Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Täydentävä vastine

2.12.2021

Neuvotteleva virkamies Elina Rydman

Eduskunta
Hallintovaliokunta

HE 135/2021 vp - Hallituksen esitys eduskunnalle arpajaislain muuttamiseksi ja siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä vastinetta arpajaislain ja siihen liittyvien lakien muuttamisesta annettuun hallituksen esitykseen (HE 135/2021 vp) liittyvistä valiokunnalle annetuista eduskunnan muiden valiokuntien ja asiantuntijoiden lausunnoista.

Sisäministeriö on antanut 25.11.2021 hallintovaliokunnalle osavastineen, jossa on käsitelty sivistysvaliokunnan, sosiaali- ja terveysvaliokunnan ja talousvaliokunnan lausunnot sekä pääosa valiokunnalle annetuista asiantuntijalausunnoista. Täydentävässä vastineessa käsitellään perustuslakivaliokunnan ja tietosuojavaltuutetun toimiston lausunto. Sisäministeriö toteaa, että sillä ei ole lausuttavaa VTT Heikki Pursiaisen lausunnon johdosta.

Perustuslakivaliokunta

Perustuslakivaliokunta (PeVL 46/2021 vp) toteaa lausunnossaan, että ehdotetulle sääntelylle on perustuslakivaliokunnan mielestä esitettävissä hyväksyttävät perusteet. Hallintovaliokunnan on kuitenkin syytä huolellisesti arvioida, olisivatko esityksen tavoitteet saavutettavissa elinkeinovapauteen vähemmän puuttuvin keinoin.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että vaikka uutta yritysten välistä liiketoimintaa koskeva sääntely sinänsä näin muotoiltuna ei valiokunnan saaman selvityksen mukaan ole Euroopan unionin yksinoikeusjärjestelmää koskevan oikeuden kanssa ristiriidassa, tytäryhtiötä mahdollisesti perustettaessa ja sen toiminnassa tulee ottaa huomioon, että omaksuttavat käytännöt voivat muodostua ongelmallisiksi unionin oikeuden kannalta. Valiokunta pitää yleisemminkin tärkeänä, että valtioneuvosto seuraa vastaisuudessakin tarkasti rahapelitoimintaa koskevan Euroopan unionin sääntelyn ja oikeuskäytännön kehittymistä ja arvioi suomalaisen järjestelmän yhteensopivuutta sen kanssa.

Perustuslakivaliokunta pitää ehdotetun 14 b §:n 2 momentin valtiosääntöisen arvioinnin kannalta merkityksellisenä erityisesti perusoikeuksiin kohdistuvan rajoituksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Ehdotettu 14 b § sisältää valiokunnan mielestä lukuisia tulkinnanvaraisia säännöksiä. Perustuslakivaliokunnan mielestä suhteessa alkoholin mainontaa koskevaan käytäntöön arpajaislain 14 b §:n ehdotettu sääntely on huomattavan avointa. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotetun seuraamusmaksujärjestelmän liittäminen arpajaislain rahapelien markkinointia koskeviin rajoituksiin korostaa siten vaatimusta sääntelyn täsmällisyydestä. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetun 14 b §:n sisältämien markkinoinnin rajoitusten sisältöä on olennaisesti täsmennettävä. Tämä on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle

tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Valiokunnan mielestä lakiehdotus voidaan tältä osin saattaa perustuslainmukaiseksi esimerkiksi täsmentämällä pykälän 2 momentin 1—11 kohdan avoimia ilmauksia tai poistamalla 12 kohdan yleislauseke.

Valiokunnan mielestä nyt ehdotettavat seuraamusmaksut ovat suhteellisen suuria, erityisesti siltä osin kuin tarkoituksena on soveltaa niitä myös luonnollisiin henkilöihin. Perustuslakivaliokunta on pitänyt hallinnollisten sanktioiden oikeasuhtaisuuden kannalta merkittävinä paitsi säännöksiä sanktioiden euromääräisestä suuruudesta myös säännöksiä seuraamuksen suuruuden määräytymisessä huomioon otettavista seikoista ja seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä. Valiokunta on myös käytännössään edellyttänyt, että viranomaisen harkinnan sanktion määräämättä jättämisestä tulee olla sidottua harkintaa siten, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä (PeVL 49/2017 vp, PeVL 39/2017 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan sääntelyä seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä on täsmennettävä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että seuraamusmaksun viimesijaisuuteen kiinnittyvä näkökohta ei ilmene erityisen selkeästi seuraamusmaksua koskevista säännöksistä. Säännöstä tulee tältä osin täsmentää.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 62 l §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu maksuliikenteen esto on merkityksellinen perustuslain 18 §:ssä tarkoitetun elinkeinovapauden kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetun säännöksen voidaan tältä osin katsoa täyttävän perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset eikä se siten vaikuta lakiehdotuksen säätämisjärjestykseen. Perustuslakivaliokunta viittaa saamaansa selvitykseen, jonka mukaan tutkimusnäyttöä maksuestojen vaikuttavuudesta rahapelihaittojen ehkäisemiseen tai vähentämiseen ei ole, vaikka vaikutus voikin olla haittoja ehkäisevä ja painottua erityisesti satunnaisesti verkkorahapelejä pelaaviin pelaajiin. Tutkimusnäyttö osoittaa sinänsä, että eräs tehokkaimmista keinoista vähentää rahapelihaittoja on haitallisimpien rahapelien saatavuuden merkittävä rajoittaminen. Perustuslakivaliokunnan mukaan hallintovaliokunnan on syytä tarkastella huolellisesti pelaajaan kohdistuvan eston tarkoituksenmukaisuutta suhteessa sen käytännön tehokkuuteen ja lain tavoitteisiin.

Perustuslakivaliokunnan mielestä pelitilille maksetut pelivoitot ja sille talletetut varat kuuluvat perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan piiriin. Merkityksellistä on, että hallituksen esityksen perusratkaisuihin kuuluu rajoitusten kohdistuminen pelaajien asemesta elinkeinotoimintaan, eikä osallistumista muun kuin Veikkaus Oy:n toimeenpanemiin rahapeleihin ole laissa kielletty. Pelaaja on siten saanut mahdolliset voittonsa laillisesti. Valiokunnan mielestä eston muodostamaa puuttumista omaisuudensuojaan voidaan pitää merkittävänä, koska se voi omistusoikeuden sinänsä säilyessä estää henkilön laillisesti ansaitsemien omaisuuserien suorittamisen hänelle. Rajoituksen tarkoituksena oleva Veikkaus Oy:n yksinoikeuden suojaamispyrkimys ei valiokunnan mielestä edes kiinnitettynä välillisesti lakiehdotuksen taustalla oleviin rahapelihaittojen ehkäisyä ja torjuntaa koskeviin tavoitteisiin muodosta riittävää perustetta näin pitkälle menevälle perusoikeusrajoitukselle. Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotuksen 62 l §:n 2 momentista on poistettava 2 kohta. Tämä on edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunta esittää, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen

14 b §:stä ja 62 l §:n 2 momentin 2 kohdasta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Sisäministeriön kannanotto

Sisäministeriö toteaa, että ehdotetussa 14 b §:ssä säädettäisiin voimassa olevaa lakia huomattavasti täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin Veikkaus Oy:n markkinoinnista. Kuten 2 momentin perusteluissa todetaan, kiellettyjä markkinointikeinoja ja -tapoja ei ole katsottu olevan mahdollista tyhjentävästi luetella, koska kaikkia sellaisia markkinoinnin muotoja, jotka voivat edistää haittoja aiheuttavaa rahapelaamista, ei ole mahdollista ennakollisesti tunnistaa. Tämän vuoksi momentin 12 kohdassa on ehdotettu säädettäväksi, että markkinoinnilla ei saisi edistää rahapelihaittoja aiheuttavaa pelaamista myöskään muulla momentin 1-11 kohdassa tarkoitettua tapaa vastaavalla tavalla.

Sisäministeriö viittaa esityksen perusteluihin ja toteaa, että 2 momentin luettelo sisältää markkinointia koskevia periaatteita, joiden EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut olevan ristiriidassa rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen tähtäävässä rajoitetussa rahapelijärjestelmässä. Luettelon kohtiin sisältyvät ilmaisut ja käsitteet ovat sisäministeriön näkemyksen mukaan sääntelykohde Veikkaus Oy:n, markkinoinnin valvonnasta vastaavan Poliisihallituksen sekä myös laajemmin rahapelialan eri toimijoiden keskuudessa yleisesti käytettäviä, tunnistettavia ja ymmärrettäviä. Perustusvaliokunnan esille nostamat ja sen näkemyksen mukaan tulkinnanvaraiset 2 momenttiin ehdotetut kielletyt markkinointitavat (ihannointi, arkipäiväistäminen, taloudellisen aseman parantaminen) sisältyvät Veikkaus Oy:n omiin markkinointiviestinnän vastuullisuusperiaatteisiin ja Poliisihallitus on käsitellyt kyseisiä markkinointitapoja rahapelien markkinointia koskevissa linjauksissaan. Sisäministeriö ei siksi yhdy perustuslakivaliokunnan näkemykseen 14 b §:n säännösten tulkinnanvaraisuudesta ja avoimuudesta. Sisäministeriö katsoo, että perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestykseen liittyvä valtiosääntöoikeudellinen huomautus voitaisiin ensisijaisesti ottaa huomioon täsmentämällä 2 momenttia seuraavasti:

14 b §

Rahapelien markkinointi

Markkinoinnilla ei saa edistää taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaa rahapelaamista:

1) ihannoimalla rahapelaamista *esittämällä rahapelaaminen tavoiteltavana tai liioitellun myönteisenä* tai yllyttämällä rahapelaamiseen;

2) kuvaamalla runsasta rahapelaamista myönteisesti taikka pelaamattomuutta tai kohtuullista rahapelaamista kielteisesti;

3) arkipäiväistämällä rahapelaamista *rinnastamalla rahapelaaminen osaksi arkea* tai ~~rinnastamalla rahapelaaminen~~ henkilön arkirutiineihin, *henkilön jokapäiväiseen tai tavanomaiseen kulutuskäyttäytymiseen, kuten elintarvikkeiden tai vaatteiden hankkimiseen tai esittämällä rahapelaaminen tarpeellisena tai harmittomana ajanvietteenä*;

4) esittämällä rahapelaaminen *ratkaisuna henkilön taloudellisiin ongelmiin*, keinoksi henkilön taloudellisen aseman parantamiseksi tai *henkilön elämänhallinnan haasteisiin tai* vaihtoehdoksi työnteolle;

5) kuvaamalla rahapelaamista tavaksi edistää henkilön sosiaalista menestystä tai hyväksyntää;

6) antamalla harhaanjohtavan tai todellisuutta vastaamattoman kuvan rahapelin voittomahdollisuuksista, korostamalla liiallisesti mahdollisuuksia suuriin voittoihin tai kuvaamalla rahapelaamista taloudellisesti, sosiaalisesti tai terveydellisesti riskittömäksi;

7) käyttämällä hyväksi rahapelaamiseen liittyvää tietämättömyyttä, kokemattomuutta tai herkkäuskoisuutta;

8) tarjoamalla pelirahaa taikka tarjoamalla rahapelejä ilmaiseksi tai alennetulla hinnalla tai yhdistetyillä tarjouksilla;
9) tarjoamalla rahapelin tai muun hyödykkeen ostotapahtuman tai rahapelin valinnan taikka voiton perimisen yhteydessä muuta rahapeliä ostettavaksi tai valittavaksi;
10) tarjoamalla rahapelin ostotapahtuman yhteydessä muuta sattumanvaraista etua kuin rahapeliin sisältyvää voittomahdollisuutta;
11) kehottamalla rahoittamaan rahapelaamisella yleishyödyllistä toimintaa;
12) muulla 1 - 11 kohdassa tarkoitettua tapaa vastaavalla tavalla.

Vaihtoehtoisesti perustusvaliokunnan säätämisjärjestykseen liittyvä huomautus voitaisiin ottaa huomioon poistamalla 2 14 b §:n 2 momentin 12 kohta.

Hallinnollisen seuraamusmaksun viimesijaisuuden osalta sisäministeriö toteaa, että 62 d §:n säännöskohtaisista perusteluista ja hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevista säätämisjärjestysperusteluista käy selkeästi ilmi, millainen arpajaislain vastainen toiminta voisi johtaa hallinnollisen seuraamusmaksun esittämiseen tai sen määräämiseen. Sisäministeriö katsoo, että perustelut ohjaavat tältä osin lakia soveltavaa viranomaista. Sisäministeriö huomauttaa myös, että seuraamusmaksun käyttöala on rajattu säännöstasolla lain tahalliseen rikkomiseen eikä seuraamusmaksun määrääminen voisi perustua huolimattomuuteen. Lisäksi ehdotetussa 62 f §:ssä säädettäisiin, että seuraamusmaksua ei esitettäisi määrättäväksi eikä määrättäisi, jos rikkomus on vähäinen.

Ehdotettujen seuraamusmaksujen suuruuden osalta sisäministeriö toteaa, että seuraamusmaksun määräämisen perusteena olisi muu kuin vähäisenä pidettävä arpajaislain rikkominen. Arpajaislakiin sisältyvät markkinointisäännökset ovat keskeinen osa rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä koskevaa sääntelyä. Markkinointisäännösten rikkomisesta määrättävän seuraamusmaksun on oltava riittävän suuri erityis- ja yleisestävän vaikutuksen saavuttamiseksi. Sisäministeriö toteaa myös, että lakiehdotukseen sisältyy erilliset säännökset seuraamusmaksun suuruudesta oikeushenkilöiden ja luonnollisten henkilöiden osalta. Luonnolliseen henkilöön kohdistettavan kiellon ja seuraamusmaksun määräämismahdollisuuden tavoitteena on puuttua varsinkin sosiaalisen median kautta tehtyyn markkinointiin, jonka kohdeyleisöä ovat erityisesti nuoret. Ottaen lisäksi huomioon sen, että seuraamusmaksun suuruus perustuu 62 e §:n 1 momentin mukaisesti kokonaisarviointiin sisäministeriö katsoo, että ehdotetut seuraamusmaksut eivät ole säännösten tavoitteiden näkökulmasta liian suuria.

Seuraamusmaksun määräämättä jättämisen perusteiden osalta perustuslakivaliokunta viittaa aiempaan lausuntokäytäntöönsä, jonka mukaan viranomaisen harkinnan sanktion määräämättä jättämisestä tulee olla sidottua harkintaa. Sisäministeriö katsoo, että perustuslakivaliokunnan huomautukset voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi seuraavalla tavalla:

62 f §

Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen

Seuraamusmaksua ei esitetä määrättäväksi eikä määrätä, jos:
1) rikkomus on vähäinen; tai
2) seuraamusmaksun määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.
Esitys seuraamusmaksun määräämiseksi tulee ~~voidaan~~ jättää tekemättä ja seuraamusmaksu määräämättä, jos rahapelin toimeenpanija, elinkeinonharjoittaja tai luonnollinen henkilö on ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin rikkomuksen korjaamiseksi välittömästi sen havaitsemisen jälkeen eikä rikkomus ole vakava tai toistuva.
Esitys seuraamusmaksun määräämiseksi tulee ~~voidaan~~ jättää tekemättä ja seuraamusmaksu määräämättä myös, jos saman rikkomuksen johdosta on määrätty uhkasakko maksettavaksi tai uhkasakon maksuunpanoa koskeva hakemus on vireillä.

Maksuliikenne-estoja koskevan sääntelyn osalta sisäministeriö toteaa, että säännösten tavoitteena on arpajaislain sääntelyn ulkopuolisen tarjonnan saatavuutta rajoittamalla tehostaa rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Sisäministeriö viittaa esityksen perusteluihin, joiden mukaan maksuliikenne-estot ovat välttämätön keino rajoittaa järjestelmän ulkopuolisten pelien saatavuutta. Tarve rajoittaa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapelien saatavuutta on korostunut rahapelaamisen digitalisoiduttua voimakkaasti. Erilaiset haittojen torjuntaan kohdistuvat toimet jäävät yksinoikeusjärjestelmässä osin tehottomiksi, jos samanaikaisesti ei puututa kansallisten sääntelytoimien ulottumattomissa olevaan yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen rahapelitarjontaan. Maksuliikenne-estojen käyttöönotto on perusteltua myös siitä näkökulmasta, että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan riskitaso on keskimäärin Veikkaus Oy:n tarjontaa korkeampaa. Lisäksi on olemassa näyttöä siitä, että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisesta pelaamisesta aiheutuvat haitat ovat kasvaneet.

Maksuliikenne-estoilla voitaisiin niiden kiertämismahdollisuudesta huolimatta saavuttaa tavoiteltu päämäärä rahapelihaittojen tehokkaammasta ehkäisystä. On esimerkiksi oletettavaa, että ainoastaan osa pelaajista käytännössä hyödyntäisi kiertomahdollisuuksia. Lisäksi estojen käyttöönoton voidaan arvioida myös lisäävän pelaajien tietoisuutta siitä, että niiden kohteena on arpajaislailla sääntelemätön toiminta, jota ei myöskään valvota kansallisten viranomaisen toimesta. Maksuliikenne-estojen voidaan arvioida myös nostavan kynnystä pelata yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden rahapelejä. Lisäksi maksuliikenne-estojen käyttöönoton arvioidaan vähentävän yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden kiinnostusta Manner-Suomen rahapelimarkkinaa kohtaan. Näin ollen maksuliikenne-estot olisivat tarkoituksenmukainen keino haittojen torjunnan tehostamiseksi. Esityksen tavoitetta ei ole mahdollista saavuttaa perusoikeuksia vähemmän rajoittavin keinoin.

Sisäministeriö toteaa, että ehdotettujen maksuliikennesäännösten on ehdotettu koskevan pelaajilta lähteviä (panokset, siirrot pelitilille) ja pelaajille saapuvia maksuja (voitot, siirrot pelitililtä) sekä toisaalta kaikkia maksupalvelujen tarjoajia ja maksutapahtumien toteuttamisen ja käynnistämisen muotoja. Rahapeliyhtiön pelaajalle tekemien maksusuoritusten estämisen osalta sisäministeriö viittaa säätämisjärjestysperusteluihin. Vaikka yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden toimeenpanemiin rahapeleihin osallistumista ei ole perustuslakivaliokunnan toteaman mukaisesti laissa kielletty, ei pelaajalla katsota olevan perusteltua odotusta saada maksua tilanteessa, jossa on kyse julkisesti saatavilla olevalle estolistalle asetetun rahapeliyhtiön rahapelien pelaamisesta. Perusteltua odotusta ei voida erityisesti katsoa olevan, jos pelaaja on tietoisesti kiertänyt lähtevälle maksuliikenteelle asetettua estoa. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin katsonut, että rahapeliyhtiöstä pelaajalle saapuvia maksuja koskeva 62 l §:n 2 momentin 2 kohta on poistettava lakiehdotuksesta, jotta 1. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Tietosuojavaltuutetun toimisto

Tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo lausunnossaan, että sen esitysluonnoksesta lausuntokierroksella esittämiin huomioihin ei ole kaikilta osin vastattu.

Henkilötietojen käsittelyn oikeudellisen perusteen osalta lausunnossa todetaan, että Veikkaus Oy:n henkilötietojen käsittelyssä tulisi sovellettavaksi laaja

kirjo oikeudellisia perusteita. Lähtökohtaisesti on kannatettavaa ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaista, että kaikista henkilötietojen käsittelyn tilanteista ei säädetä erityislainsäädännössä. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden valvonnan kannalta useampien henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteen käyttäminen ei saisi kuitenkaan johtaa siihen, että jää epäselväksi, mitä oikeuksia rekisteröidyllä on puuttua ja vaikuttaa henkilötietojensa käsittelyyn. Kysymys on merkityksellinen myös rekisterinpitäjän kannalta, jonka on kaikessa henkilötietojen käsittelyyn liittyvässä toiminnassaan oltava tietoinen, minkä oikeudellisen perusteen nojalla se käsittelee rekisteröityjen henkilötietoja ja pystyttävä tämän myötä osoittamaan käsittelytoimiensa asianmukaisuus.

Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnon mukaan esityksen perusteluissa ei nähtävästi avata sen enempää, miksi THL:n osalta käsittelyperusteeksi on tunnistettu 6 artiklan 1 kohdan e alakohta. Rekisteröityjen oikeuksien osalta on huomattava, että rekisteröidyllä on tässä tapauksessa tietosuoja-asetuksen 21 artiklan mukainen oikeus vastustaa henkilötietojensa käsittelyä. Tätä oikeutta rekisteröidyllä ei ole, jos käsittelyn perusteena on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta.

Lausunnossa todetaan, että tietosuoja-asetuksen vaatimien rekisteröityjen oikeuksia ja vapauksia turvaavien suojatoimien tarkastelu näyttäisi rajoittuvan kahden virkkeen toteamukseen. Sovellettavaksi tulevan yleislainsäädännön sääntelyn soveltumisen olisi tietosuojavaltuutetun toimiston näkemyksen mukaan suonut käyvän esityksestä informatiivisemmin ilmi ottaen huomioon hallintovaliokunnankin mietinnössään esiin nostama rekisterinpitäjän, eli tässä tapauksessa Veikkaus Oy:n tietosuoja-asetuksesta johtuva osoitusvelvollisuus suojatoimien asianmukaisuudesta ja oikeasuhtaisuudesta.

Lausunnon mukaan arpajaislain 51 §:n 2 momentin perusteluja lukemalla jää käsitys, että säännöksen nojalla ei olisi mahdollista tehdä mitään automaattisia yksittäispäätöksiä. Säännöstekstissä tämä ei kuitenkaan käy ilmi, vaan siinä automaattisten yksittäispäätösten käyttäminen on rajattu nimenomaisesti pois vain esitetyn 15 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettua pelaajakohtaista pelaamiskieltoa tai -rajoitusta koskien. Tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa, että tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukainen automaattinen päätöksentekokielto ei ole poikkeukseton, vaan se on asianmukaisia suojatoimia soveltaen mahdollista tietyissä tilanteissa. Lausunnon mukaan herää väistämättä kysymys, tarkoitetaanko 51 §:n 2 momentissa mainituilla ’toimenpiteillä’ tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuja automaattiseen käsittelyyn perustuvia päätöksiä. Perustelujen ja ehdotetun momentin sanamuotoja vertailemalla säännöksen suhde tietosuoja-asetuksen 22 artiklaan jää epäselväksi.

Lausunnon mukaan esityksestä ei näyttäisi käyvän ilmi, että lainsäätäjä olisi tekemässä arviointia käsittelytoimien vaikutuksista henkilötietojen suojalle osana lainvalmistelutyötä, vaan kyseisen arvioinnin mahdollinen tekeminen on jätetty rekisterinpitäjän tehtäväksi. Tietosuoja-asetus mahdollistaa tämän lähestymistavan, mutta korkean riskin käsittelyssä olisi arvioitava mahdollisuutta toteuttaa arviointi jo lainsäädäntövaiheessa.

Lausunnon mukaan tietosuojavaltuutettu huomautti esityksen valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa, että 50 §:ssä tarkoitettuun kameravalvontaan tulee sovellettavaksi myös tietosuoja-asetus ja piti keskeisenä, että jatkovalmistelussa kiinnitettäisiin selkeämmin huomiota niin rekisteröityjen kuin työntekijöiden että asiakkaiden asianmukaiseen informointiin valvonnassa. Lausunnossa todetaan, että tietosuojavaltuutetun esille nostamaan tärkeään

huomioon ei ole millään tavalla reagoitu. Säädettäessä kameravalvonnasta, jossa on kyse henkilötietojen käsittelystä, tulee myös huomioida tietosuoja-asetuksen soveltuminen. Lisäksi lausunnon mukaan teknistä valvontaa koskevan 50 §:n 1 momentissa ja sen perusteluissa näyttäisi olevan ristiriita. Säännöstekstissä säädettäisiin, että oikeus tekniseen valvontaan ei koske henkilökunnan virkistys- eikä sosiaalitiloja, kun taas sivulla 116 olevien perustelujen mukaan näin ei olisi pääsääntöisesti.

Markkinointia koskeva arpajaislain 14 b §:n 3 momentti, jossa säädettäisiin kiellosta kohdistaa markkinointia alaikäisiin tai muutoin haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin, herättää lausunnon mukaan kysymyksen sen kytkeytymisestä automaattiseen päätöksentekoon. Lausunnon mukaan jatkovalmistelussa ei ole nähtävästi otettu kantaa tietosuojavaltuutetun lausunnossaan esittämään kysymykseen, olisiko 14 b §:n 3 momentissa säädettävä markkinointikielto arpajaislain 51 §:n 2 momentissa tarkoitettu toimenpide, johon Veikkaus Oy:n tulisi ryhtyä havaittujen rahapelihaittojen riskien ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Esitetyn 14 b §:n 8 momentin, jossa säädettäisiin kiellosta kohdistaa markkinointia pelaajille, jotka ovat asettaneet pelaamista koskevia estoja, osalta lausunnossa todetaan, että momentin perusteluissa näyttäisi viitattavan tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa säädettyyn rekisteröidyn oikeuteen pyytää rekisterinpitäjää lopettamaan henkilötietojen käsittely sähköistä suoramarkkinointia varten, mutta viittaamatta tietosuoja-asetukseen. Lausunnossa pidetään tärkeänä, että säännökseen lisättäisiin informatiivinen viittaus tietosuoja-asetukseen.

Sisäministeriön kannanotto

Sisäministeriö toteaa, että 51 §:ssä tarkoitetun henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteeksi on tunnistettu tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, koska käsittely on tarpeen rekisterinpitäjänä toimivan Veikkaus Oy:n lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Selvyyden vuoksi säännöksen perusteluissa on tuotu esiin, että Veikkaus Oy voi lakiehdotuksessa tarkoitetun henkilötietojen käsittelyn lisäksi käsitellä tietoja myös muiden oikeusperusteiden nojalla. Yleisen tietosuoja-asetuksen kansallinen liikkumavara ei mahdollista täydentävän kansallisen sääntelyn antamista, kun käsittelyn oikeusperusteena on esimerkiksi rekisteröidyn suostumus, sopimus tai rekisterinpitäjän oikeutettu etu. Sisäministeriö toteaa, että Veikkaus Oy:n on kuitenkin noudatettava tietosuojalainsäädännössä rekisterinpitäjälle asetettuja velvoitteita kaikessa henkilötietojen käsittelyssä oikeusperusteesta riippumatta. Veikkaus Oy:n on siten pystyttävä osoittamaan käsittelytoimiensa asianmukaisuus myös muissa kuin arpajaislain mukaisissa käsittelytarkoituksissa. Veikkaus Oy:n on myös informoitava rekisteröityjä yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti muun muassa henkilötietojen käsittelyn tarkoituksista, käsittelyn oikeusperusteesta sekä mahdollisuudesta käyttää rekisteröidyn oikeuksia.

Sisäministeriö toteaa, että Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) tehtävien hoitamiseksi tarpeellisen henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteita on arvioitu muun muassa hallituksen esityksessä laiksi sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 159/2017 vp). Silloin, kun THL:n henkilötietojen käsittelyn luonne ja tavoite ovat hyvin määritellyt, tietojen käsittely voi mainitun esityksen mukaan perustua 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Osa THL:n tehtävistä puolestaan on tarpeen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisen yleistä etua koskevan

tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Kuten tietosuojavaltuutetun toimisto toteaa lausunnossaan, rekisteröidyllä on jälkimmäisessä tapauksessa tietosuoja-asetuksen 21 artiklan mukainen oikeus vastustaa henkilötietojensa käsittelyä. Rekisteröidyn käyttäessä vastustamisoikeuttaan rekisterinpitäjä ei 21 artiklan 1 kohdan mukaan saa enää käsitellä henkilötietoja, paitsi jos rekisterinpitäjä voi osoittaa, että käsittelyyn on olemassa huomattavan tärkeä ja perusteltu syy, joka syrjäyttää rekisteröidyn edut, oikeudet ja vapaudet tai jos se on tarpeen oikeusvaateen laatimiseksi, esittämiseksi tai puolustamiseksi. Jos henkilötietoja käsitellään tieteellisiä tai historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti, rekisteröidyllä on artiklan 6 kohdan mukaan oikeus henkilökohtaiseen tilanteeseensa liittyvällä perusteella vastustaa häntä itseään koskevien henkilötietojen käsittelyä, paitsi jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi. Sisäministeriö nostaa esiin, että myös THL:n on rekisterinpitäjänä toimiessaan oltava kaikissa tilanteissa tietoinen henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta ja pystyttävä osoittamaan käsittelytoimiensa asianmukaisuus. Vastaavasti kuin Veikkaus Oy:n, myös THL:n on informoitava rekisteröityjä yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti muun muassa henkilötietojen käsittelyn tarkoituksista, käsittelyn oikeusperusteesta sekä mahdollisuudesta käyttää rekisteröidyn oikeuksia.

Kuten tietosuojavaltuutetun toimisto nostaa lausunnossaan esiin, rekisterinpitäjän harkintaan jää ensi vaiheessa sen arvioiminen, millaisia suojatoimenpiteitä henkilötietojen käsittelyyn sisältyvät riskit edellyttävät. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetusta osoitusvelvollisuudesta seuraa, että rekisterinpitäjän on kyettävä osoittamaan valittujen suojatoimien asianmukaisuus ja oikeasuhtaisuus.

Veikkaus Oy:ltä saadun tiedon mukaan yhtiöllä on tietosuojavastaava, joka on mukana päivittäisessä tietosuojatyössä. Tietoturvallisuus sekä henkilötietojen luottamuksellisuus, eheys ja käytettävyys varmistetaan sekä teknisin että hallinnollisin toimenpitein. Henkilötietoja käsittelevät ainoastaan Veikkaus Oy:n erityisesti määrittelemät tahot, joiden työtehtäviin käsittely kuuluu. Tietojen käsittelijöitä voivat olla yhtiön henkilökunnan lisäksi myös Veikkaus Oy:n toimeksiannosta palveluja tuottavat tai kehittävät kolmannet osapuolet. Sekä yhtiön henkilökuntaa että yhteistyökumppaneita sitoo salassapitovelvollisuus ja Veikkaus Oy tekee kumppaneidensa kanssa erilliset sopimuksen henkilötietojen käsittelystä ennen yhteistyön aloittamista. Yhtiö kouluttaa henkilökuntaansa ja arvioi toimintatapoja säännöllisesti. Yhtiö arvioi tarvittaessa käsittelytoimien vaikutukset henkilötietojen suojalle yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimusten mukaisesti eikä toteuta henkilötietojen käsittelyä, josta arvioidaan koituvan suojatoimista huolimatta korkea riski rekisteröidylle.

Veikkaus Oy:n henkilötietoja sisältävien järjestelmien käyttöä rajoitetaan käyttöoikeuksin. Järjestelmiä suojataan esimerkiksi palomuurin, fyysisten laitetilojen suojaamisen, kulunvalvonnan ja salaustekniikoiden avulla sekä näiden aktiivisella valvonnalla, joka perustuu muun muassa lokitietoihin. Henkilötietoja sisältävät tekniset järjestelmät on suojattu erilaisin tietoturvakontrollein, joihin kuuluvat esimerkiksi käyttäjien syötteenkäsittely-, istunnonhallinta-, käyttäjien tunnistamis- ja pääsynhallintakontrollit. Veikkaus Oy:n verkkopalvelun tietoliikenne on salattua.

Ehdotettuun 51 §:ään liittyvän automaattisen käsittelyn osalta sisäministeriö viittaa säännöksen perusteluihin ja toteaa, että 2 momentissa tarkoitetun automaattisen käsittelyn perusteella voitaisiin muun muassa valikoida tarjolle

asetettavaa tuoteinformaatiota, rajoittaa digitaalista markkinointia ja vaikuttaa erilaisten pelaamisen hallinnan työkalujen nostamiseen esille pelipalvelussa sekä valikoida asiakkaita, joihin otettaisiin yhteyttä arvion osoittaman riskin perusteella. Arvioinnin perusteella ei kuitenkaan olisi sallittua tehdä tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuja automaattisia yksittäispäätöksiä, joilla estettäisiin tai rajoitettaisiin henkilön pelaamista. Pelkästään automaattisen henkilötietojen käsittelyn perusteella ei siten olisi mahdollista esimerkiksi asettaa pelikieltoa tai tehdä päätöstä pelaajan itsensä asettaman tappiorajan alentamisesta, vaan pelaajakohtaisten pelaamista estävien tai rajoittavien päätösten tekeminen edellyttäisi aina luonnollisen henkilön muodostamaa arviota.

Esityksessä ehdotetussa 51 §:n 2 momentissa automaattisten yksittäispäätösten tekeminen on suljettu nimenomaisesti pois vain 15 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettujen pelaajakohtaisten pelaamiskieltojen tai -rajoitusten osalta, koska muiden ehdotettujen säännösten ei ole katsottu käytännössä mahdollistavan pelaamista rajoittavien yksittäispäätösten tekemistä. Sisäministeriö ehdottaa kuitenkin selvyyden vuoksi automaattisen päätöksenteon rajoittamista yleisemmin kaikkien yksittäisen henkilön pelaamista estävien tai rajoittavien päätösten osalta. Rajoitus voitaisiin toteuttaa esimerkiksi seuraavasti:

51 §

Veikkaus Oy:n oikeus käsitellä henkilötietoja

— — — — — — — — — — — — — —

Veikkaus Oy:n on arvioitava pelaamisesta asiakkaille aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen riskiä 1 momentin 3–7 kohdassa tarkoitettujen henkilötietojen automaattisen käsittelyn avulla ja ryhdyttävä tarvittaessa toimenpiteisiin arvion perusteella havaittujen riskien ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. ~~Edellä 15 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettua pelaajakohtaista pelaamiselle asetettavaa kielto tai rajoitus~~ *Asiakkaan pelaamista estävä tai rajoittava päätös* ei kuitenkaan saa perustua pelkästään henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn.

— — — — — — — — — — — — — —

Käsittelytoimien vaikutuksien arvioinnin osalta sisäministeriö toteaa, että esityksessä on kuvattu ehdotetun henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja käsiteltävien henkilötietojen sisältö sekä arvioitu käsittelytoimien tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta suhteessa käsittelyn tavoitteisiin. Sisäministeriön näkemyksen mukaan rekisterinpitäjän on syytä toteuttaa tarkempi arviointi suunniteltujen käsittelytoimien vaikutuksista henkilötietojen suojalle ennen tosiasiallisten käsittelytoimien aloittamista. Veikkaus Oy:n tulisi toteuttaa vaikutusten arviointi esimerkiksi silloin, kun kyse on erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelystä tai käsittelyn arvioidaan muista syistä aiheuttava korkean riskin luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta. Vaikutusten arvioinnin yhteydessä tulee muun muassa punnita käsittelystä rekisteröidylle mahdollisesti aiheutuvia riskejä ja arvioida riskien vähentämiseksi tarpeelliset toimenpiteet yleisen tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukaisesti. Veikkaus Oy:n on myös tarvittaessa kuultava tietosuojaviranomaista yleisen tietosuoja-asetuksen 36 artiklan mukaisesti ennen käsittelyn aloittamista.

Sisäministeriö pitää rekisteröityjen asianmukaisen informoinnin varmistamista tärkeänä ja viittaa esityksen perusteluihin, joiden mukaan kansallisesti suoraan sovellettavassa yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetään henkilötietojen käsittelyn reunaehdoista. Myös kameravalvonnassa on noudatettava yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimuksia. Henkilötietojen käsittelyssä on siten

huomioitava esimerkiksi tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu läpinäkyvyyden periaate, jota täsmentävät rekisteröidyn informointia koskevat säännökset. Rekisterinpitäjälle asetetaan tietosuoja-asetuksessa kattava velvollisuus toimittaa rekisteröidylle tietoa henkilötietojen käsittelystä ja informoida rekisteröityä siitä, miten tämä voi käyttää oikeuksiaan.

Ehdotettua 50 §:ää koskevien perusteluiden mukaan teknistä valvontaa ei pääsääntöisesti voitaisi käyttää esimerkiksi työntekijöiden pukeutumis- tai sosiaalitiloissa eikä henkilökohtaiseen käyttöön varatuissa työhuoneissa. Ehdotetun säännöksen mukaisesti oikeus tekniseen valvontaan ei kuitenkaan tosiasiassa koskisi lainkaan henkilökunnan virkistys- ja sosiaalitiloja. Työntekijän kameravalvonnasta säädetään yksityisyyden suojasta työelämässä annetussa laissa (759/2004), jonka 16 §:n 1 momentin mukaan kameravalvontaa ei saa olla käymälässä, pukeutumistilassa tai muussa vastaavassa paikassa tai muissa henkilöstötiloissa taikka työntekijöiden henkilökohtaiseen käyttöön osoitetussa työhuoneessa. Pykälän 2 momentin mukaan työnantaja voi kuitenkin 1 momentin estämättä kohdentaa kameravalvonnan tiettyyn työpisteeseen, jossa työntekijöitä työskentelee, jos tarkkailu on välttämätöntä 1) työntekijän työhön liittyvän ilmeisen väkivallan uhkan tai hänen turvallisuudelleen tai terveydelleen ilmeisen haitan tai vaaran ehkäisemiseksi, 2) omaisuuteen kohdistuvien rikosten estämiseksi ja selvittämiseksi, jos työntekijän tehtävän olennaisena osana on käsitellä arvoltaan tai laadultaan merkittävää omaisuutta, kuten rahaa, arvopapereita tai arvoesineitä; tai 3) työntekijän etujen ja oikeuksien varmistamiseksi ja kameravalvonta perustuu tarkkailun kohteeksi tulevan työntekijän pyyntöön.

Sisäministeriö toteaa, että arpajaislain 14 b §:n 3 momentissa säädettäväksi ehdotettu kielto kohdistaa markkinointia alaikäisiin tai muutoin haavoittuvassa asemassa on tarkoitettu yleiseksi Veikkaus Oy:n markkinointia rajoittavaksi säännökseksi. Säännöksen mukaisesti Veikkaus Oy:n markkinointi ei saa kohdistua alaikäisiin tai haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin. Markkinoinnin ei tulisi esimerkiksi olla toteutustavaltaan tai sisällöltään sellaista, että se vetoaisi kyseessä oleviin ryhmiin. Momentissa ei ole tarkoitettu säätää yksittäisiin pelaajiin ulotettavasta markkinointikiellosta. Sen sijaan arpajaislain 51 §:n 2 momentissa tarkoitetun arvioinnin johdosta Veikkaus Oy voisi yhtenä toimenpiteenä esimerkiksi rajoittaa yksittäiselle pelaajalle suunnattua markkinointia, jos hänen pelaamiseensa on arvioinnin perusteella havaittu liittyvän haittariski. Edellä kuvatusti Veikkaus Oy ei voisi tehdä pelaamista estäviä tai rajoittavia automaattisia yksittäispäätöksiä, kuten esimerkiksi pelaajan itsensä asettaman tappiorajan alentamiseen liittyviä päätöksiä, ilman luonnollisen henkilön osallistumista päätöksentekoon. Veikkaus Oy voisi kuitenkin jatkossa rajoittaa ja räätälöidä rahapelaamisen haitoista mahdollisesti kärsivän henkilön saamaa markkinointiviestintää sekä pelisivustolla näkyvää sisältöä automatiikkaa hyödyntäen.

Suoramarkkinoinnin kieltomahdollisuutta koskeva informatiivinen viittaus tietosuoja-asetukseen voidaan sisäministeriön näkemyksen mukaan lisätä 14 b §:n 8 momenttiin, jos valiokunta pitää tätä rekisteröityjen oikeuksien selkeyttämisen vuoksi tarpeellisena. Viittaus voitaisiin lisätä esimerkiksi seuraavalla tavalla:

14 b §

Rahapelien markkinointi

— — — — — — — — — — — — — —

Markkinointia ei saa kohdistaa pelaajalle, joka on asettanut itselleen kaikkea pelaamista koskevan eston. Jos pelaaja on asettanut rahapelikohtaisen eston, hänelle saa kohdistaa ainoastaan sellaisen rahapelin markkinointia, jonka pelaamista hän ei ole itse estänyt. *Oikeudesta vastustaa henkilötietojen käsittelyä suoramarkkinointia varten säädetään luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus).*

— — — — — — — — — — — — — —

Tiedoksi

Sisäministeri Mikkonen
Kansliapäällikkö Pimiä
Valtiosihteeri Koskela
Osastopäällikkö Vuori
Lainsäädäntöjohtaja Laitinen
Sisäministeriön oikeusyksikkö