OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Julkisoikeuden yksikkö
LsN Johannes Heikkonen

08.01.2019

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 213/2018 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI ARPAJAISLAIN SEKÄ RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITTAMISEN ESTÄMISESTÄ ANNETUN LAIN 1 LUVUN 3 §:N MUUTTAMISESTA

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Oikeusministeriö on antanut aiemmassa valmisteluvaiheessa (8.8.2018) esitysluonnoksesta sisäministeriölle kirjallisen lausunnon. Lausuntonaan oikeusministeriö esittää seuraavaa.

Raha-automaatin pelaajan tunnistaminen

Esityksen 14 c §:ssä ehdotetaan säädettäväksi Veikkaus Oy:n velvollisuudesta varmistaa, että pelaaja voi pelata pelipisteessä yleisön käytettävänä olevaa raha-automaattia ainoastaan tunnistautuneena siten, että pelaaja on kirjautuneena pelitililleen. Samaisen pykälän esitetyn 2 momentin mukaan erityisessä pelisalissa yleisön käytettävänä pidettävää raha-automaattia voisi pelata myös ilman tunnistautumista. Valtioneuvoston asetuksella annettaisiin 3 momentin mukaan tarkempia säännöksiä menettelystä, jolla varmistetaan, että pelaaminen tapahtuu tunnistautuneena.

Tunnistamisen välineenä tulisi olemaan voimassaolevan lain 14 §:ssä säädetty pelitili, joita pelaajalla voi lain mukaan olla vain yksi, ja jota avattaessa Veikkauksen on todennettava pelaajan henkilöllisyys ja hänen asuinpaikkansa pelaajan täysi-ikäisyyden sekä muun valtion tai alueen lainsäädännön alueellisen soveltamisalan kunnioittamisen varmistamiseksi. Tunnistamisen tavan nimenomainen sääntely on perusteltua, koska tunnistamispakko on yksilön oikeusaseman kannalta sellainen merkittävä seikka, josta tulee

säätää lain tasolla täsmällisesti. Oikeusministeriö on sisäministeriölle antamassaan lausunnossa pitänyt perusteltuna, että esityksessä tulisi säätää nimenomaisesti siitä, että henkilön tunnistamiseen käytetään pelitiliä, jos näin käytännössä tullaan tekemään.

Oikeusministeriö on sisäministeriölle esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa myös katsonut, että 14 c §:ään sisältyvän asetuksenantovaltuuden merkitys ja tarpeellisuus tulisi perustella esityksessä nykyistä laajemmin, jos tällaisen säännöksen sisällyttämistä esitykseen pidetään tarpeellisena. Oikeusministeriö on edelleen katsonut lausunnossaan, että tässä yhteydessä tulisi myös arvioida asetuksenantovaltuuden suhdetta perustuslain 80 §:n 1 momentista johtuviin vaatimuksiin, huomioiden erityisesti sääntelyn suhde henkilötietojen suojaan.

Nyt käsillä olevassa esityksessä ehdotetaan tunnistamisen perusmuodosta säädettävän aiempaa esitysluonnosta täsmällisemmin, minkä voidaan katsoa kaventavan myös asetuksella säänneltävää alaa. Myös itse asetuksenantovaltuuden alaa on täsmennetty aiemmasta, kun se koskee nykyisessä muodossaan vain sitä menettelyä, jolla varmistetaan, että pelaaminen tapahtuu tunnistautuneena. Vaikka asetuksen ala on yhä varsin avoin, voitaneen ehdotetun sääntelyn katsoa täyttävän asetuksenantovaltuudelle asettuvat yleiset valtiosääntöiset vaatimukset.

Pelitili ja henkilötietojen suoja

Raha-automaattia pelaavan pelaajan tunnistamisen kuvataan esityksen perusteluissa perustuvan Veikkaus Oy:n asiakasrekisteriin, johon kytkeytyvän kortin avulla henkilö voidaan järjestelmässä tunnistaa.

Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla henkilötietoja voidaan käsitellä henkilön suostumuksen perusteella. Toisaalta myös säädettäväksi ehdotettu Veikkaus Oy:n velvollisuus varmistua siitä, että pelaaja voi pelata raha-automaattia ainoastaan tunnistautuneena, muodostaisi jatkossa oman henkilötietojen käsittelyperusteensa.

Oikeusministeriö on aiemmassa valmisteluvaiheessa sisäministeriölle antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, että esityksen perusteluja tulisi täydentää kuvauksella ehdotetun velvoitteen suhteesta asian kannalta olennaiseen tietosuojasääntelyyn. Edelleen oikeusministeriö kiinnitti huomiota myös tarpeeseen tarkastella laajemminkin arpajaislakiin sisältyvien henkilötietojen käsittelyä sisältävien sääntelyiden suhdetta erityisesti EU:n tietosuoja-asetukseen. Tätä voidaan pitää tärkeänä siksi, että perustuslakivaliokunta on tietosuoja-asetusta täydentävää yleistä lainsäädäntöä (HE 9/2018 vp) koskeneessa lausunnossaan (PeVL 14/2018 vp) painottanut, että hallituksen esityksissä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Edelleen valiokunta on aivan tuoreessa lausuntokäytännössään (PeVL 48/2018 vp, s.7) kiinnittänyt valtioneuvoston vakavaa huomiota siihen, että kansallisesta liikkumavarasta on esityksissä tehtävä selkoa niin, ettei se jää puutteelliseksi.

Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on käsitelty aiempaa esitysluonnosta laajemmin tätä aspektia ja tuotu esiin perusmuodossaan se tapa, jolla esitetty lainsäädäntö kiinnittyy asetukseen, ja myös esityksen suhde perustuslaissa turvattuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Erityisesti esityksessä on tarkasteltu pelaajan tunnistamisen suhdetta tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädettyihin erityisiin henkilötietoihin, joiden osalta perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että arkaluontoisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. Esityksessä on katsottu, ettei pelaajan tunnistaminen edellyttäisi 9 artiklassa tarkoitettujen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä. Ehdotetusta pakollisesta tunnistautumisesta ja siihen liittyvästä henkilötietojen käsittelystä ei esityksessä arvioida aiheutuvan erityistä riskiä luonnollisen henkilön oikeuksille tai vapauksille, ja tästä johtuen esityksessä katsotaan, ettei tarkempi erityislainsäädäntö näin ollen ole tarpeen.

Esityksen perusteella jossain määrin epäselväksi jää edelleen kuitenkin kysymys sitä, miten pelitilistä kertyviä asiakastietoja tultaisiin tarkemmin käsittelemään erityisesti pelihaittojen ehkäisemiseksi ja mitä näiden haittojen ehkäisemisen kannalta relevanttia tietoa kerättäisiin pelitiliin kiinnittyvien tietojen avulla. Esityksen perusteluissa (s.24) todetaan, että tunnistautuneena pelaaminen mahdollistaisi pelaajien pelikäyttäytymisen sekä pelikulutuksen seurannan. Pelaamisesta saatavia tietoja voitaisiin perustelujen mukaan hyödyntää rahapelihaittojen viranomaisarvioinnissa sekä laajemmin rahapelihaittojen ehkäisy- ja vähentämistoiminnassa. Esityksessä viitataan myös siihen, että tunnistautunut pelaaminen voisi edistää haitallisen pelaamisen ja peliongelmien tunnistamista (s.34). Tässä tarkoituksessa mahdollisesti kerättävän tiedon luonne ja sen suhde tietosuoja-asetukseen ja perustuslain yksityiselämän suojaan jää esityksen perusteella avoimeksi. Jossain määrin epäselväksi jää myös se, mikä on mahdollisesti tämän kerätyn tiedon suhde ”pelaamisen hallinnan välineisiin” ja ”vastuullista pelaamista tukeviin elementteihin”, joita pelitilipelaamisen on esityksen mukaan tarkoitus liittää ja joista säädettäisiin sisäministeriön asetuksella.