FINANSSIALA

13.10.2021

Rautakorpi Suvi

Talousvaliokunta

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. Maksuliikenne-estojen vaikutuksista ja tehokkuudesta rahapeliongelmien ehkäisyssä ei ole kansainvälistä tutkimusnäyttöä.
- Lakiesityksessä ehdotetut maksuliikenne-estot tarkoittaisivat merkittäviä muutoksia pankkien tieto-, monitorointi- ja maksujärjestelmiin. FA pitää tärkeänä, että sääntelyn lähtökohdat olisivat sellaiset, ettei niillä 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 määräämisestä 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 ehdottaa, 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-estoja 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 todennäköisesti on myös kykyä käyttää vaihtoehtoisia maksutapoja maksuliikenne-estojen kiertämiseksi.

2 Kustannukset ja liiketoiminnalliset vaikutukset

FA arvioi esitetyn maksuliikenne-estoja koskevan sääntelyn heikentävän suomalaisten maksupalveluntarjoajien kilpailukykyä ja asettavan ne eriarvoiseen asemaan muihin eurooppalaisiin maksupalveluntarjoajiin verrattuna. Maksuliikenne-estot saattaisivat vääristää maksupalvelutarjoajien 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 olennaisesti rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen viittaavien maksujen havaitsemista ja seurantaa.

Lakiesityksen maksuliikenne-estoja 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-estoja 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 järjestelmäuudistuksissa 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. 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 järjestelmämuutoskustannukset 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 lakiehdotuksella ei haluta rajoittaa Ahvenanmaalla tapahtuvaan rahapelaamiseen liittyvää maksuliikennettä. Tämä tarkoittaa, että mannersuomalaisella kuluttajalla tulisi Ahvenanmaalla oleskellessaan olla oikeus pelata kieltolistalle asetettujen rahapeliyhtiöiden pelejä. FA toteaa, ettei rajausta ole mahdollista noudattaa kaikissa tilanteissa. Tekniset estot merkitsevät sitä, että mannersuomalaisen postinumeron omaavan kuluttajan ja estolistalle asetetun rahapeliyhteisön välinen maksuliikenne estyisi pelaajan fyysisestä sijainnista riippumatta. Hallitus esittää ongelmaan osittaista ratkaisua, jonka mukaan maksupalveluntarjoajat voisivat erotella fyysiset ja ei-fyysiset korttipohjaiset maksutapahtumat toisistaan ja sallia ne tapahtumat, joissa pelaajan kortti olisi fyysisesti läsnä. FA halua huomauttaa, että esitetty rajaus lisää entisestään maksuliikenne-estojen teknisen toteutuksen monimutkaisuutta ratkaisematta kuitenkaan koko ongelmaa. Koska maksuliikenne-estoissa ei pysytä huomiomaan pelaajan olinpaikkaa, estäisivät ne edelleen kaiken tilisiirtopohjaisen maksuliikenteen sekä ei fyysiset (card not present) -korttitapahtumat mannersuomalaisen kuluttajan ja estolistalle asetetun rahapeliyhtiön välillä, myös niissä tapauksissa, jossa kuluttaja matkustaisi Manner-Suomen ulkopuolelle.

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. Toimialakoodilla

kategorisoidaan palveluntarjoaja toimialan mukaisesti. Rahapelaamista koskeva toimialakoodi on MCC 7995.” FA toteaa, että toimialakoodin perusteella tehty esto olisi toimivin ja tehokkain tapa estää ei-toivottua maksuliikennettä korttimaksamisessa, kun kyseessä on yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisesta pelaamisesta. Samalla FA haluaa tuoda esille, että toimialakoodiin perustuvat korttimaksamisen estot estäisivät korttimaksut kaikille kyseisen koodin piirissä oleville rahapeliyhtiöille. Hallituksen esityksessä kuitenkin linjataan, että maksuliikenne-estot kohdistetaan ainoastaan Manner-Suomeen ja arpajaislain vastaisesti markkinoiviin yrityksiin, jolloin toimialakohtaista kauppiaskoodia ei voida käyttää yksinomaan korttimaksamisen eston perusteena. Markkinointirajauksesta johtuen korttimaksamisen estojen perusteena on käytettävä Poliisihallituksen estolistauksen mukaisia nimitietoja. Nimeen perustuvia korttimaksamisen estoja voidaan toteuttaa ainoastaan tarkkarajaisen ja yksiselitteisen estolistauksen perusteella. FA toteaa, ettei nimitietoon perustuva korttimaksamisen esto olisi samalla tavalla tehokas estokeino kuin kategoriseen toimialakoodiin perustuva esto. Korttimaksujen tiedoissa liikkuu virallisten nimien sijaan kirjavia kauppias- ja markkinointinimiä. Vaihtelevien kauppiasnimikäytäntöjen johdosta 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 keinoja erotella rahapelaamista koskevia tilimaksamisen tapahtumia muista maksutapahtumista. Saapuvien tilisiirtojen estoilla saatettaisiin siten estää myös sallittuja maksutapahtumia. Jos suomalainen kuluttaja työskentelisi esimerkiksi kieltolistalla olevalle rahapeliyhtiölle, tarkoittaisi saapuvan rahaliikenteen esto, että myös palkanmaksu työntekijälle estyisi. Ulkomaiset palkat saapuvat tyypillisesti tavallisena tilisiirtoina 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 mielestä olisi oikeusvarmuuden kannalta 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 määrääminen 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