



OM - oikeusministeriö

Lausuntopyyntö OM 1/479/2016

Maksupalvelulain uudistaminen, oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 16/2017

Maksupalvelulain uudistaminen

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa Finanssialan Keskusliitolta (FK), joka on ollut mukana mietintöä valmistelleessa työryhmässä.

FK pitää hyvänä, että oikeusministeriö asetti laajapohjaisen työryhmän valmistelemaan toisesta maksupalveludirektiivistä (PSD2) johtuvia lainsäädäntömuutoksia. Lainvalmistelussa on pitäydytty direktiivin edellyttämässä muutoksissa ja pyritty säilyttämään voimassa oleva oikeustila silloin, kun se on ollut direktiivin puitteissa mahdollista. Myös jatkovalmistelussa tulee pidättäytyä kansallisesta lisäsäätelystä pääministeri Sipilän hallituksen hallitusohjelman mukaisesti.

Yhteenvetona FK toteaa, että:

- Muutoksista aiheutuvat kustannusvaikutukset ovat toimialalle merkittäviä.
- Euroopan pankkivalvojan komissiolle 23.2.2017 antama luonnos teknisiksi sääntelystandardeiksi vahvasta tunnistamisesta ja maksupalveluosapuolten välisestä turvallisesta kommunikaatiosta (jäljempänä *EBA:n RTS-luonnos*) tulisi hyväksyä mahdollisimman nopealla aikataululla.
- Tilitietopalvelun toteuttamista koskevia vaatimuksia tulisi konkretisoida erityisesti tietosuoja-asetuksen valossa
- Maksupalveludirektiivissä tarkoitettu vahva tunnistaminen on itsenäinen suhteessa tunnistuslakiin ja luottamusverkostoon.
- Direktiivin siirtymäsäännökset ovat tulkinnanvaraisia ja niitä tulisi selkiyttää.

Palveluntarjoajille tulisi antaa riittävä sopeutumisaika muutosten tekemiseen ja käyttöönottoon. Lopullisten lainsäädäntöratkaisujen tulisi olla selvillä siis hyvissä ajoin ennen niiden voimaantuloa. Yksittäisenä kysymyksenä FK toteaa, että laista johtuvien ennakkotietojen ja sopimusehtojen muutoksista on ilmoitettava asiakkaille vähintään kaksi kuukautta ennen muutoksen voimaantuloa. Mikäli muutoksia ei ole mahdollista toteuttaa ja ilmoittaa lain edellyttämässä määräajassa lainsäädäntöprosessin kestäessä johtuen, niiden toteuttamisen tulisi olla mahdollista myös lyhyempää ilmoitusaikaa noudattaen.

Maksulaitoslakia koskevien muutosten valmistelun viivästyminen vaikeuttaa osaltaan sääntelykokonaisuuden hahmottamista ja kokonaisvaikutusten arviointia. Kansallisen täytäntöönpanon kannalta onkin ollut erittäin valitettavaa, että sääntelyn sisältöön erityisesti vaikuttavat komission tekniset sääntelystandardit eivät ole olleet käytettävissä eikä niiden lopullinen sisältö ole ollut selvillä. Maksupalveludirektiivin tosiasialliset vaikutukset maksupalveluntarjoajiin ja maksupalvelunkäyttäjiin riippuvat kuitenkin olennaisesti niiden sisällöstä.



1 Muutoksista aiheutuvat kustannusvaikutukset ovat toimialalle merkittäviä

Vaikutusten arviointi on varsin haastavaa. Direktiivi on monessa suhteessa erittäin tulkinnanvarainen. Direktiivin soveltamisen kannalta merkittävän EBA:n RTS-luonnoksen käsittely on vielä komissiossa kesken. Direktiivi edellyttää myös, että Euroopan pankkivalvoja antaa ohjeita muun muassa operatiivisten ja turvallisuusriskien hallinnasta ja poikkeamaraportoinnista. Myös nämä ohjeet voivat aiheuttaa muutoksia maksupalveluntarjoajille.

Sääntelykokonaisuudesta johtuvat muutokset edellyttävät muun muassa tietojärjestelmä-, sopimus- ja prosessimuutoksia, ulkoista ja sisäistä viestintää ja henkilöstön kouluttamista. Lisäksi esimerkiksi käyttäjän vastuuta koskevilla muutoksilla on taloudellisia vaikutuksia. Seuraavat arviot ovat alustavia ja ne on tehty käytettävissä olevien tietojen perusteella.

- Yksinomaan maksutoimeksiantopalveluista ja tilitietopalveluista aiheutuvat kertaluonteiset kustannukset ovat tämän hetkisen arvion mukaan pankeille vähintään noin 100 – 150 miljoonaa euroa. Ylläpito- ja kehittämiskustannuksia ei valitettavasti ole mahdollista arvioida.
- Maksutoimeksiantopalveluista johtuvien palautusvastuiden arvioidaan alustavasti aiheuttavan tilinpitäjinä toimiville pankeille noin 5 – 10 miljoonan euron lisäkustannuksen vuosittain.
- Käyttäjän vastuun lieventymisestä aiheutuvien lisäkustannusten arvioidaan kasvavan vuosittain noin 5 – 8 miljoonalla eurolla nykytasoon verrattuna. Yksi keskeisistä tekijöistä on perusmaksutilisääntelyyn perustuva velvoite tarjota verkkopankkitunnukset käytännössä poikkeuksetta kaikille.
- Muut muutokset muun muassa sopimusehtoihin, asiakasinformaatioon, ohjeistukseen, viestintään, henkilöstön koulutukseen, asiakasvalitusten käsittelyyn ja viiranomaisraportointiin arvioidaan aiheuttavan noin 30 – 60 miljoonan euron kustannukset.

Vaikutusarviota tulisi voida tarkentaa sen jälkeen, kun lopulliset lainsäädäntöratkaisut ovat tiedossa.

2 Komission tekninen sääntelystandardi vahvasta tunnistamisesta ja turvallisesta kommunikaatiosta tulee hyväksyä mahdollisimman pikaisesti

FK pitää Euroopan pankkivalvojan komissiolle 23.2.2017 antamaa EBA:n RTS-luonnosta hyvänä.

- Sääntelystandardi tulisi hyväksyä mahdollisimman nopealla aikataululla, jotta direktiivin ja standardin soveltamisen välinen aika jäisi mahdollisimman lyhyeksi.
- Sääntelystandardissa tulisi ottaa huomioon yritysten maksuliikepalveluihin liittyvät erityispiirteet.
- Kuvakaappauksiin perustuvien tekniikoiden ja teknologioiden käyttö tulisi kieltää kokonaan siirtymäajan jälkeen EBA:n RTS-luonnoksen mukaisesti.
- Avoimia rajapintoja ja rajapintojen standardointia (Open Banking) tulisi edistää, koska standardointi edistää kilpailua, vähentää kustannuksia ja nopeuttaa ja helpottaa markkinoille tuloa. Standardoinnilla taataan myös parhaiten asiakkaille läpinäkyvät ja myös tietosuojan kannalta kestävä palvelut.



On ehdottoman tärkeää eurooppalaisten yritysten kilpailukyvyn varmistamiseksi, että yritysten maksuliikenteessä käytettävät nykyiset PKI-pohjaiset ratkaisut ja varmennepalvelut katsotaan riittäviksi. Mikäli teknistä sääntelystandardia sovelletaan kirjaimellisesti myös yritysten aineistonsiirtoihin, yritysten maksuliikenne ja eräpohjaiset aineistonsiirrot ovat vaarassa joutua erittäin merkittävien muutosten kohteeksi. Henkilökohtaisia turvatunnuksia koskevaa vaatimusta ei voida toteuttaa ilman suuria lisäinvestointeja yritysten maksukanavia käyttäville yrityksille sekä niitä tarjoaville pankeille. Yritysten automatisoidut prosessit heikentyisivät merkittävästi, jos tarpeettomia manuaalisia lisätarkistuksia luotaisiin nykyiseen yritysten turvalliseen aineistosiirtoon. Eräsiirtopohjaisissa ratkaisuissa käytössä oleva Public Key Infrastructure (PKI) -pohjainen ratkaisu ("knowledge") ja varmenne ("possession") vastaavat yleisesti vahvalle tunnistamiselle asetettuja vaatimuksia.¹

Ensisijaisena tavoitteena tulisi olla käyttäjän oikeus halutessaan käyttää kolmansien maksupalveluntarjoajien tarjoamia maksupalveluja turvallisesti eikä kolmannen maksupalveluntarjoajan oikeus päästä maksutileille. Paraikaa meillä olevaa EBA:n RTS-luonnosta koskevaa keskustelua on kuitenkin vahvasti leimannut jälkimmäinen näkökulma.

EBA:n RTS-luonnoksessa otetaan huomioon digitaaliseen ympäristöön liittyvät uhkat muun muassa kieltämällä kuvakaappauksiin perustuva teknologia (ns. screen scraping) siirtymäajan jälkeen. Kuvakaappaus on käytännössä vanhentunut tekniikka, jota käytetään yleisesti myös mm. phishingissä ja identiteettivarkauksissa.² Kuvakaappauksiin perustuva teknologia ei mahdollista maksupalvelun käyttäjälle nimenomaisen suostumuksen antamista, käsittelyn rajaamista eikä tietosuojalainsäädännön edellyttämää kontrollia käsiteltäviin tietoihin esimerkiksi direktiivin 66 – 67 artiklojen ja 94 artiklan 2 alakohdan mukaisesti. Vanhentuneilla teknisillä ratkaisuilla ei voida myöskään vastata kyberuhkien ja verkkorikollisuuden asettamiin haasteisiin.

Vastuunsiirto tiliä ylläpitävälle maksupalveluntarjoajalle muun muassa ensisijaisen palautusvastuun muodossa ei yksin takaa kuluttajien luottamusta uusiin palveluihin, vaan kunkin palveluntarjoajan on erityisesti pidemmällä aikavälillä itse ansaittava käyttäjien luottamus.

3 Tilitietopalvelun toteuttamista koskevia vaatimuksia tulisi konkretisoida erityisesti tietosuojasetuksen valossa

Keväällä 2018 sovellettavaksi tuleva EU:n tietosuoja-asetus tiukentaa henkilötietojen käsittelyn puitteita muun muassa henkilötietojen käsittelijöihin kohdistuvien ankarien taloudellisten seuraamusten vuoksi.

Tilinpitäjien ja kolmansien maksupalveluntarjoajien on molempien otettava huomioon tietosuojalainsäädännössä asetetut vaatimukset. Kolmannet maksupalveluntarjoajat käsittelevät tili- ja tapahtumatietoja omissa tietojärjestelmissään ja tietokannoissaan. Ilmeisiä maantieteellisiä rajoituksia ei näyttäisi olevan sillekään, missä näitä järjestelmiä operoitaisiin. Sekä tilinpitäjät että kolmannet maksupalveluntarjoajat toimivat kuitenkin omalta osaltaan rekisterinpitäjinä. Tilinpitäjinä toimivien luottolaitosten on otet-

¹ Suomessa esimerkiksi kansalaisvarmenne (HST) on PKI-pohjainen ratkaisu.

² Ks. esimerkiksi Microsoft Secure Blog, April 6, 2010, What is screen scraping, <https://blogs.microsoft.com/microsoftsecure/2010/04/06/what-is-screen-scraping/>



tava huomioon pääsyn järjestämisessä ja tietojen luovuttamisessa myös pankkisalaisuussäännökset. Tietosuojan merkitys korostuu myös direktiivissä aikaisempaa enemmän.

Direktiivi on varsin tulkinnanvarainen erityisesti tilitietopalvelujen osalta. Mikäli tiliä ylläpitävä maksupalveluntarjoaja joutuu luottamaan siihen, että tili- ja tapahtumatietoja koskeva kysely on asianmukainen ja vastaa asiakkaan kolmannelle antamaa suostumusta, vastuu tietojen käsittelyn lainmukaisuudesta tulisi olla vielä selkeämmin yksinomaan tilitietopalvelun tarjoajalla.

Olisi määriteltävä tarkemmin, mitä maksutili- ja tapahtumatietoja saa käsitellä ja mitä tiedot katsotaan arkaluonteiseksi tiedoksi. Direktiivin mukaan arkaluonteisia maksutietoja ovat henkilökohtaisten turvatunnusten ohella kaikki tiedot, joita voidaan käyttää petoksiin, paitsi *tilinomistajan* nimi ja tilinumero, joita tarvitaan maksutoimeksiantopalvelun ja tilitietopalvelun käyttämiseen. Myös maksutili itsessään voi sisältää tilin saldotiedon lisäksi tilinomistajan nimen ja henkilötunnuksen, mahdollisia muita tilinomistajia ja käyttöoikeutettuja koskevia henkilötietoja, tilin avaajan yksilöintitiedot, korkotietoja, katevaraustietoja ja palvelumaksutietoja.

Maksutapahtumatiedot sisältävät maksun kirjaus-, arvo- ja tapahtumapäivän lisäksi ainakin viitteen, tapahtuman rahamäärän, maksajan/maksunsaajan nimen ja tilinumeron ja viitteen puuttuessa vapaamuotoisia viestitietoja. Maksutapahtuman tiedot voivat sisältää myös todellista maksajaa tai maksunsaajaa koskevia tietoja, kun suoritus tehdään toisen puolesta, esimerkiksi kun tililtä maksetaan perheenjäsenen puhelinalasku. Lisäksi maksutapahtuma voi sisältää myös tietosuojalainsäädännön kannalta yleisesti arkaluonteiseksi katsottavia tietoja, kuten terveyteen tai ammattiyhdistykseen kuulumiseen viittaavia tietoja tilinomistajan itsensä lisäksi myös muista henkilöistä. Lähtökohta lienee, että tilinomistaja voi antaa suostumuksensa vain itseään koskevien tietojen käsittelyyn.

Jatkovalmistelun aikana tulisi käydä tarkemmin läpi muun muassa maksupalvelun käyttäjän suostumukseen ja erityisesti tilitietopalvelujen yhteydessä käsiteltäviin tietoihin liittyvät keskeiset tulkintakysymykset EU:n tietosuoja-asetuksen valossa.

4 Maksupalvelulaissa edellytetty vahva tunnistaminen on itsenäinen suhteessa tunnistuslakiin ja luottamusverkostoon

Kuten perusteluissa (s. 47) todetaan, maksupalveludirektiivissä tarkoitettu vahva sähköinen tunnistaminen on itsenäinen suhteessa sähköisestä vahvasta tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lakiin (617/2009, tunnistuslaki) ja sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin sisämarkkinoilla liittyvistä luottamuspalveluista annettuun EU-asetukseen N:o 910/2014 (eIDAS-asetus). Perusteluissa todetaan lisäksi, että eIDAS-asetuksen korotetun ja korkean varmuustason mukainen vahva sähköinen tunnistaminen täyttäisi aina myös maksupalveludirektiivin ja maksupalvelulain mukaisen vahvan tunnistamisen vaatimukset, mutta maksupalvelulain mukainen vahva tunnistaminen voi olla muutakin, joka täyttää tulevaisuudessa annettavien komission teknisten sääntelystandardien vaatimukset.

Maksupalveludirektiivin valmistelussa ei ole otettu huomioon eIDAS-asetusta. Kansallinen kytkentä eIDAS-asetukseen voi osoittautua ongelmalliseksi sähköistä tunnistamista koskevan sääntelyn eurooppalaistuessa, välineiden rajat ylittävän tarjonnan



lisääntyessä sekä tunnistamisen palvelujen vapaan liikkuvuuden ja sisämarkkina-aspektin korostuessa. Markkinoilla on jo nyt tarjolla todennäköisesti eIDAS-asetuksen vaatimukset täyttäviä vahvoja välineitä ja menetelmiä³, jotka olisivat kuitenkin kotimaisen palveluntarjoajan tarjoamina tunnistuslain näkökulmasta ”heikkoja”.

Tunnistuslain mukaan suomalaisen palveluntarjoajan on rekisteröitävä eIDAS-asetuksen mukaisesti korotetun tai korkean varmuustason täyttävä väline Viestintäviraston ylläpitämään rekisteriin. Rekisteröinnistä seuraa pakkojäsenyys kansallisessa luottamusverkostossa ja velvollisuus tarjota väline luottamusverkostossa toimivan välityspalvelun hyödynnettäväksi. Muussa tapauksessa väline on ”heikko” (eli verrattavissa esimerkiksi Facebook-tunnukseen) huolimatta siitä, että se täyttää eIDAS-asetuksen mukaiset vaatimukset. Tunnistuslain mukaisen rekisteröintivelvollisuuden ja luottamusverkostoon kuulumisen ei tule käytännössä olla edellytyksinä maksupalveludirektiivin (maksupalvelulain) mukaisessa vahvassa tunnistamisessa. Perusteluissa todettu kytkentä eIDAS-asetuksen varmuustasoihin ei perustu muutenkaan maksupalveludirektiiviin ja olisi näin ollen kansallista lisäsääntelyä.

Selvyyden vuoksi on joko nimenomaisesti säädettävä, että eIDAS-asetuksen mukaiset varmuustasot eivät edellytä maksupalveluntarjoajilta tunnistuslain mukaista rekisteröitymistä tai poistettava perusteluista kytkentä eIDAS-asetuksen mukaisiin varmuustasoihin.

- Tunnistuslakia ei sovelleta välineen liikkeellelaskijan omiin palveluihin.
- Pankkien tarjoamat verkkopalvelut ja kolmansien tarjoamat maksupalvelut ovat yksityisiä asiointipalveluja, joilla ei ole velvollisuutta hankkia vahvoja tunnistusvälineitä luottamusverkoston kautta.
- Tiliä ylläpitävän maksupalveluntarjoajan on voitava päättää, mitkä välineet se hyväksyy omien palvelujensa käytössä. Erityisesti luottolaitoksiin kohdistuu sitovaa erityissääntelyä, joka voi myös rajoittaa niiden mahdollisuuksia esimerkiksi ulkoistaa tarjoamiaan palveluja tai toimintoja.
- Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annettu laki ei edellytä ilmoitusvelvolliselta tunnistuslain mukaisen välineen käyttämistä asiakkaan etätunnistamisessa, vaan myös ”muu tietoturvallinen ja todisteellinen väline” on riittävä.

Komissio julkaisi 23.3.2017 vähittäisfinanssipalveluja koskevan tiedonannon COM(2017) 139 final. Yhtenä avaintoimenpiteenä komissio helpottaa sähköisen tunnistamisen käyttöä yli rajojen ja asiakkaan tuntemiseen liittyvää selonottomenettelyä koskevien tietojen siirrettävyyttä eIDAS-asetuksen pohjalta. Tarkoituksena on, että pankit voisivat tunnistaa asiakkaansa digitaalisesti. Helpottaakseen sähköisen tunnistamisen käyttöä komissio kiinnittää huomiota mm. eIDAS-asetuksen mukaisten sähköisen tunnistamisen järjestelmien käyttöön, sähköisten allekirjoitusten käyttöönottoon sekä eIDAS-asetuksen mukaan notifioitujen järjestelmien yhteentoimivuuden ja käyttökelpoisuuden vaimistamiseen myös yksityisellä sektorilla. Toimenpiteet on ajoitettu loppuvuodelle 2017.

³ Esimerkiksi MePin (<https://www.mepin.com/>) ja BankID



5 Yksityiskohtaiset kommentit

FK haluaa nostaa esille myös seuraavat pykäläkohtaiset kommentit ja eräiden artiklojen täytäntöönpanoa koskevat havainnot.

- **Soveltamisala ja soveltamisalan poikkeukset**

Direktiivin 2 artiklan mukaan direktiiviä sovelletaan vain unionissa tarjottaviin maksupalveluihin ja, jos maksutapahtumaan liittyy unionin ulkopuolinen valuutta tai palveluntarjoaja, ainoastaan niihin maksutapahtuman osiin, jotka toteutetaan unionissa.

FK ehdottaa, että vastaava lausuma sisällytetään selvyyden vuoksi lakitekstiin tai ainakin asia tuodaan selvemmin esille esimerkiksi 4 §:n perustelujen ensimmäisessä kappaleessa seuraavasti: ”Lakia sovelletaan vain niihin maksutapahtuman osiin, jotka toteutetaan Euroopan talousalueella.”

Direktiivin soveltamisalan rajaukset ovat lähtökohtaisesti perusteltuja. Direktiivi näyttää kuitenkin edelleen tarjoavan tietyissä tilanteissa maksupalveluja tarjoaville teleyrityksille muita maksupalveluntarjoajia edullisemmat toimintaedellytykset.

- **Ehdotetun maksupalvelulain 8 §:n 9- ja 10-kohdat**

Maksutoimeksiantopalvelun määritelmään (8 §:n 9 kohta) tulee sisällyttää direktiivin mukaisesti maininta toimeksiannon käynnistämisestä tietoverkon välityksellä vastavasti kuten tilitietopalvelun määritelmässä. Maksajan oikeus käyttää maksutoimeksiantopalveluita koskee yksinomaan tilanteita, joissa maksutiliä voidaan käyttää tietoverkon välityksellä.

Maksutoimeksiannon käynnistyspalvelun määritelmästä olisi hyvä lisäksi ilmetä direktiivin johdanto-osan 28 kohtaan ja 66 artiklan 1 alakohtaan perustuen, että maksaja voi käynnistää toimeksiantopalvelun välityksellä tilisiirtoa koskevan maksutoimeksiannon. Kyseeseen ei voi siis tulla esimerkiksi maksunsaajan roolissa toimiva maksupalvelunkäyttäjä. Myös tilitietopalvelun käyttö edellyttää maksupalvelunkäyttäjän maksutilikohtaisesti antamaa suostumusta.

Englanninkielisessä direktiivitekstissä käytetään ilmaisua ”accessible online” (65, 66 ja 67 artiklat). Onli ne-termi viittaa yleisesti ajantasaiseen (reaaliaikaiseen) käyttöön. Ajantasaisuuteen viitataan myös direktiivin johdanto-osan kohdissa 27 – 29. Direktiivin 66(1) artiklan mukaan toimeksiantopalvelun käyttäjänä voi tulla kyseeseen ainoastaan maksaja, ei esimerkiksi maksunsaaja. Maksutilin tulee olla myös tosiasiallisesti käytettävissä tietoverkon välityksellä eli asiakas on jo sopinut tilinpitäjän kanssa maksutilin käytöstä tilinpitäjän tarjoamassa verkkopalvelussa. Ilman tällaista sopimusta maksajalla ei ole tiliä koskevia vahvaa sähköistä tunnistamista koskevia tietoja.

FK ehdottaa, että 8 §:n 9 ja 10 kohdat kuuluisivat seuraavasti (muutosehdotukset lihavoituna kursiivilla):

9) maksutoimeksiantopalvelulla palvelua, jossa palveluntarjoaja käynnistää toisen palveluntarjoajan pitämä*ltä* maksutili*ltä tilisiirtoa koskevan* maksutoimeksiannon *ajantasaisesti tietoverkon välityksellä maksajan* pyynnöstä;



10) tilitietopalvelulla palvelua, jossa palveluntarjoaja antaa **ajantasaisesti** tietoverkon välityksellä koottua tietoa toisen palveluntarjoajan tai useamman palveluntarjoajan pitämistä maksupalvelun käyttäjän maksutileistä **käyttäjän pyynnöstä**;

- **Ehdotetun maksupalvelulain 25 b § 3 momentti**

Maksutoimeksiantopalvelun tarjoajan on asetettava tiliä pitävän maksupalveluntarjoajan saataville tiedot, joiden avulla maksutapahtuma voidaan tunnistaa. Perusteluista ei kuitenkaan ilmene, millaista tietoa tarkoitetaan ja miten se toimitetaan.

Direktiivi ei saisi johtaa siihen, että tiliä ylläpitävä maksupalveluntarjoaja joutuisi käsittelemään aivan uusia tietoja tunnistetietojen käsittelyn vuoksi. Tunnistetietoina voidaan käyttää esimerkiksi standardoitua viitettä, saajan nimeä ja rahamäärää. Lisäksi maksutapahtumien tietosisältö on jo harmonisoitu. Esimerkiksi euromääräisen tilisiirron tietosisällön määrittävät sekä eurooppalainen SEPA-standardi että EU-lainsäädäntö (ns. SEPA End Date -asetus 260/2012).

Täydennyksenä pykälän perusteluihin FK ehdottaa, että maksutoimeksiantopalvelun kautta saadun maksutoimeksiannon ja maksutapahtuman toteutuksen aloittamisen välillä ei ole käytännössä viivettä, vaan tiliä ylläpitävä maksupalveluntarjoaja antaa maksutoimeksiantopalvelun tarjoajalle toteutettavan tilisiirron tiedot välittömästi vastaanotettuaan sitä koskevan maksutoimeksiannon.

- **Ehdotetun maksupalvelulain 38 a §**

Perusteluissa todetaan maksutoimeksiantopalvelun kulujen osalta, että tiliä ylläpitävä maksupalveluntarjoaja ei osapuolten välisen sopimuksen puuttuessa voi myöskään veloittaa maksutoimeksiantopalvelun tarjoajalta kuluja kyseisten suoraan lakiin perustuvien velvoitteidensa täyttämistä. Selvyyden vuoksi perusteluja olisi täsmennettävä siten, että kuluilla ei tarkoiteta sellaisia maksupalautuksia tai vahingonkorvauksia, joihin tiliä ylläpitävä maksupalveluntarjoaja on oikeutettu maksutoimeksiantopalvelun tarjoajan virheen vuoksi.

- **Ehdotetun maksupalvelulain 39 §**

Maksutoimeksiannon vastaanottohetken määräytymisessä ei oteta huomioon tilannetta, jossa maksutoimeksianto välitetään maksutoimeksiantopalvelun ja tiliä ylläpitävän maksupalveluntarjoajan välillä. Säännöstä olisi tarkennettava siten, että maksutoimeksianto katsotaan vastaanotetuksi, kun maksutiliä ylläpitävä maksupalveluntarjoaja on vastaanottanut toimeksiannon.

Tätä tukisi mahdollisesti esimerkiksi direktiivin 66(4)(b) artikla, jonka mukaan *tiliä ylläpitävän maksupalveluntarjoajan on annettava* maksutoimeksiantopalvelun tarjoajalle tai asetettava tämän saataville välittömästi maksutoimeksiantopalvelun tarjoajalta saapuneen maksutoimeksiannon vastaanottamisen jälkeen kaikki tiedot mm. maksutapahtuman käynnistämisestä. Tiliä ylläpitävän maksupalveluntarjoajan noudatettava toteutusaika määräytyisi normaalisti sen mukaan siitä ajankohdasta, kun se on vastaanottanut maksutoimeksiannon.



- **Ehdotetun maksupalvelulain 62 §**

FK pitää ongelmallisena, että kuluttajan asemassa olevan maksuvälineen käyttäjän vastuuta on direktiivissä kavennettu edelleen muun muassa alentamalla omavastuurajaa 2/3:lla 150 eurosta 50 euroon. Käyttäjän vastuuta kevennetään sääntelyssä muutenkin. Kuten perusteluissa todetaan, sääntelystä seuraa todennäköisesti nykyistä välinpitämättömämpi suhtautuminen maksuvälineen huolelliseen säilyttämiseen ja käyttöön.

Koska käyttäjän vastuu myös kokonaisuudessaan kevenee nykyisestä, esimerkiksi sopimuksen- tai lainvastaisen menettelyn ei tulisi poistaa tai vähentää käyttäjän vastuuta. Valtaosa kuluttajista huolehtii velvoitteistaan asianmukaisesti, joten käyttäjiä tulisi myös kannustaa vastuulliseen maksuvälineen käyttöön. Koska valtaosa käyttäjistä huolehtii maksuvälineistä asianmukaisesti, esimerkiksi välinpitämättömyydestä johtuvien korvausvastuiden kasvu ei palvele näiden etua.

- **Kuluttajansuojalain 7 luvun 40 §**

FK toteaa, että kuluttajansuojalain 7 luvun 40 §:n soveltuminen ehdotetulla tavalla myös kertaluottoihin edellyttäisi tarkempaa vaikutusarviota. Kertaluotot voivat olla määrältään huomattavia (esimerkiksi 10 000 – 20 000 euroa), kun taas jatkuvat luotot ovat yleensä pienempiä (esimerkiksi 1 000 – 5 000 euroa). Vaikka tarkoituksena onkin käyttäjän vastuuaseman yhdenmukaisuuden varmistaminen, kertaluottoihin voi liittyä erityispiirteitä, jotka voivat johtaa ennalta-arvaamattomiin vaikutuksiin.

Sääntelyn soveltuvuutta kertaluottoihin ja soveltamisen vaikutuksia tulisikin arvioida jatkovalmistelussa tarkemmin.

- **Direktiivin 68(6) artiklan täytäntöönpano**

Direktiivin 68 artikla kuuluu täysharmonisoinnin piiriin, mutta artiklan 6 alakohtaa ei ole ehdotettu pantavaksi täytäntöön. Kyseisen alakohdan mukaan ”edellä [68 artiklan] 5 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa *tiliä ylläpitävän maksupalveluntarjoajan on väliittömästi ilmoitettava* tilitietopalvelun tarjoajaan tai maksutoimeksiantopalvelun tarjoajaan liittyvä poikkeama *toimivaltaiselle viranomaiselle*. Tiedoissa on annettava tapauksen merkitykselliset yksityiskohdat ja syyt toimien toteuttamiselle. Toimivaltaisen viranomaisen on arvioitava tapaus ja toteutettava tarvittaessa asianmukaiset toimenpiteet.”

68 artiklan 5 alakohdassa puolestaan säädetään, että *tiliä ylläpitävä maksupalveluntarjoaja voi evätä* tilitietopalvelun tarjoajan tai maksutoimeksiantopalvelun tarjoajan pääsyn maksutilille objektiivisesti perustelluista ja asianmukaisesti todennetuista syistä, jotka liittyvät asianomaisen tilitietopalvelun tarjoajan tai maksutoimeksiantopalvelun tarjoajan oikeudettomaan tai petolliseen maksutilin käyttöön, mukaan lukien oikeudeton tai petollinen maksutapahtuman käynnistäminen. Kohdan mukaan tiliä ylläpitävän maksupalveluntarjoajan on ilmoitettava pääsyn epäämisestä myös maksajalle. Ilmoitusvelvollisuuden voitaneen katsoa kattavan myös tilitietopalvelua käyttävän maksupalvelunkäyttäjän, vaikka tätä ei artiklan alakohdassa todetakaan nimenomaisesti.



Artiklan 6 alakohdassa tarkoitettu ilmoitusvelvollisuus liittyy asiallisesti artiklan 5 alakohdassa tarkoitettuun pääsyn epäämiseen. Näin ollen tiliä ylläpitävän maksupalveluntarjoajan on ilmoitettava pääsyn epäämisestä sekä maksajalle (maksupalvelun käyttäjälle) että valvovalle viranomaiselle.

Koska tiliä ylläpitävänä maksupalveluntarjoajana voi toimia direktiivissä tarkoitettu maksupalveluntarjoaja kuten luotto- tai maksulaitos, luontevin säädös täytäntöönpanolle olisi näihin molempiin sovellettava maksupalvelulaki. Mikäli artiklan 6 alakohta pannaan täytäntöön maksulaitoslailla, olisi vastaava muutos tehtävä myös luottolaitostoiminnasta annettuun lakiin, koska tiliä ylläpitävät maksupalveluntarjoajat ovat lähinnä luottolaitoksia. Luottolaitoksiinhan ei maksulaitoslakia sovelleta.

- **Direktiivin 74(2) artikla - maksuvälineen käyttäjän vahva tunnistaminen, kun välinettä käytetään ETA-alueen ulkopuolella**

ETA-alueella sijaitseva maksajan maksupalveluntarjoaja ei voi edellyttää direktiivin 74(2) artiklan mukaisesti ETA-alueen ulkopuoliselta maksunsaajalta tai tämän maksupalveluntarjoajalta vahvan tunnistamisen käyttöä tai vedota takautumisoikeuteensa. Käytännössä tilanne syntyy esimerkiksi, kun suomalainen kuluttaja maksaa kortilla ostoksensa yhdysvaltalaisessa verkkokaupassa tai bangkokilaisessa tavaratalossa. Se, minkälaisia menettelyjä ETA-alueen ulkopuolella sijaitseva maksunsaaja tai tämän maksupalveluntarjoaja noudattaa riippuu muun muassa paikallisesta lainsäädännöstä, vakiintuneista käytännöistä ja maksunsaajan ja tämän käyttämän maksupalveluntarjoajan välisestä sopimuksesta.

Euroopan pankkivalvoja toteaa 23.2.2017 komissiolle antamassaan RTS-luonnoksessa, että maksuvälineellä toteutetuissa rajat ylittävissä maksuissa vahvaa sähköistä tunnistamista ei voida aina noudattaa. Tällöin ETA-alueelle sijoittuneen maksajan maksupalveluntarjoajan tulisi omalla riskillään huolehtia siitä, että maksuvälinettä käytetään oikeudettomasti. Ehdotamme, että näkökohta nostettaisiin esiin perusteluissa.

- **Direktiivin 97(1)(c) artikla – onko maksukuoripalvelu vaakalaudalla?**

Direktiivin 97(1)(c) artiklan mukaan maksajan maksupalveluntarjoajan on sovellettava asiakkaan vahvaa tunnistamista, kun maksaja toteuttaa etäkanavan kautta minkä tahansa toimen, joka voi johtaa maksupetokseen tai muunlaisen väärinkäytöksen riskiin. Muun muassa posti ja puhelin ovat tällaisia etäkanavia.

Asiakkaat, jotka eivät käytä verkkopalveluja, käyttävät usein myös maksukuoripalvelua. Maksaja toimittaa allekirjoittamansa tilisiirtotoimeksiannot maksupalvelukuussa postitse pankkiin, ja pankin toimihenkilö tallentaa toimeksiannot maksupalveluun konttoripalveluna. Maksaja on tunnistettu ja hänen henkilöllisyytensä on todennettu henkilökohtaisesti konttorissa. Maksupalvelukuorta käytettäessä maksajan vahvaa tunnistamista ei voida toteuttaa direktiivin edellyttämällä tavalla. Maksajalla ei ole myöskään direktiivissä tarkoitettua tunnistusvälinettä. Ilman etäkanavaa koskevia täsmennyksiä direktiivin 97(1)(c) artiklan soveltaminen johtaa siihen, että iäkkäämpien asiakkaiden suosiossa edelleenkin olevaa maksukuoripalvelua ei voida jatkossa tarjota lainkaan.

Euroopan pankkivalvoja toteaa komissiolle antamassaan RTS-luonnoksessa, että vahvaa sähköistä tunnistamista ei tarvitsisi tehdä myöskään puhelimitse tai postitse



annettavissa maksutoimeksiannoissa, vaikka kyse onkin etäkanavan käytöstä. Perusteluissa olisi hyvä todeta, että artiklassa edellytettyä vahvaa tunnistamista ei ole tarkoitus soveltaa maksupalveluihin, jotka perustuvat yksinomaan maksajan ja hänen maksupalveluntarjoajansa väliseen kirjalliseen viestintään ja maksutoimeksiantojen manuaaliseen käsittelyyn.

6 Siirtymäsäännöksiin tulisi kiinnittää huomiota jatkovalmistelussa

Maksupalveludirektiivin tulkinnanvaraisuus, sääntelykokonaisuuden keskeneräisyys ja voimaantulomääräysten jäsentymättömyys aiheuttavat palvelun käyttäjille ja maksupalveluntarjoajille muun muassa operatiivisia riskejä ja jopa vakavia turvallisuusriskejä. Sääntelyn täytäntöönpano edellyttää merkittäviä muutoksia, joiden toteuttaminen maksupalveluiden kaltaisiin kriittisiin peruspalveluihin edellyttää kuukausien valmistelu- ja toteutusaikaa. Muutokset aiheuttavat myös merkittäviä kustannuksia.

Merkittävä osa sääntelyn aiheuttamista muutoksista kohdistuu tilejä ylläpitäviin palveluntarjoajiin. Palveluntarjoajien kannalta ei ole kohtuullista edellyttää, että ne joutuvat valmistautumaan muun muassa tietojärjestelmä- ja kustannusvaikutuksiltaan merkittäviin muutoksiin puutteellisen ja epäselvän lainsäädännön perusteella. Muutosten sisältöön vaikuttavat muun muassa paraikaa komission käsittelyssä oleva EBA:n RTS-luonnos ja Euroopan pankkivalvojan operatiivisten ja turvallisuusriskien hallintaa koskevat ohjeet, joiden sisällöstä ei ole vielä tietoa. Valmistellessaan teknisiä muutoksia tiliä ylläpitävillä maksupalveluntarjoajilla ei ole vahvan tunnistamisen vaatimuksen lisäksi tiedossa, miten kolmas maksupalveluntarjoaja esimerkiksi identifioisi itsensä tiliä ylläpitävälle maksupalveluntarjoajalle ja missä roolissa kolmas maksupalveluntarjoaja palvelua tarjoaa.

Epäselvää on myös, minkälaisia toimilupamuutoksia edellytetään nykyisiltä palveluntarjoajilta ja mitä tietoja maksupalveluntarjoajista on saatavissa Euroopan pankkivalvojan ylläpidettäväksi tulevalta sivustolta. Mainituista syistä esimerkiksi maksutoimeksiantopalvelun tarjoamiseen liittyvät operatiivisten riskien hallintaan liittyvät menettelyt eivät ole asianmukaisesti toteutettavissa.

Maksutoimeksiantopalveluja ja tilitietopalveluja koskeva sääntely on ilmeisesti tarkoitus saattaa heti voimaan, vaikka näihin olennaisesti liittyvät tekniset sääntelystandardit ovat vasta valmisteilla ja tulevat sovellettaviksi myöhemmin kuin direktiivi. Teknisten sääntelystandardien puuttuessa muun muassa kolmansien maksupalveluntarjoajien identiteetin varmistamista direktiivin edellyttämällä tavalla ei voida tehdä, jos tiliä ylläpitävä maksupalveluntarjoaja ja kolmas maksupalveluntarjoaja eivät voi sopia asiasta siirtymäaikana. Maksutoimeksianto- ja tilitietopalveluja koskevien säännösten tulisi tulla voimaan samanaikaisesti teknisten sääntelystandardien kanssa, koska niiden käytännön sisältö riippuu olennaisilta osin teknisistä sääntelystandardeista.

Direktiivin siirtymäsäännökset tulisikin jatkovalmistelun aikana käydä tarkemmin läpi.

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO

Päivi Pelkonen