaa, että maksupalvelun käyttäjän suostumuksesta säädetään nimenomaisesti ehdotettavan maksupalvelulain 38 a §:n 4 momentissa, johon kyseinen perustelumaininta liittyy. Säännös perustuu direktivin 66 artiklan 2 ja 4 kohtaan. Direktiivin 66 artiklan 2 kohdassa puolestaan viitataan direktiivin 64 artiklaan, jota vastaava kansallinen säännös on maksupalvelulain 38 §:ssä. Kuten direktiivin 64 artiklasta ilmenee ja asiayhteyden perusteella muutenkin on selvää, maksutoimeksiantopalvelua käytettäessä kyse on siitä, että suostumus maksutapahtuman käynnistämiseen annetaan maksutiliä pitävälle palveluntarjoajalle maksutoimeksiantopalvelun tarjoajan välityksellä, ts. maksutoimeksiantopalvelun tarjoaja välittää maksutoimeksiannon maksutiliä pitävälle palveluntarjoajalle.

Ehdotettu maksupalvelulain 82 b § perustuu puolestaan direktiivin 67 artiklaan. Myös tämän pykälän mukaan tilitietopalveluun liittyvät palveluntarjoajien velvollisuudet perustuvat maksupalvelun käyttäjän nimenomaiseen pyyntöön, jonka tilitietopalvelun tarjoaja välittää maksutiliä ylläpitävälle palveluntarjoajalle.

Maksupalvelun käyttäjän suostumuksesta mainitaan 38 a §:n 4 momentissa erikseen siksi, että momentissa säädetyt maksutiliä pitävän palveluntarjoajan erityiset velvollisuudet (mm. velvollisuus tietojen antamiseen maksutapahtuman käynnistämisestä ja toteuttamisesta) ajallisesti alkavat siitä, kun maksutoimeksianto (suostumus) on maksutoimeksiantopalvelun tarjoajan välityksellä saapunut maksutiliä pitävälle palveluntarjoajalle (ks. myös direktiivin 66 artiklan 2 kohta). Vastaava velvollisuuksien alkamisajankohdan määritteleminen ei ole ollut tarpeen tilitietopalveluja koskevissa säännöksissä (82 a–82 c § ja direktiivin 67 artikla), mikä johtuu palveluiden ja niihin liittyvien velvoitteiden erilaisuudesta.

Oikeusministeriö ei näe syytä lakiehdotuksen muuttamiseen tai perustelulausumien täydentämiseen lausunnonantajan tarkoittamalla tavalla.

Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Finanssiala ry katsoo, että siirtymäsäännökset maksupalvelulain muutosten ja teknisten sääntelystandardien soveltamisen väliselle ajalle ovat tulkinnanvaraiset ja niitä tulisi selkeyttää.

Oikeusministeriö toteaa, että siirtymäsäännöksiin ei itsessään liity lausunnonantajan tarkoittamaa tulkinnanvaraisuutta. Direktiivin 115 artiklan mukaan direktiivi on pantava täytäntöön ja täytäntöönpanotoimia alettava soveltaa viimeistään 13 päivänä tammikuuta 2018. Mainitun artiklan 4 kohdan mukaan 65–67 ja 97 artiklassa tarkoitettuja turvallisuustoimenpiteitä on kuitenkin sovellettava 18 kuukauden kuluttua 98 artiklassa tarkoitettujen teknisten sääntelystandardien voimaantulosta.

Direktiivin 65–67 artiklan turvallisuustoimenpiteillä tarkoitetaan niitä kyseisten artiklojen turvallista yhteydenpitoa koskevia säännöksiä, joissa edellytetään direktiivin 98 artiklassa tarkoitetuilla teknisillä sääntelystandardeilla annettavien viestintästandardien noudattamista. Kyseisestä viestintästandardien mukaisesta turvallisesta yhteydenpidosta ehdotetaan säädettäväksi maksupalvelulain 85 c §:ssä.

Direktiivin 97 artikla puolestaan koskee vahvan tunnistamisen vaatimusta, jonka tarkemmasta sisällöstä ja jota koskevista poikkeuksista säädetään samoin direktiivin 98 artiklassa tarkoitetuissa teknisissä sääntelystandardeissa. Vahvasta tunnistamisesta ehdotetaan säädettäväksi maksupalvelulain 85 b §:ssä.

Direktiivin edellyttämin tavoin lain on muuten tarkoitus tulla voimaan 13 päivänä tammikuuta 2018, mutta komission teknisten sääntelystandardien soveltamista edellyttävien 85 b ja 85 c §:n vasta 18 kuukauden kuluttua standardien voimaantulosta. Viimeksi mainittujen säännösten voimaantulosta säädettäisiin valtioneuvoston asetuksella sen jälkeen, kun standardien voimaantuloajankohta on tiedossa.

Lausunnonantaja tarkoittanee, että direktiivin edellyttämien yleisten velvoitteiden tultua voimaan mutta direktiivin nojalla annettavien tarkempien teknisten standardien vielä puuttuessa palveluntarjoajien on ylimenokauden aikana sangen vaikea arvioida, miten yleiset velvoitteet on mielekästä teknisesti toteuttaa. Kyseessä on kuitenkin direktiiviä säädettäessä omaksuttu tietoinen valinta, josta jäsenvaltiot eivät voi poiketa.

2.2 **Kuluttajansuojalaki**

7 luvun 40 §

Finanssiala ry katsoo, että kuluttajansuojalain 7 luvun 40 §:ssä tulisi tunnistamisen osalta viitata maksupalvelulain 85 b §:ään eikä kuluttajansuojalain 7 luvun 15 §:ään, jossa edellytetään tunnistuslain 8 §:n vaatimukset täyttävää vahvaa tunnistamista. Lausunnonantaja katsoo, että ehdotettu tunnistaminen ei ole käytännössä mahdollista esim. tilanteissa, joissa luottokorttia käytetään maksupäätteellä kaupassa, ja toteaa, että vastaavaa vaatimusta ei olisi korttiin perustuvassa debit-maksuissa.

> Oikeusministeriö toteaa, että kuluttajansuojalain 7 luvun 40 §:n 3 momentin uudessa 4 kohdassa säädettäisiin vastuunjaosta samantyyppisesti kuin maksupalvelulain 62 §:n 3 momentin 4 kohdassa: luotonantaja, joka luottokorttia tai vastaavaa tunnistetta käytettäessä ei edellytä vahvaa tunnistamista, on vastuussa tunnisteen mahdollisesta oikeudettomasta käytöstä. Yhdensuuntainen sääntely yhtäältä maksupalvelulaissa ja toisaalta kuluttajansuojalaissa on perusteltua, jotta vastuunjako ja siihen liittyvä kuluttajansuoja ei olisi olennaisesti erilainen maksupalvelulain mukaista maksuvälinettä ja kuluttajansuojalain 7 luvun mukaista tunnistetta käytettäessä.
>
> Vahvan tunnistamisen tarkemmaksi standardiksi ehdotetaan kuluttajansuojalain 7 luvun 40 §:n 3 momentin 4 kohdassa – joka ei perustu maksupalveludirektiiviin – kansallisen tunnistuslain mukaista vahvaa tunnistamista. Näin kuluttajansuojalain sääntely pysyy sisällöllisesti yhtenäisenä, koska vastaavaa tunnistamista edellytetään jo kuluttajansuojalain nykyisen sääntelyn mukaan luottosopimusta tehtäessä. Koska maksupalvelusääntely muodostaa kokonaisuuden, jossa mm. toimilupavaatimukset ja valvonta saattavat vaikuttaa tunnistamiselta edellytettävään luotettavuuden tasoon, ei muutenkaan ole perusteltua, että maksupalvelulain tunnistamisvaatimuksia sovellettaisiin kuluttajansuojalain 7 luvun 40 §:ssä tarkoitettuihin luotonantajiin, jotka jäävät maksupalvelusääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle.
>
> Lausunnonantajan käsitys, että ehdotetussa kuluttajansuojalain 7 luvun 40 §:n 3 momentin 4 kohdassa tarkoitettu vahva tunnistaminen ei olisi mahdollista esim. maksettaessa luottokortilla kaupan maksupäätteellä, on virheellinen. Selvyyden vuoksi on syytä todeta, että kuluttajansuojalain 7 luvun 40 § ei ylipäätään koske ns. yleismaksukortteja, sen enempää credit- kuin debit-korttejakaan, joihin sovelletaan maksupalvelulakia (ks. kuluttajansuojalain 7 luvun 4 §). Siten kuluttajansuojalain 7 luvun 40 §:n soveltamisalaan jäävät vain sellaiset luottokortit ja muut vastaavat tunnisteet, joihin ei sovelleta maksupalvelulakia esim. sen vuoksi, että kyse on ns. rajatun verkon maksuvälineestä (esim. kauppaketjujen ja huoltoasemaketjujen omat luottokortit). Edelleen voidaan todeta, että esimerkiksi nykyisin maksupäätteellä vallitsevana käytössä oleva

tunnistaminen eli sirukorttiin ja tunnuslukuun perustuva tunnistaminen voidaan toteuttaa niin, että se täyttää tunnistuslain 8 §:ssä vahvalle tunnistamiselle asetettavat vaatimukset. Ehdotus ei edellytä esimerkiksi rekisteröitymistä tunnistuslain mukaiseen tunnistuspalvelujen tarjoajien rekisteriin, vaan ainoastaan sitä, että käytetty tunnistaminen laadullisesti täyttää tunnistuslain 8 §:ssä säädetyt vaatimukset.

Kaiken kaikkiaan ehdotukseen ei liity lausunnonantajan esittämiä ongelmia, jotka perustunevat jonkinlaiseen väärinkäsitykseen ehdotuksen tai tunnistuslain sisällöstä. Lisäksi on syytä huomauttaa, että ehdotus ei velvoita vahvan tunnistamisen käyttämiseen, vaan kyseessä on ainoastaan tunnisteen oikeudetonta käyttöä koskeva vastuunjakosääntö. Luotonantajan ei tarvitse edellyttää vahvaa tunnistamista, jos tämä ei esim. pidä sitä liiketaloudellisesti mielekkäänä pienten maksujen osalta.

3 Muita kysymyksiä

Direktiiviä ja sen vaikutuksia koskevat huomautukset

Elinkeinoelämän keskusliitto EK:n lausunnossa sekä osittain muissakin lausunnoissa suhtaudutaan varauksellisesti direktiivin sääntelyyn ja mm. komission ja hallituksen esityksen arvioihin sääntelyn vaikutuksista. Lisäksi viitataan mm. vaikutusten arvioinnin vaikeuteen, koska direktiiviä täydentäviä komission teknisiä sääntelystandardeja ei ole annettu.

Oikeusministeriö toteaa, että kyseessä on jäsenvaltioita velvoittava, lähes kokonaisuudessaan täysharmonisoiva sääntely, jonka suhteen kansallisella lainsäätäjällä ei ole liikkumavaraa.

Sääntelyn vaikutuksia on pyritty arvioimaan mahdollisimman avoimesti hallituksen esityksessä (s. 21–25). Sääntelyn hyötyjä koskevien komission arvioiden lisäksi hallituksen esityksessä on tuotu esiin mahdolliset sääntelyn haittavaikutukset. Vaikutuksia on tarkasteltu erityisesti Suomen näkökulmasta ja ottaen huomioon suomalaisten etutahojen näkemykset ja arviot. Vaikutuksia on arvioitu siinä laajuudessa kuin se tässä vaiheessa, ennen komission teknisten sääntelystandardien antamista, on mahdollista.

Komission teknisten sääntelystandardien sisältöä koskevat lausumat

Eräissä lausunnoissa on esitetty näkemyksiä, jotka koskevat direktiiviä täydentävien komission teknisten sääntelystandardien sisältöä. Näkemyksiä on esitetty mm. kolmansien osapuolten ja maksutilejä pitävien palveluntarjoajien välisen yhteydenpidon teknisestä toteuttamisesta (mm. ns. ruutukaappauksen mahdollisuus) sekä vahvan tunnistamisen vaatimuksen sisällöstä ja vahvan tunnistamisen velvollisuudesta myönnettävistä poikkeuksista (mm. yritysten maksuliikenne).

Oikeusministeriö toteaa selvyyden vuoksi, että hallituksen esityksessä on kysymys direktiivin edellyttämän lainsäädännön antamisesta, eikä direktiiviä täydentävien teknisten sääntelystandardien sisältöön voida annettavalla lainsäädännöllä vaikuttaa. Standardit valmistellaan Euroopan pankkiviranomaisen ja komission yhteistyönä ja komissio hyväksyy ne antamallaan delegoidulla asetuksella, eikä jäsenvaltioilla käytännössä ole mahdollisuuksia vaikuttaa standardien sisältöön.

Tunnistuslain arvioimista koskevat ehdotukset

Kilpailu- ja kuluttajavirasto katsoo, että tunnistuslain vastuusääntelyä olisi arvioitava sen johdosta, että tunnistus- ja maksupalvelulainsäädäntö kytkeytyvät vahvasti toisiinsa. *Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry* puolestaan esittää, että liikenne- ja viestintäministeriötä pyydetään selvittämään mahdollisuudet tunnistuslain muuttamiseksi siten, ettei laki estä vammaisia käyttämästä henkilökohtaista avustajaa.

Oikeusministeriö toteaa, että tunnistuslain mahdollisia muutostarpeita ei ole voitu arvioidu nyt kysymyksessä olevaa hallituksen esitystä valmisteltaessa, vaikka lausunnonantajien esiin tuomat kysymykset onkin valmistelun yhteydessä tiedostettu erityisesti siksi, että Suomessa pankkien oman asiakkaansa tunnistamiseen käyttämiä tunnistus-menetelmiä käytetään laajasti myös yleisinä tunnistusvälineinä.

Koska tunnistuslaki kuuluu liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan, oikeusministeriö ei ota kantaa tunnistuslain mahdollisiin muutostarpeisiin.

Muut lausunnoissa esitetyt näkökohdat

Valiokunnalle annetuissa lausunnoissa on esitetty myös yleisluontoisia näkemyksiä esimerkiksi lainsäädännön soveltamisesta tasapuolisesti kaikkiin maksupalvelun-tarjoajiin, muun kuin edellä käsitellyn voimassa olevan lainsäädännön (mm. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen) soveltamisesta sekä lainsäädännön muutostarpeen seurannasta. Oikeusministeriö ei pidä tarpeellisena ottaa tässä vastineessa kyseisen kaltaisiin yleisiin lausumiin kantaa.