

Finanssiala ry

SMDno-2019-2239

Sisäministeriön lausuntopyyntö

Ehdotus hallituksen esitykseksi eduskunnalle arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Maksuliikenne-estoja harkittava vaikuttavuuden ja tehokkuuden näkökulmista

Finanssiala ry (FA) kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto lakiesitykseen ja haluaa lausunnossaan tuoda esille finanssialan kannalta tärkeitä näkökantoja maksuliikenne-estoja koskevaan asiakokonaisuuteen.

- FA pitää hallitusohjelman linjausta rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi kannatettavana asiana.
- FA ei kannata sääntelyehdotuksessa esitettyjä maksuliikenne-estoja. Maksuliikenteen estoja pystytään helposti kiertämään lukuisilla tavoilla, eivätkä ne estäisi tehokkaasti ulkomaisilla pelisivustoilla tapahtuvaa pelaamista.
- Lakiluonnoksessa ehdotetut maksuliikenne-estot tarkoittaisivat merkittäviä muutoksia pankkien tieto-, monitorointi- ja maksujärjestelmiin. Estojen toteuttamisen kustannukset suhteessa odotettavissa olevien estotapahtumien määrään, ja niiden kautta saavutettaviin hyötyihin, olisivat kohtuuttomat. 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 kuitenkin säädetään, pidämme 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.

1 Maksuliikenne-estojen tehokkuus ja vaikuttavuus

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi maksupalveluntarjoajiin kohdistuvista velvoitteista yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen rahapelitoimintaan liittyvän maksuliikenteen estämiseksi. Esityksen mukaan tavoitteena on rajoittaa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapelien saatavuutta ja tehostaa rahapelihaittojen ehkäisyä ja torjuntaa. Lakiesityksessä todetaan, ettei teknisten estokeynojen 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 ja sääntelyn maksupalveluntarjoajille aiheuttamat kustannusvaikutukset huomioiden.

FA arvioi, ettei ulkomaisilla pelisivustoilla tapahtuvaa pelaamista ole mahdollista estää 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.

Lakiehdotuksen 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.

2 Kustannukset ja liiketoiminnalliset vaikutukset

FA arvioi esitetyn maksuliikenne-estoja koskevan sääntelyn heikentävän suomalaisten maksupalveluntarjoajien kilpailukykyä ja asettavan 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 olennaisesti rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen viittaavien maksujen havaitsemista ja seuranta.

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.

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 kannettaviksi. Esitämme, että mahdollisen sääntelyn toteutuessa, maksuliikenne-estojen toteuttamisesta aiheutuvat järjestelmämuutuskustannukset sekä estojärjestelmän ylläpidosta aiheutuvat kustannukset korvattaisiin pankeille.

3 Maksuliikenne-estojen toteutuksesta

Lakiehdotuksen lähtökohtana on huomioida Ahvenanmaan itsenäinen ja valtakunnasta erillinen rahapelilainsäädäntö. Lakiehdotuksen perusteluiden mukaan maksuliikenne-estot koskisivat Ahvenanmaan erityisasemasta johtuen Manner-Suomen lähtevää ja saapuvaa maksuliikennettä kuluttajien ja kieltolistalla olevien rahapeliyhteisöjen välillä. Maksupalvelutarjoajat tarkastaisivat maksajan tai maksunsaajan postinumeron Ahvenanmaan maksuliikenteen erottelemiseksi.

Lakiluonnoksessa linjataan, että maksupalveluntarjoajat eivät saisi estää Poliisihallituksen ylläpitämälle estolistalle merkityn ulkomaisen rahapeliyhteisön Ahvenanmaalla tapahtuvaa maksuliikennettä. Maksuliikenne-estoilla ei oletettavasti saisi estää myöskään muiden Manner-Suomen ulkopuolella kotipaikkaansa pitävien asiakkaiden maksuja. Haluamme huomauttaa, ettei näiden rajausten noudattaminen olisi kaikissa tilanteissa mahdollista. Esimerkiksi mannersuomalaisella kuluttajalla tulisi olla oikeus Ahvenanmaalla oleskellessaan pelata ulkomaisten rahapeliyhteisöjen pelejä, mutta maksuliikenne-estot estäisivät oikeuden toteutumisen käytännössä.

Lain perusteluissa ehdotetaan, että sääntely kohdistuisi luonnollisten henkilöiden rahapeliyhteisöille suuntaamiin ja sieltä saamiin maksuihin. Tässä yhteydessä on syytä huomata, että saapuvien tilisiirtojen estoilla estettäisiin mahdollisesti myös sallittuja maksutapahtumia, vaikka ne kohdistuisivatkin kieltolistalla olevan rahapeliyhtiön maksutapahtumiin. Kaikki rahapeliyhtiöiden maksut kuluttajille eivät suinkaan välttämättä liity rahapelaamiseen. Esimerkiksi jos suomalainen kuluttaja työskentelisi kieltolistalla olevalle rahapeliyhtiölle, tarkoittaisi saapuvan rahaliikenteen esto, että palkanmaksu kyseiselle työntekijälle estyisi. Saapuvan rahaliikenteen estolla loukattaisiin siis mahdollisesti suomalaisen kuluttajan perusoikeuksia.

Lakiesityksen perusteluissa kerrotaan Poliisihallituksen velvollisuudesta ylläpitää estolistaa ja todetaan, että: ”Korttimaksamisen osalta listasta tulisi käydä ilmi toimialakoodi (Merchant Category Code, MCC), jota käyttäville rahapeliyhteisöille suunnattavat maksutapahtumat tulisi estää.” Haluamme huomauttaa, että pelkän MCC-koodin perusteella toteutettavat korttimaksamisen estot estäisivät kaikki korttimaksut kyseisen MCC koodin piirissä oleville rahapeliyhteisöille.

Postinumeroon perustuva maksujen erottelu merkitsisi teknisten yhteyksien luomista pankkien asiakasrekistereiden ja maksujärjestelmien välille. Lisäksi estojen rajaaminen koskemaan kuluttajamaksuja merkitsee tarvetta kuluttaja- ja yritysmaksujen erottelulle, mikä niin ikään vaatisi järjestelmäkehitystä. Haluamme korostaa, että näiden lisäominaisuuksien rakentaminen tarkoittaisi merkittäviä muutoksia pankkien järjestelmiin. 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.

Aukotonta ratkaisua maksuliikenteen estämiseksi rahapeliyhtiöille ei ole mahdollista luoda. Maksuliikenteen estämiseksi käytettäviä ratkaisuja tulisikin tutkia ja arvioida huolellisesti, sääntelyn tavoitteet huomioiden. Toivomme, että maksuliikenne-estojen teknisiä ratkaisuja suunnitellaan yhdessä finanssialan kanssa, jotta lain tavoitteisiin voidaan vastata mahdollisimman hyvin myös käytännössä.

4 Maksuliikenne-estojen sääntelystä

Maksupalveluntarjoajat ovat maksupalvelulain mukaan velvollisia toteuttamaan asiakkaidensa maksutoimeksiannot, jollei muualla laissa toisin säädetä. FA kannattaa lähtökohtaa, jonka mukaan laissa säädettyvät 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.

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 luetteloon. Kannatamme, että estojen kohteena olevien yhteisöjen tunnistaminen ja estolistalle määrääminen on viranomaisen, lakiesityksessä Poliisihallituksen, vastuulla.

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

Maksutapahtuman käynnistämisen ja toteuttamisen kieltoa koskeva pykälä 62 m kaipaa mielestämme selvennystä. Pykälässä 62 I säädetään maksupalveluntarjoajiin kohdistuvasta yleisestä kiellosta olla toteuttamatta tai käynnistämättä maksutapahtumia, joissa maksunsaajana tai maksajana olisi Poliisihallituksen ylläpitämälle estolistalle merkitty rahapeliyhteisö. Pykälässä 62 m taas säädetään yksittäistä maksupalveluntarjoajaa koskevasta kiellosta: "Poliisihallitus voi kieltää maksutapahtuman käynnistämisen ja toteuttamisen, jos maksupalveluntarjoaja tai virtuaalivaluutan tarjoaja rikkoo 62 I §:ssä säädettyä kieltoa." Pykälän 62 m tarkoitus ja kohdentuminen jää epäselväksi: miksi kiello koskee yksittäisiä toimijoita, jotka rikkovat yleistä kielloa ja miksi kiello kohdistuu yksittäiseen maksutapahtumaan?

Säädösmuutosten voimaantuloksi on esitetty vuotta 2022. Teknisten muutosten toteuttaminen vuoteen 2022 mennessä on pankeille erittäin haasteellista, todennäköisesti mahdotonta. Esitämme, että maksuliikenne-estojen säännökset tulevat voimaan aikaisintaan vuoden 2023 alusta.

FINANSSIALA RY

Taina Ahvenjärvi