Rahoitusmarkkinaosasto
Kari Kemppainen

Eduskunnan talousvaliokunnalle – U91/2022 vp valtiovarainministeriön kommentit asiantuntijakuulemisen johdosta

Valtioneuvosto on antanut 15.12.2022 eduskunnalle kirjelmän komission ehdotuksesta pikamaksamisen käyttöönoton edistämiseksi (pikamaksamisasetus) U91/2022 vp. Valtiovarainministeriö (VM) esittää talousvaliokunnassa 3.2.2023 asiantuntijana kuultujen tahojen lausuntojen johdosta seuraavat huomiot.

VM esittää yleishuomionaan, että annetuissa lausunnoissa komission asetusehdotusta ja sen tavoitteita pidetään yleisesti kannatettavina, ja niissä esiin nostetut huomiot liittyvät asetusehdotuksen joihinkin yksityiskohtiin. Myös meneillään olevissa neuvoston työryhmän neuvotteluissa kaikki jäsenmaat ovat ilmaisseet alustavan yleisen kannatuksensa asetusehdotukselle. Neuvotteluissa pikamaksujen pakollinen tarjoaminen ja pikamaksujen hintasääntely on nähty yleisesti tarpeellisiksi. Sen sijaan IBAN-nimitieto -vertailupalvelusta, EU-pakotelistatarkistuksista ja seuraamuksista on keskusteltu enemmän, ja niiden sisältöön ja muotoiluun on odotettavissa täsmennyksiä jatkoneuvotteluissa.

Näitä samoja teemoja nousee esiin myös talousvaliokunnalle toimitetuissa kommenteissa. VM tulee ottamaan näitä kommentteja esille asetusehdotuksen jatkoneuvotteluissa U-kirjelmään kirjatun valtioneuvoston kannan mukaisesti: valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että siirtymäaikojen tulisi olla riittäviä, jotta asetusehdotuksen vaatimukset saadaan toteutettua. VM katsoo, että tämä kannan muotoilu mahdollistaa saatujen kommenttien huomioonottamisen ja vaikuttamisen asetusehdotuksen lopulliseen sisältöön ja muotoiluihin siten, että ehdotus voidaan toteuttaa tehokkaasti ja oikeasuhtaisesti.

Seuraavassa käydään läpi asiantuntijakuulemisen kommenttien keskeisiä huomioita teemoittain ja VM:n näkemyksiä niihin.

Maksamisen turvallisuus ja maksupetosten ehkäiseminen

Fiva, KKV, Kuluttajaliitto ja OM nostavat kommenteissaan esiin maksamisen turvallisuutta ja maksuvälinepetosten ehkäisemistä koskevia huomioita. Fiva ja OM kiinnittävät huomiota maksuvälinepetoksella tai muulla rikoksella saatujen varojen takaisinsaannin vaikeutumiseen. Kuluttajaliitto korostaa, että jatkovalmistelussa on syytä kiinnittää huomiota kuluttajien maksamisen turvallisuuteen ja keinoihin estää huijauksia. KKV puolestaan kiinnittää huomiota pikamaksamisen turvallisuuteen yleensä sekä suhteessa korttimaksamiseen.

VM katsoo, että nämä ovat tärkeitä huomioita ja niitä on syytä pitää mukana asetusehdotuksen jatkoneuvotteluissa. U-kirjelmässä todetun mukaisesti pikamaksamisen käytön lisääminen asetusehdotuksen tavoitteiden mukaisesti ei sinänsä lisää maksuvälinepetosten toteuttamismahdollisuuksia, jotka liittyvät esimerkiksi käyttäjätunnusten päätymiseen rikollisten käsiin, kuten muissakin

maksutavoissa, mutta voi vaikeuttaa perusteettoman maksun välittämisen välitöntä keskeyttämistä. Komission vaikutusarvion mukaan asetusehdotuksen sisältämä maksunsaajan nimen ja maksutilitunnisteen (IBAN) vertailupalvelun velvoite toisaalta vähentää osaltaan maksupetosten määrää. Tämän katsotaan lisäävän pikamaksamisen turvallisuutta ja käyttäjien luottamusta palveluun. Maksutapojen ominaispiirteiden vuoksi pikatilisiirroissa, kuten tilisiirroissa yleisestikin, ei ole vastaavaa maksajan turvaa kuin korttimaksamisessa. Tällaisten järjestelyjen rakentaminen tilisiirroissa ei ole toteutettavissa maksutapatasolla; maksupalveluntarjoajat voivat sellaisia toteuttaa asiakkaalle tarjottavissa tilisiirtoon pohjautuvissa maksamisratkaisuissa, jotka ovat tämän asetusehdotuksen ulkopuolella. Maksamisen turvallisuuteen liittyvät asiat noussevat myös esille kesällä tehtävän toisen maksupalveludirektiivin uudelleentarkastelun yhteydessä.

IBAN-nimi -vertailupalvelu

Fiva, FA, ja KKV nostavat esiin asetusehdotuksen velvoitteen tarjota maksupalvelun käyttäjille vertailupalvelu, joka tarkistaa, että maksunsaajan tilinumero vastaa maksunsaajan nimeä. Fivan mukaan palvelun tuominen maksupalveluiden käyttäjille edellyttää, että palvelusta laaditaan toimialan yhteisesti hyväksymät säännöt ja standardit, ja että selvitetään mahdolliset kansalliset liittymäpinnat pankkisalaisuuteen ja tietosuojakäytänteisiin. FA puolestaan kokee tärkeäksi, että palvelu tulisi rajoittaa sähköisiin kanaviin. KKV:n käsityksen mukaan vertailupalveluvelvoite voi vähentää tietyntyyppisiä petoksia, mutta se ei estä ennalta eikä jälkikäteen edesauta esimerkiksi sellaisten petosten vaikutusten minimointia, joissa uhrin tili otetaan haltuun oikeudettomien maksujen tekemistä varten.

VM katsoo, että esitetyt huomiot ovat relevantteja, ja niitä on syytä pitää mukana asetusehdotuksen jatkoneuvotteluissa. Jo asetusehdotuksen alkuneuvotteluissa VM on korostanut, että IBAN-nimi -vertailupalvelu on tärkeä osa pikamaksamisen turvallisuutta ja että sitä tulisi tarjota yhtenäisten standardien mukaisesti. Euroopan tietosuojavaltuutetun joulukuisen lausunnon[1] mukaan palvelu on toteutettavissa EU:n tietosuojalainsäädännön mukaisesti. Huomattavaa kuitenkin on, ettei tällaista palvelua ole vielä olemassa Euroopan tasolla, joten palvelun yhdenmukaiseen toteuttamiseen on varattava riittävästi aikaa. Vertailupalvelun käytännön toteuttamisessa sähköiset kanavat olisivat toimivin vaihtoehto.

Väärinkäytösten ehkäisyssä IBAN-nimi -vertailupalvelulla voidaan osaltaan vähentää petoksia. Tällainen palvelu on ollut kansallisesti käytössä Hollannissa, ja sieltä saadut kokemukset ovat positiivisia: palvelun käyttöönoton jälkeen ns. laskutushuijaukset vähenivät yli 80 %. Tämän vuoksi on oletettavissa, että tällaisen vertailupalvelun luominen lisää osaltaan pikamaksamisen turvallisuutta myös Euroopan tasolla, mutta sillä ei luonnollisestikaan voi estää tilanteita, jossa tilinkäyttövälineet ovat päätyneet rikollisten käsiin.

EU-pakotelistatarkistukset

Fiva ja FA kiinnittävät kommenteissaan huomiota EU-pakotelistatarkistusten toteuttamiseen. Fiva pitää ehdotettua pikamaksujen pakotemonitoroinnin kieltämistä ongelmallisena, sillä komission esitys ei ota huomioon jäsenmaiden kansallisia jäädytyslistoja, joita unionin muut jäsenmaat eivät ole velvoitettuja

[1] Ks. https://edps.europa.eu/press-publications/press-news/press-releases/2022/secure-instant-payments-individuals-eu_en

noudattamaan. Fivan mukaan pakoteriskien hallintaan keskeisenä osana kuuluu maksujen pakotemonitorointi. Tätä hallintakeinoa ei tulisi Fivan näkemyksen mukaan kieltää, edes pikamaksujen osalta. FA:n mukaan asetusluonnos sisältää toimenpiteet (asiakaskannan monitorointi) ainoastaan EU-pakotelistoille. Maksupalveluntarjoajilla on kuitenkin muitakin maksupalveluntarjoajia joko lainsäädännön perusteella tai tosiasiallisesti velvoittavia pakotelistoja: kansalliset pakotteet, YK:n pakotelistat, kolmansien maiden OFAC-listat ja sektoripakotteet.

VM katsoo, että esitetyt huolenaiheet, etenkin pakotetarkistuksen käytännön toteuttamisen näkökulmasta, ovat relevantteja, ja niitä on syytä pitää mukana asetusehdotuksen jatkoneuvotteluissa. Neuvoston työryhmässä keskusteluja pakotelistatarkistuksista on käyty vasta kertaalleen, mutta useat jäsenmaat ovat ilmaisseet huolensa niiden oikeasuhtaisesta (ml. seuraamukset) ja tehokkaasta toteutustavasta. Asetusehdotuksen muotoiluissa on olennaista varmistaa, että pakotetarkistukset voidaan edelleen käytännön tasolla toteuttaa riittävän kattavasti. Jatkoneuvotteluissa VM pitää tätä keskeisenä asiana esillä.

Teknisempiä huomioita

Eräsiirrot

FA ja Suomen Pankki näkevät, että pikamaksamisen tarjoaminen eräsiirtoina (useat maksutoimeksiannot niputettuna samaan tiedostoon) ei tulisi olla pakollista. FA:n mukaan eräsiirrot tulisi jättää asetuksesta kokonaisuudessaan pois pikatilisiirron tiukkojen aikarajojen vuoksi pikamaksuun sopimattomana käynnistystapana, rajoittamatta kuitenkaan maksupalveluntarjoajan mahdollisuuksia tarjota palvelua niin halutessaan. Suomen Pankki taas näkee, että monien tavallisesti eräajoina lähetettävien maksujen kuten palkkojen ja laskujen maksuaikataulu on maksajan ja maksunsaajan tiedossa etukäteen eikä niiden käsitteleminen sekunneissa tuo välttämättä lisäarvoa.

VM katsoo, että esitetyt kommentit ovat relevantteja, ja niitä on syytä pitää mukana asetusehdotuksen jatkoneuvotteluissa. Myös VM katsoo, että pikamaksamisvaihtoehdon tarjoaminen eräsiirtojen yhteydessä ei tulisi olla pakollista. Eräsiirtojen suhteen esimerkiksi IBAN-nimi -vertailupalvelun tarjoaminen olisi käytännössä erittäin haasteellista. Neuvoston työryhmän neuvotteluissa on nostettu esiin eräsiirtojen tarjoaminen vapaaehtoisena palveluna. VM pitää tätä tarkoituksenmukaisena.

Pikamaksujen hinnoittelu

FA:n näkemyksen mukaan asetusehdotuksessa ei tulisi rajoittaa maksupalveluntarjoajien hinnoittelumahdollisuuksia.

VM katsoo, että ehdotetun hintasääntelyn avulla voidaan tehokkaasti edistää asetusehdotuksen tavoitetta pikamaksamisen yleistymiseksi. Tätä on myös laajasti kannatettu neuvoston työryhmässä. Ehdotuksen mukaan maksupalveluntarjoajien perimät palvelumaksut euromääräisten pikatilisiirtojen lähettämisestä tai vastaanottamisesta eivät saisi olla korkeampia kuin niiden perimät palvelumaksut tavallisten tilisiirtojen lähettämisestä tai vastaanottamisesta. Pikatilisiirtojen kohtuuhintaisuus on tärkeä tekijä pikamaksamisen ja mahdollistamien tehokkuushyötyjen käyttöön saamisessa.

Siirtymäajat

FA:n näkemyksen mukaan siirtymäaikojen tulisi olla pidempiä kuin asetusehdotuksessa on ehdotettu. Suomen Pankin mukaan asetusehdotuksessa annetut toteutusaikataulut tulee säilyttää riittävän tiukkoina, jotta pikamaksamisen käyttöönotto etenee maksuneuvoston, eurojärjestelmän ja komission tavoitteiden mukaisesti.

VM katsoo, että siirtymäaikojen tulisi olla riittäviä, jotta asetusehdotuksen vaatimukset saadaan toteutettua. Siirtymäajoista keskusteltaessa on olennaista ensin pyrkiä varmistamaan, että asetusehdotuksen lopullinen sisältö ja muotoilut mahdollistavat ehdotuksen toteuttamisen tehokkaalla ja oikeasuhtaisella tavalla. Tämä on erityisen tärkeää IBAN-nimi -vertailupalvelun ja pakotelistatarkistusten yhtenevän ja tehokkaan toimeenpanon varmistamiseksi. Keskustelut näistä ovat parhaillaan menossa neuvoston työryhmässä. Puheenjohtajamaa Ruotsin mukaan siirtymäajoista keskustellaan vasta lopuksi, kun asetusehdotuksen substanssisisällöstä on ensin saavutettu yhteinen näkemys. VM pitää tätä tarkoituksenmukaisena, jotta asetusehdotuksen käytännön toteuttaminen voidaan varmistaa.