

Hallintovaliokunta

HE 135/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Maksuliikenne-estoja harkittava vaikutuksien ja tehokkuuden näkökulmista

- Finanssiala (FA) pitää hallitusohjelman linjausta rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi kannatettavana asiana.
- FA ei kannata sääntelyehdotuksessa esitettyjä maksuliikenne-estoja. Maksuliikenne-estot eivät rajoittaisi tehokkaasti ulkomaisilla pelisivustoilla tapahtuvaa pelaamista, koska estoja pystytään kiertämään helposti useilla eri tavoilla.
- FA pitää tärkeänä, ettei estoilla häiritä laillista maksuliikennettä. Lakiesityksen mukaan estoja ei kohdisteta rahapelitapahtumien ohella mahdolliseen muuhun rahapeliyhteisön ja luonnollisen henkilön väliseen maksuliikenteeseen, kuten esimerkiksi palkanmaksuun. Käytännössä estoilla kuitenkin saatettaisiin estää myös näitä sallittuja tapahtumia, sillä pankilla ei ole mahdollisuutta päätellä maksuliikenteessä kulkevien tietojen perusteella, mitkä maksutapahtumat ovat rahapelaamiseen liittyviä maksutapahtumia.
- Maksuliikenne-estot tarkoittaisivat merkittäviä muutoksia pankkien tieto-, monitorointi- ja maksujärjestelmiin. FA pitää tärkeänä, että sääntelyllä kohtuuttomasti rajoiteta pitkälle automatisoituja, tehokkuuden näkökulmasta luotuja maksuprosesseja tai aiheuteta mittavia muutostarpeita vallitseviin tieto- ja maksujärjestelmiin.
- Mikäli maksamisen estoista säädetään, pitää FA tärkeänä, että maksutapahtuman eston peruste on yksiselitteinen, jotta kaikkien sen piiriin kuuluvien oikeusturva tulee huomioiduksi. Vastuu arpajaislain vastaisten toimijoiden tunnistamisesta ja estolistalle määrittämisestä sekä estolistan ylläpitämisestä tulee lakiesityksen mukaisesti olla yksiselitteisesti viranomaisella.
- Estojen toteuttamisen ja ylläpitämisen kustannukset suhteessa odotettavissa olevien estotapahtumien määrään ja niiden kautta saavutettaviin hyötyihin olisivat kohtuuttomat. FA esittää, että maksuliikenne-estojen toteutuessa estojärjestelmän toteutukseen ja vuosittaiseen ylläpitoon liittyvät kustannukset korvataan pankeille.
- Pankeilla on meneillään laaja-alaisia maksujärjestelmiä koskevia ja resursseja sitovia sääntelymuutoksia, joissa on velvoittavat aikataulut. FA esittää, että maksuliikenne-estojen toimeenpanolle säädetään kahden vuoden siirtymäaika.

1 Maksuliikenne-estojen tehokkuus ja vaikuttavuus

Hallituksen arpajaislakiesityksessä ehdotetaan maksupalveluntarjoajiin kohdistuvia velvoitteita yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen rahapelitoimintaan liittyvän maksuliikenteen estämiseksi. Hallituksen esityksen tavoitteena on rajoittaa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapelien saatavuutta ja tehostaa rahapelihaittojen ehkäisyä ja torjuntaa. Lakiesityksessä todetaan, ettei teknisten estokeinojen vaikutuksista rahapelihaittoihin ole saatavilla kansainvälistä tutkimusnäyttöä ja siksi teoreettisen arvioinnin merkitys teknisiä estoja harkittaessa korostuu. FA katsoo, että kansainvälisen tutkimusnäytön puuttuessa tulisi maksuliikenne-estojä arvioida kriittisesti erityisesti estojen tehokkuuden ja vaikuttavuuden näkökulmista sääntelyn maksupalveluntarjoajille aiheuttamat vaikutukset huomioiden.

FA arvioi, ettei ulkomaisilla pelisivustoilla tapahtuvaa pelaamista ole mahdollista rajoittaa tehokkaasti maksuliikenne-estojen avulla. Estojen tehottomuus johtuu estettävien toimijoiden tunnistamisen vaikeudesta, estojen kiertämisen helppoudesta sekä kiertokeinojen monipuolisuudesta. Kuluttaja voisi kiertää estoja helposti esimerkiksi avaamalla tilin ulkomaisen nettipankin kautta tai mobiililompakoita hyödyntämällä. Kansainvälisen tutkimuksen mukaan ulkomaisilla uhkapelisivustoilla pelaavat useimmiten koulutetut nuoret aikuiset, joilla on todennäköisesti myös kykyä käyttää vaihtoehtoisia maksutapoja maksuliikenne-estojen kiertämiseksi.

2 Kustannukset ja liiketoiminnalliset vaikutukset

FA arvioi esitetyn maksuliikenne-estojä koskevan sääntelyn heikentävän suomalaisten maksupalveluntarjoajien kilpailukykyä ja asettavan ne eriarvoiseen asemaan muihin eurooppalaisiin maksupalveluntarjoajiin verrattuna. Maksuliikenne-estot saattaisivat vääristää maksupalveluntarjoajien välistä kilpailutilannetta kannustamalla asiakkaita avaamaan tilejä ulkomaille, maksamaan virtuaalivaluutoilla sekä käyttämään ulkomaisia maksupalveluita kotimaisien palveluiden sijaan. Maksupalveluiden siirtyminen ulkomaille merkitsisi näkyvyyden heikkenemistä asiakkaan maksukäyttäytymiseen, joka vaikeuttaisi rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen viittaavien maksujen havaitsemista ja seurantaa.

Lakiesityksen maksuliikenne-estojä koskevat muutokset saattaisivat siirtää maksamisen liiketoimintaa muihin ratkaisuihin, kuten Euroopan muissa maissa toimivien maksupalveluntarjoajien palveluihin. Ulkomainen maksujenvälittäjä voisi vastaanottaa maksut itselleen, koota ne yhteen ja välittää edelleen Poliisihallituksen estolistalla olevalle rahapeliyhteisölle, mitä suomalainen palveluntarjoaja ei pysty havaitsemaan.

Suomen markkinoille asetettava velvoite rakentaa kalliita maksuliikenne-estojä saattaa myös asettaa tosiasiallisen esteen ulkomaisen palveluntarjoajan Suomen markkinoille tulemiselle, mikä heikentää kilpailua ja hidastaa yhtenäisten sisämarkkinoiden kehittymistä.

Pankit käsittelevät korttimaksuja sekä tilisiirtopohjaisia SEPA- ja ulkomaan maksuja useissa eri järjestelmissä ja prosesseissa, joiden toimintavarmuuden takaaminen on erittäin kriittistä. Sääntelyn aiheuttamat kustannukset pankeille syntyisivät erityisesti näiden useiden erillisten maksu- ja monitorointijärjestelmien kehittämisestä ja

ylläpitämisestä sekä asiakasrekisterien ja maksujärjestelmien välisten teknisten yhteyksien luomisesta.

Alustavien laskelmien mukaan pankkien järjestelmä uudistuksissa olisi kyse miljoonien eurojen kustannuksista. Lisäksi estojärjestelmän ylläpitäminen aiheuttaisi huomattavia kustannuksia vuositasolla. Kyse ei ole pelkästään teknisen muutoksen toteuttamisesta järjestelmiin, vaan paljon laajemmasta kokonaisuudesta. Maksuliikenne-estojärjestelmän ylläpito vaatisi jatkuvaa päivitystä ja sitoisi pankkien resursseja manuaalisiin prosesseihin. Pankkien nykyiset viranomastiedustelut kohdistuvat pankkien omiin asiakkaisiin. Lakiehdotuksen ehdotetussa tiedonsaantioikeudessa on kyse siten uudesta prosessista, johon tulisi varata resursseja siltä osin, kun kyse muista tiedoista kuin pankin omien asiakkaiden tiedoista. Teknisten muutosten, testauksen ja resurssien varmistamisen lisäksi pankkien pitäisi luoda toimivat prosessit maksuliikenne-estojen ympärille maksamisen sujuvuus ja asiakaskokemus huomioiden. Muutosten kustannukset suhteessa odotettavissa oleviin tapahtumamääriin ja niiden kautta saavutettaviin hyötyihin olisivat kohtuuttomat.

FA katsoo, että kohtuullista ja oikeudenmukaista olisi, etteivät pankkitoiminnan ulkopuolisista syistä tehtävistä sääntelymuutoksista johtuvat kustannukset koituisi finanssialan yritysten kannettaviksi. Esitämme, että mahdollisen sääntelyn toteutuessa maksuliikenne-estojen toteuttamisesta aiheutuvat järjestelmämuutostekustannukset sekä estojärjestelmän ylläpidosta aiheutuvat vuosittaiset kustannukset korvattaisiin pankeille.

3 Maksuliikenne-estojen toteutuksen ongelmakohdat

Lakiehdotuksen lähtökohtana on huomioida Ahvenanmaan itsenäinen ja valtakunnasta erillinen rahapelilainsäädäntö. Maksuliikenne-estojen esitetään koskevan Ahvenanmaan erityisasemasta johtuen Manner-Suomen lähtevää ja saapuvaa maksuliikennettä pelaajien ja kieltolistalla olevien rahapeliyhteisöjen välillä. Maksupalvelutarjoajat tarkastaisivat maksajan tai maksunsaajan postinumeron Ahvenanmaan maksuliikenteen erottelemiseksi. Postinumeron perusteella tehtävä maksujen erottelu olisi merkittävä muutos pankkien järjestelmiin ja vaatisi teknisten yhteyksien luomista pankkien asiakasrekistereiden ja maksujärjestelmien välille. FA katsoo, että sääntelyn lähtökohtien tulisi olla sellaiset, ettei niillä kohtuuttomasti rajoiteta automatisoituja ja tehokkuuden näkökulmasta luotuja maksuprosesseja tai aiheuteta mittavia muutostarpeita vallitseviin tieto- ja maksujärjestelmiin.

Hallituksen esityksessä linjataan, että sääntelyllä ei ole tarkoitus eikä sillä voida rajoittaa Ahvenanmaalla mahdollisesti tapahtuvaan rahapelaamiseen liittyvää maksuliikennettä, mikä tarkoittaa, että mannersuomalaisella kuluttajalla tulisi Ahvenanmaalla oleskellessaan olla oikeus pelata kieltolistalle asetettujen rahapeliyhtiöiden pelejä. FA toteaa, ettei rajausta ole mahdollista noudattaa kaikissa tapauksissa; estojen myötä mannersuomalaisen kuluttajan ei olisi matkustaessaan ulkomaille mahdollista pelata kieltolistalla olevan rahapeliyhtiön verkkopelejä käyttäen tilimaksamiseen liittyviä maksutapoja.

Lakiesityksen mukaan poliisihallituksella on velvollisuus ylläpitää estolistaa. Korttimaksamisen osalta todetaan: "listasta tulisi esimerkiksi käydä ilmi toimialakoodi

(Merchant Category Code, MCC), jota käyttäville estolistalle asetetuille rahapeliyhteisöille suunnattavat maksutapahtumat tulisi estää.” FA toteaa, että toimialakoodiin perustuva esto olisi toimivin ja tehokkain tapa estää korttimaksamisessa ei-toivottua rahapeleihin liittyvää maksuliikennettä. FA haluaa samassa yhteydessä huomauttaa, että yksinomaan toimialakoodiin perustuva korttimaksamisen esto estäisi korttimaksut kaikille kyseisen koodin piirissä oleville rahapeliyhtiöille. Hallituksen esityksessä linjataan, että maksuliikenne-estot kohdistetaan ainoastaan Manner-Suomeen ja arpajaislain vastaisesti markkinoiviin yrityksiin, jolloin toimialakohtaista kauppiaskoodia ei voida käyttää ainoana korttimaksamisen eston perusteena. Markkinointirajauksesta johtuen korttimaksamisen eston perusteena, vaan olisi käytettävä kauppiaskoodin lisäksi Poliisihallituksen estolistauksen mukaisia nimitietoja. Nimeen perustuvia korttimaksamisen estoja voidaan toteuttaa ainoastaan tarkkarajaisen ja yksiselitteisen estolistauksen perusteella. FA toteaa, että nimitietoon perustuva korttimaksamisen esto ei olisi samalla tavalla tehokas estokeino kuin kategoriseen toimialakoodiin yksinomaisesti perustuva esto. Korttimaksujen tiedoissa liikkuu virallisten nimitietojen sijaan kirjavia kauppias- ja markkinointinimiä. Vaihtelevien kauppiasnimikäytäntöjen johdosta toimijoiden tunnistaminen ja korttimaksamisen eston kohdistaminen oikeaan toimijaan saattaa osoittautua haastavaksi käytännössä.

Lain perusteluissa ehdotetaan, että sääntely kohdistuisi pelaajan rahapeliyhteisöille suuntaamiin ja sieltä saamiin rahapelaamista koskeviin maksutapahtumiin. FA haluaa tuoda esille, ettei pankeilla ole mahdollisuutta päätellä maksuliikenteessä kulkevien tietojen perusteella, mitkä maksutapahtumat ovat rahapelaamiseen liittyviä maksutapahtumia kuten pelaajan peliin osallistumiseksi suorittamia maksuja, rahasiirtoja pelitilille tai rahapeleistä saatujen voittojen maksuja. Saapuvien tilisiirtojen estoilla saatettaisiin siten estää myös sallittuja maksutapahtumia. Esimerkiksi jos suomalainen kuluttaja työskentelisi kieltolistalla olevalle rahapeliyhtiölle, tarkoittaisi saapuvan rahaliikenteen esto, että myös palkanmaksu työntekijälle estyisi. Ulkomaiset palkat saapuvat tyypillisesti tavallisena tilisiirtolina ilman yksiselitteistä tunnistetta, jolla tapahtumat voitaisiin tunnistaa palkoiksi.

4 Maksuliikenne-estojen sääntelystä

Maksupalveluntarjoajat ovat maksupalvelulain mukaan velvollisia toteuttamaan asiakkaidensa maksutoimeksiannot, jollei muualla laissa toisin säädetä. FA kannattaa lähtökohtaa, jonka mukaan laissa säädettävät maksuliikenne-estot velvoittavat kaikkia maksupalveluntarjoajia ja toimijoita tasapuolisesti.

Arpajaislakiin tehtävien muutoksien tulee olla yksiselitteisiä ja tarkkarajaisia, jotta ne eivät jätä tulkinnanvaraa estojen toteuttamisen oikeutuksesta tai johda tilanteisiin, joissa sääntelyä toteuttavat rikkoisivat esimerkiksi maksupalvelulakia tai omia asiakassopimuksiaan.

FA katsoo, että lakiesityksen maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskevassa kiellossa (62 l §) olevaa termiä ”pelaaja” olisi syytä tarkentaa. Pelaaja termiä ei ole määritelty lakiesityksen yhteydessä, eikä maksupalveluntarjoaja voi päätellä maksutapahtumista, missä roolissa maksaja on maksutapahtumassa mukana. Termin epämääräisyys voi johtaa siihen, että termiä joudutaan tulkitsemaan. Koska laissa ei ole rajattu pelaajaa luonnolliseen henkilöön, voi estojen tulkinta olla

haastavaa ja johtaa esimerkiksi yleisluontoisiin maksuliikenne-estoihin. FA:n toteaa, että oikeusvarmuuden kannalta on tärkeää, että termi määritellään selkeästi ja tarkoituksenmukaisesti.

Asiakkaiden tuntemisvelvoitteet tai pankkien väliset maksujärjestelmät eivät merkitse pankkien kyvykkyyttä tunnistaa rahapelilainsäädännön vastaisia toimijoita tai maksunsaajia. Maksuliikenne-estojen tulee lakiesityksen mukaisesti perustua viranomaisen tietoverkossa ylläpitämään konekielisesti luettavaan luetteloon. FA pitää tärkeänä, että estojen kohteena olevien yhteisöjen tunnistaminen ja estolistalle määrittäminen on viranomaisen, lakiesityksessä Poliisihallituksen, vastuulla.

Lakiesityksessä esitetään Poliisihallitukselle tiedonsaantioikeutta, jonka mukaan Poliisihallituksella olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä yksilöityjä tietoja maksupalveluntarjoajalta maksajana tai maksunsaajana olevasta rahapelien toimeenpanijasta ja sen puolesta maksutapahtumaa toteuttavasta tai käynnistävästä palveluntarjoajasta. FA katsoo, että viranomaisten tiedonsaantioikeus tulee lakiesityksen mukaisesti rajata palveluntarjoajien järjestelmistä saataviin tietoihin.

Maksuliikenne-estoja esitetään sovellettavaksi vuodesta 2023 alkaen. Esitetty aikataulu on toteutuksen kannalta haastava. Lain uudistamisessa on huomioitava, että pankeilla on meneillään merkittäviä maksujärjestelmiä koskevia ja resursseja sitovia sääntelymuutoksia, esimerkiksi eurojärjestelmän lanseeraama Target järjestelmiä koskeva konsolidaatio. Maksuliikenne-estojen laajuus sekä pankeille esitetty sanktiomahdollisuus huomioiden FA esittää, että maksuliikenne-estojen toimeenpanolle säädetään kahden vuoden siirtymäaika.

FINANSSIALA RY

Taina Ahvenjärvi