

Lausunto Eduskunnan Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

HE 135/2021

10.11.2021

Kiitämme mahdollisuudesta tulla kuulluksi Hallintovaliokunnan kuulemisessa 17.11. ja antaa lausuntomme koskien Arpajaislain uudistamista (Hallituksen esitys eduskunnalle arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta HE135/2021). Tämä lausunto annetaan maksupalvelun tarjoajien konsortion puolesta, johon kuuluvat Brite AB, Euteller Oy ja Trustly Group AB. Brite Payments ja Trustly toimivat Ruotsin Finanssivalvonnan valvomina ja toimiluvan alla ja Euteller toimii vastaavasti Suomen Finanssivalvonnan toimiluvan varassa. Konsortion jäsenet tarjoavat maksupalveluita, maksujen käynnistämistä ja toimeenpanoa. Jäsenet toimivat useilla Euroopassa sekä globaalisti oman laajan kokemuksen näiltä markkinoilta.

Yleisesti

Suomi omaa ainutlaatuisen uhkapelijärjestelmän verrattuna muihin EU jäsenvaltioihin perustuen monopolijärjestelmään. Useat EU jäsenvaltiot ovat siirtyneet kohti lisensijärjestelmään, kuten Ruotsi, Saksa ja Alankomaat, mainitaksemme vain muutamia. Kuitenkin, olemme tietoisia suomalaisen järjestelmän pitkistä juurista ja miten Veikkauksen voittovaroja on käytetty rahoittamaan useita kansanterveyden, kulttuurin ja taiteen organisaatioita. Veikkauksen edunsaajien suhde Veikkaukseen tai budjettirahoituksella taattavaan tulovirtaan ja monopolin tulevaisuus ovat merkittäviä kokonaisuuksia, mutta maksupalveluntarjoajina haluamme korostaa keskeisiä näkökohtia hallituksen esityksessä koskien ehdotettuja maksuestoja. Maksupalveluntarjoajat ovat osa laajempaa maksujen ekosysteemiä, jotka toimivat kilpailuasetelmassa ja toisiaan täydentäen muiden maksutapojen, kuten korttien, verkkolompakoiden ja tavallisten pankkisiirtojen kanssa.

Ehdotetuista maksuestoista

Olemme aiemmissa Sisäministeriön järjestämissä sidosryhmätilaisuuksissa tuoneet esiin näkökulmiamme suhteessa maksujen estoihin. Kuulemisissa olemme tuoneet esiin maksujen estojen aiheuttamia vaikutuksia, joista valtaosa on verrokkimaissa johtanut negatiiviseen kehitykseen niin ulkomaille kohdennetun pelitoiminnan kuin valvovan viranomaisen resurssien käytön suhteen. Maksuestot ohjaavat maksuliikenteen mm. kolmansien maiden sääntelemättömiin palveluntarjoajiin tai kryptovaluuttoihin. Lisäksi maksuestojen valvominen vaatii merkittäviä resursseja, aiheuttaa yli-blokkauksen vaaran, aiheuttaa potentiaalisen perustuslaillisen ongelman Ahvenanmaan itsehallinnon suhteen, kuitenkin saavuttamatta tavoiteltuja positiivisia vaikutuksia suhteessa Veikkauksen tulojen kanavointiin. Suhtaudumme kuitenkin positiivisesti siihen, että tiettyjä esiin nostamiamme riskejä ja epäkohtia on huomioitu hallituksen esityksen valmistelussa.

Esityksessä mainitaan, että maksuestoja voidaan käyttää EU:n alueessa, mutta vain kahdeksan (8) jäsenvaltiota käyttää niitä. Kaikki nämä valtiot toimivat lisenssijärjestelmään perustuvalla uhkapelimallilla. Hallituksen esitys perustaa maksuestot listaan yhtiöistä, sivustoista tai pankkitileistä, joille maksuja ei saisi suorittaa tai joilta ei saisi kotiuttaa voittoja Suomeen. Koemme, että mainontakiellon rikkomiseen perustuva kieltolista on toimivampi kuin yleinen geo-blokkaus. Läheisin verrokkimaa suhteessa tähän hallituksen esitykseen on Norja, missä maksuestot otettiin käyttöön 2010. Norjassa estojen vaikutus on ollut lähes täysin päinvastainen kuin mihin niillä pyrittiin. Ulkomaille kanavoitua pelaaminen on noussut dramaattisesti ja valvontaan käytetyt resurssit kasvaneet merkittävästi. Maksutavat ovat siirtyneet pois Norjan finanssivalvonnan hyväksymiltä toimijoilta kolmansille osapuolille Euroopan ulkopuolella, joita ei valvo yksikään eurooppalainen finanssivalvonnan elin.

Nykyinen esitysluonnos rakentuu jo nykyisin olemassa olevan markkinointikiellon varaan. Ehdotettu lainsäädäntö antaisi Poliisihallitukselle toimivallan perustaa ja ylläpitää listaa tätä kieltoa rikkovista toimijoista. Lista perustuen maksut toimijoille ja toimijoilta tulisi estää. Haluamme korostaa, että esitys jättää paljon tulkinnanvaraa sille, mikä luokitellaan suomalaisille kuluttajille tarkoitetuksi markkinoinniksi. Ruotsissa televisioitu urheilulähetys saattaa sisältää uhkapelimainontaa, mutta mikäli lähetys näkyy Suomessa, voidaanko mainos tulkita suomalaisille kohdennetuksi? Lisäksi verkossa suoritettu mainonta, kuten affiliate-markkinointia voidaan suorittaa suomalaisilla sivustoilla, mutta on epäselvää voidaanko tämän katsoa rikkovan suomalaisille kohdennettua markkinointikieltoa ja kehen esto ja tai sanktiot kohdennettaisiin. Lainsäädännön tulisi kenties olla selkeämpää rajanvedon suhteen.

Korostamme myös maksujen estojen roolia alkuperäisessä hallitusohjelmakirjauksessa ja niiden sisällyttämiseen johtanutta kehityskulkua. Hallitusohjelmassa on kirjattu Arpajaislain uudistuksesta:

Rahapelipolitiikka, Veikkauksen asema ja veikkausvoittovarot

Rahapelihaittojen hillitsemiseksi rahapelipolitiikalla turvataan Veikkaus Oy:n kanavointikykyinen yksinoikeus ja Veikkaus Oy:n toimintaedellytykset nopeasti muuttuneessa toimintaympäristössä.

Rahapelihaittoja torjutaan tehokkaasti. Rahapelipelaamista ohjataan lailliseen, vastuulliseen ja valvottuun pelitarjontaan.

Rahapelipolitiikan tavoitteiden varmistamiseksi hallitus toteuttaa hallituskauden alussa arpajaislain uudistuksen toisen vaiheen.

*Arpajaislain vastaiseen markkinointiin puututaan tehokkaasti. **Selvitetään** keinoja rajoittaa pelaamista yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden sivustoille.*

Hallitusohjelmakirjauksen perusteella tuli selvittää keinoja. Kuitenkin syksyn 2020 budjettineuvotteluissa maksujen estot päätettiin sisällyttää uudistukseen, vaikka selvitystä ei ollut tehty. Myös Lainsäädännön Arviointineuvosto on korostanut omassa lausunnossaan seuraavaa:

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota esityksen kokonaishyötyihin ja -kustannuksiin. Arpajaislain vastaista rahapelaamista on tarkoitus rajoittaa maksuliikenteen estotoimenpiteillä, jotka aiheuttavat kustannuksia ja sääntelytaakkaa pankeille ja maksupalvelutarjoajille. Euroopan komission raportin perusteella maksuliikenteen estojärjestelmät vaativat kattavia toimia, mutta estojen kiertäminen on helppoa. Esitysluonnoksen perusteella estojärjestelmät tepsisivät todennäköisesti satunnaisiin pelaajiin, mutta juuri ongelmapelaajien osalta estojärjestelmien

toimivuus on heikompi. Näin ollen valittu keino ei mahdollisesti ole kovin tehokas ongelmapelaamisen vähentämiseksi.

Arviointineuvosto katsoo, että osa rahapelaamisesta suuntautuu todennäköisesti ulkomaalaisille toimijoille, vaikka maksuliikenteen esto saataisiin kohtuullisesti toimimaan. Estot voivat myös johtaa maksuliikenteen siirtymiseen suomalaisen viranomaisvalvonnan ulkopuolelle, mikä mainitaan myös esitysluonnoksessa riskinä.

On myös korostettava, että Ruotsin hallitus on juuri julkaissut raportin: "*Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet*" (Ds 2021:29).

Raportissa on analysoitu maksueston toimintaa Ruotsissa ja tutkimuksessa todetaan, että kanavointikyky on avain hyvin toimiville pelimarkkinoille. Raportissa korostetaan myös, että maksujen kieltäminen luvattomille operaattoreille on avainasemassa kanavoinnissa. Se toteaa kuitenkin myös, että maksuestot menetelmänä on liian työläs ja hallinnollisesti raskas luodakseen edellytykset luvattomien operaattoreiden maksujen tehokkaalle estämiselle, ja **ehdottaa siten lain nykyisten maksuestosäännösten poistamista kokonaisuudessaan.**

Suhteellisuusvaatimus

Esitysluonnos ei täytä hyvän lainsäädännön suhteellisuusvaatimuksia maksuestoista aiheutuvien kustannusten suhteen. Lainsäädännön tulisi ottaa huomioon, että toimialan ja toimeentulon kieltämisen tai rajoittamisen positiivisten vaikutusten tulisi olla suurempia kuin negatiiviset vaikutukset. Esitysluonnos toteaa, että maksuestojen toimeenpano, ylläpito ja valvonta maksaisi Poliisiviranomaiselle jopa useita miljoonia. Finanssiala korosti omassa kirjallisessa vastineessaan, että pelkästään kieltojen toimeenpano kustantaisi jopa 3,5 miljoonaa euroa ja ylläpito satoja tuhansia per pankkiryhmä. Esitysluonnos tuo myös esiin, että Veikkauksen arvion mukaan maksuestoilla voitaisiin kanavoida niinkin vähän kuin 4 miljoonaa euroa Veikkaukselle. Esitysluonnos myös itse korostaa, että maksuestoilla ei todennäköisesti ole mitään vaikutusta suurilla summilla pelaaviin kuluttajiin, koska maksuestot ovat niin helposti kierrettävissä.

Ahvenanmaa

Viimeiseksi haluamme korostaa esitysluonnoksen ongelmallista suhdetta Ahvenanmaan itsehallintoon. Ahvenmaan itsehallintoalueella on oikeus säätää omasta uhkapelilainsäädännöstään. Maksuestot, jotka perustuvat ehdotetun kaltaiseen malliin voivat vaikuttaa yksinkertaisilta, mutta Ahvenanmaan itsehallinnon ja erillisen lainsäädännön erityispiirre aiheuttaa oman merkittävän haasteensa. Ahvenanmaalta tai ahvenanmaalaisen kuluttajan maksua ei voida estää perustuen Suomen markkinointikieltolistaan. Tällä hetkellä pankeille ja maksupalveluiden tarjoajille ei ole mahdollista tai oikeutettua tietää jokaisessa transaktiossa, sijaitseeko kuluttaja fyysisesti Suomessa vai Ahvenanmaalla. Pankkisalaisuus estää maksajan tietojen luovuttamisen maksulaitokselle; esitetty malli velvoittaisi kuitenkin pankit toimimaan juuri näin käytännössä. Lain tulkinta muodostuu äärimmäisen hankalaksi esitetyn kaltaisella yhtälöllä.

Ahvenanmaan asukkaat käyttävät suomalaisia pankkeja ja kaikilla suurilla pankeilla on myös konttorit Ahvenanmaalla. Maksujen käynnistämiseen liittyen palveluntarjoajat käyttävät toisen maksupalveludirektiivin (PSD2) myötä avattuja avoimia rajapintoja (API), joilla mahdollistetaan pääsy asiakkaan pankkitiliin, muttei hänen muihin tietoihinsa, kuten osoitetietoon. Tällöin maksupalvelun

välittäjän on erittäin vaikea tietää onko maksu eston vastainen. Tämä epätietoisuus johtaa helposti yli-blokeeraukseen, millä vahingoitetaan myös kuluttajan asemaa. Mikäli maksuestoja kohdellaan eri tavoin Suomessa ja Ahvenanmaalla, olisi estot rakennettava osoitetietojen ja geo-blokkauksen varaan, minkä kustannus olisi huomattavasti suurempi ja saavutettu hyöty yhtä vähäinen tai olematon.

Tiivistäen

1. Suhtaudumme suurella epäilyksellä maksuestojen toimivuuteen ja niillä saavutettaviin potentiaaliin hyötyihin
2. On tärkeää määritellä selkeästi, mitä markkinointirikkomus tarkoittaa
3. Estojen luomisen ja valvonnan kustannukset suhteessa saavutettuihin hyötyihin tulisi arvioida syvällisesti uudelleen
4. Ahvenanmaan itsehallintoalueen ja maksuestojen käytännön välistä perustusoikeudellista suhdetta on syytä tarkastella
5. Maksuestojen käytännön toteutus ja valvonta sisältävät niin paljon epävarmuustekijöitä, että niiden vaikutusta ja kustannuksia on syytä tarkastella huomattavasti esitysluonnosta syvällisemmin
6. Uusi ja perustavanlaatuinen vaikutustenarviointi maksuestoista ja niiden taloudellisesta vaikutuksesta on tehtävä

Lisätietoja:

Tuomas Tierala

Partner, Kreab