

5.2.2021

Sisäministeriö

SMDno-2019-2239.

Oikeusministeriön lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikon asiassa. Oikeusministeriö on osallistunut esitysluonnoksen valmisteelleen työryhmän työskentelyyn niin siihen nimetyn pysyvän asiantuntijan kuin työryhmässä erinäisistä erityiskysymyksistä kuultujen asiantuntijoiden kautta. Lausuntonaan oikeusministeriö esittää seuraavaa.

Esitysluonnoksen säätämisjärjestysperustelut

Esitysluonnoksessa säädettäväksi ehdotettavilla säännöksillä voidaan katsoa olevan monia valtiosääntöisesti merkityksellisiä vaikutuksia, joita on yleisellä tasolla käyty läpi esityksen säätämisjärjestysperusteluissa. Perusteluissa on käyty varsin laajasti läpi esityksen kannalta merkityksellistä perustuslakivaliokunnan sekä kansainvälisten tuomioistuinten käytäntöä. Perusteluja tulisi kuitenkin vielä sekä terävöittää esityksen perusoikeusrajoituksia perustelevien tavoitteiden osalta, että toisaalta avata konkreettisemmin yksittäisten toimien oikeasuhtaisuusarviointien kannalta.

Säätelyn suhde EU-oikeuteen

Yleisen EU-oikeuden osalta tässä lausunnossa rajoitetaan sisämarkkinoiden peruspauksiin kuuluvien palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden rajoituksiin ja niiden hyväksyttävyyteen. Sen sijaan kilpailuoikeudelliset ja valtioneuvoston liittyvät kysymykset rajataan tässä tarkastelun ulkopuolelle. Oikeusministeriön edustajaa on myös kuultu sisämarkkinakysymyksistä työryhmässä.

Postiosoite

Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite

Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin

Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi

Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet

E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Esitysluonnoksen perusteluiden 2.12 kohdassa esitetään rahapelialaa koskevat, EU-tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytäntöön perustuvat periaatteet, joiden valossa ehdotettava sääntelyä on arvioitava. Selvää on, että kansallinen säännöstö, joka sisältää yksinoikeusjärjestelmän, rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta. EUT on kuitenkin antanut jäsenvaltioille harkintavaltaa rahapelien sääntelemisen suhteen katsoen, että jäsenvaltioilla on oikeus määrittellä rahapelipolitiikkansa tavoitteet ja tavoitellun suojan taso, kunhan EUT:n oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset täyttyvät. Arpajaislain 1 §:ssä mainitut tavoitteet, erityisesti tavoite ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia haittoja, ovat EUT:n hyväksymiä syitä kansalliselle yksinoikeusjärjestelmälle. Toimenpiteiden, joilla pyritään näiden tavoitteiden saavuttamiseen, on kuitenkin oltava myös syrjimättömiä ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia esimerkiksi erilaisten kieltojen ja estojen osalta. Lisäksi rahapelijärjestelmän on oltava johdonmukainen tavoitteiden saavuttamiseksi, ja yksinoikeustoimijan tulee myös käytännössä toimia johdonmukaisesti tavoitteiden saavuttamiseksi. EUT ei ole myöskään sulkenut pois rahapelialan valvotun kasvun politiikkaa vaan todennut sen voivan olla johdonmukainen sen kanssa, että luvattomia tai kiellettyjä pelejä pelaavia henkilöitä houkutellaan luvallisen ja säännellyn toiminnan piiriin esimerkiksi tietynlaisella pelivalikoimalla tai tietynlaajuisella mainonnalla (niin sanottu kanavointi). Tätä EUT on kuitenkin täsmentänyt muun muassa siten, että kuluttajia ei saa kuitenkaan aktiivisesti yllyttää pelaamiseen. Yksinoikeustoimijan tarjonnan tulee myös olla viranomaisten tiukassa valvonnassa. Lisäksi EUT on korostanut, että rahapeleistä saatavien tuottojen käyttäminen yleishyödyllisen tai yleisen edun mukaisen toiminnan rahoittamiseen ei voi olla toiminnan syy, mutta se voi olla sen suotuisa sivuseuraus.

Veikkaus Oy:n tehtävistä säädettäisiin edelleen arpajaislain 12 §:ssä (Veikkaus Oy), jonka 2 momentin mukaan yhtiön tehtävänä on harjoittaa rahapelitoimintaa laissa tarkemmin yksilöityjen reunaehtojen mukaisesti. Pykälään ehdotetaan otettavaksi uusi 4 momentti, jossa säädettäisiin Veikkaus Oy:n tytäryhtiön oikeudesta harjoittaa muuta toimintaa kuin rahapelitoimintaa. Ehdotettavan 4 momentin mukaan tytäryhtiö voitaisiin perustaa valtioneuvoston kanslian 13 b §:n 2 momentin mukaisesti antamalla luvalla. Tytäryhtiön toiminta olisi ehdotuksen mukaan eriytettävä kirjanpidollisesti Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnasta, ja yhtiöiden väliset taloudelliset suhteet olisi järjestettävä markkinaehtoisesti. Veikkaus Oy:n toiminnan rajoituksista säädettäisiin puolestaan edelleen 13 b §:ssä (Veikkaus Oy:n toiminnan rajoitukset), jonka 1 momentin mukaan Veikkaus Oy ei saa toimeenpanna muita arpajaisia kuin rahapelejä. Lisäksi 13 b §:n 2 momenttiin – johon siis edellä mainitussa 12 §:n uudessa 4 kohdassa viitattaisiin – sisältyisi edelleen säännös siitä, että Veikkaus Oy ei ilman valtioneuvoston kanslian lupaa saa perustaa eikä hankkia omistukseensa muita kuin rahapelitoimintaansa varten tarpeellisia yhtiöitä tai niiden osakkeita eikä luovuttaa näiden yhtiöiden osakkeita uudelle omistajalle.

Mahdollisuus perustaa tytäryhtiö ei itsessään vaikuta ongelmalliselta EU-oikeuden näkökulmasta, mutta merkitystä olisi muun muassa sillä, millainen Veikkaus Oy:n ja sen tytäryhtiön välinen suhde olisi, millaista toimintaa tytäryhtiö tosiasiallisesti harjoittaisi ja millaisia yhteistyösopimuksia sillä olisi muiden yhtiöiden kanssa. Yhtiön perustami-

sessä ja toiminnassa tulisi huomioida EU-oikeuden vaatimukset, ja toiminnan laajentamisen tulisi olla linjassa arpajaislain tavoitteiden kanssa. Tässä vaiheessa on kyse lakiin kirjattavasta säännöksestä, joka mahdollistaisi sen, että Veikkaus Oy:n tytäryhtiö voisi harjoittaa muuta toimintaa kuin rahapelitoimintaa. Siltä osin kuin on kyse yksinoikeus-yhtiön tytäryhtiön harjoittamasta muusta kuin rahapelitoiminnasta, ei ole tiedossa sellaista EUT:n oikeuskäytäntöä, jonka perusteella voitaisiin selkeästi sanoa, missä määrin tytäryhtiön perustaminen ja toiminta on sallittua. Toisaalta ei voida myöskään pitää poissuljettuna, etteikö tällaisen tytäryhtiön perustaminen ja toiminta voisi olla sallittua, mikäli otetaan huomioon EU-oikeuden vaatimukset ja EUT:n rahapelialaa koskeva oikeuskäytäntö.

Lopuksi kiinnitetään huomiota siihen, että EUT:n rahapelialaa koskeva oikeuskäytäntö myös kehittyy jatkuvasti. Tämä tulee ottaa huomioon paitsi kansallisen lainsäädännön osalta myös tosiasiaa noudatettavan käytännön osalta.

Rahapeliin markkinointi

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 14 b §:ssä ehdotetaan säädettävän rahapeliin markkinoinnista. Pykälän mukaan Veikkaus Oy saa markkinoida rahapelejä ja yhtiötä pykälässä säädetyin poikkeuksin. Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettävän kielletystä markkinoinnista. Momentin voimassa olevaa sääntelyä vastaavan perussäännöksen mukaan markkinoinnilla ei saa edistää taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaa rahapelaamista. Uutena momentissa ehdotetaan säänneltävän tätä perussäännöstä konkretisoivista 11:sta esimerkistä (kohdat a-k). Esimerkkien luettelo ei esitysluonnoksen perustelujen mukaan olisi siten tyhjentävä, että siihen sisällyttömän markkinointitapa olisi sallittua rahapeliin markkinointia. Esimerkkiluettelo sisältää perustelujen mukaan ”markkinointia koskevia periaatteita, joiden EU-tuomioistuimien ratkaisukäytännössään katsonut olevan ristiriidassa rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen tähtäävässä rajoitetussa rahapelijärjestelmässä.” (s. 70)

Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää valtiosääntöisesti merkityksellisenä sekä sanan- että elinkeinovapauden kuin myös esitysluonnoksessa säädettäväksi ehdotettavan seuraamusmaksusääntelyn kannalta. Näiden kaikkien osalta sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta kenties merkittävimmät kysymykset liittyvät sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen. Tätä kysymystä on käsitelty esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskeissa perusteluissa ennen kaikkea perustuslakivaliokunnan aiemman arpajaislain mainonnan sääntelyä koskevan käytännön valossa. Tässä käytännössä on nyt käsiteltävänä olevan sääntelyn kannalta merkityksellisellä tavalla tunnistettu sekä alkoholi- että arpajaislain osalta sääntelyn kohteena olevan toiminnan erityisluonne ja sääntelykontekstin erityisyyden merkitys myös täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Tämä on myös tuotu esitysluonnoksen perusteluissa selvästi esiin.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin tältä osin huomiota siihen, että suhteessa tähän käytäntöönkin arpajaislain 14 b §:n sääntely on sen arvion mukaan huomattavan

avointa. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että esimerkiksi alkoholilain perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyissä markkinointia koskevissa 50 §:n säännöksissä on säädetty tyhjentävästi kielletyistä markkinoinnin muodoista.

Esitysluonnoksen mukaan 14 b §:n vastainen markkinointi voidaan kieltää ja kieltoa myös tehostaa uhkasakolla. Lisäksi 14 b §:n vastaisesti markkinoinnista voidaan myös määrätä seuraamusmaksu, joka voi suuruudeltaan olla jopa viisi miljoonaa euroa. Seuraamusmaksun määrittämistä 14 b §:n kaltaisen hyvin avoimen sääntelyn perusteella ei voida oikeusministeriön arvion mukaan pitää sen määrittämiseen kohdistuvien tarkkarajaisuusvaatimusten kannalta hyväksyttävänä. Myös kieltopäätösten ja näitä tehostavien uhkasakkojen kiinnittämisen näin avoimiin edellytyksiin voidaan katsoa olevan valtiotäytäntöisesti jossain määrin ongelmallisia.

Oikeusministeriön arvion mukaan 14 b §:ssä säädettäväksi ehdotettua sääntelyä tulisi jatkovalmistelussa arvioida perusteellisesti täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Erityisesti perusteltua olisi tarkastella vielä sitä, olisiko sääntely mahdollista rakentaa tyhjentävästi rajattujen kiellettyjen markkinoinnin muotojen pohjalle esitysluonnokseen sisältyvän esimerkkiluettelon sijaan. Edelleen tulisi ottaa huomioon se, että lakitekstissä tulisi lähtökohtaisesti välttää esimerkkiluetteloiden käyttämistä. Sikäli kuin tätä ei voida pitää mahdollisena vaihtoehtona, tulisi tämä ratkaisu perustella selvästi ja painavin perustein. Nykyisellään esitysluonnoksen perusteella jää jossain määrin epäselväksi sekä se, miten nykyisiä luonteeltaan hyvin avoimia mainonnan rajoituksia on sovellettu, kuin myös se, mikä on ehdotettujen esimerkkien suhde EU-oikeuteen, johon perusteluissa on viitattu. Näiden käytäntöjen selvempi avaaminen, sikäli kuin sen voidaan katsoa perustelevan ehdotetun kaltaisen avoimen sääntelyn omaksumista, vahvistaisi oikeusministeriön arvion mukaan esityksen perusteluja.

Markkinoinnin kieltojen kohdistaminen luonnollisiin henkilöihin

Esitysluonnoksen 62 a §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan rahapelin toimeenpanon kieltä voitaisiin kohdistaa sellaiseen luonnolliseen henkilöön, joka selvästi toimii elinkeinonharjoittamisen tarkoituksessa edistääkseen rahapeleihin osallistumista. Poliisihallitus voisi säännöksen nojalla kieltää myös yksityishenkilöä markkinoinnista muiden rahapeliyhteisöjen kuin Veikkaus Oy:n rahapelejä. Lisäksi arpajaislain vastaisesta markkinoinnista voitaisiin määrätä seuraamusmaksu. Tämän yksityishenkilöihin kohdistettavan kiellon ja seuraamusmaksun määrittämismahdollisuuden tavoitteena on esitysluonnoksen perustelujen mukaan puuttua varsinkin sosiaalisen median kautta tehtyyn markkinointiin, jonka kohdeyleisöä ovat erityisesti nuoret. Ehdotetulle muutokselle katsotaan siten perusteluissa olevan painava yleinen intressi.

Poliisihallituksen kieltopäätös ja mahdollinen seuraamusmaksu ovat ehdotuksen mukaisesti myös viimesijaisia keinoja puuttua luonnollisen henkilön tekemään laissa kiellettyyn markkinointiin. Ensimmäisistä Poliisihallitus pyrkii neuvoin ja kehotuksin ohjeistamaan luonnollisia henkilöitä kiellon sisällöstä.

Sanan- ja elinkeinovapauden rajoitusten kohdistuminen jatkossa myös luonnollisiin henkilöihin on pidettävä sääntelyn valtiosääntöisen arvioinnin kannalta erityisen merkityksellisenä, sillä se kiinnittää rajoitukset välittömästi yksilöiden perusoikeuksiin. Tällä voidaan katsoa olevan erityinen merkitys rajoitusta arvioitaessa. Erityisesti sananvapauden kannalta oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, etteivät mahdolliset markkinointia koskevat rajoitukset saa muodostua niin laajoiksi, että ne tekevät keskustelun rahapeleistä ja niiden järjestämisestä yhteiskunnassa yleisellä tasolla mahdottomaksi. Tältä osin oikeusministeriö pitää lähtökohtaisesti oikeasuuntaisina esitysluonnoksessa säädettäväksi ehdotettuja edellytyksiä siitä, että henkilön edellytetään toimivan selvästi elinkeinonharjoittamisen tarkoituksessa ja nimenomaisesti edistääkseen rahapeleihin osallistumista. Sananvapauden ja edellä esiin tuotujen näkökohtien kannalta esityksen perusteluissa tulisi kyetä nykyistä selvemmin perustelemaan se, miksi seuraamusmaksun ulottamista myös luonnollisiin henkilöihin voidaan pitää välttämättömänä.

Seuraamusmaksusääntely

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 62 d §:n 1 momentin mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä rahapelin toimeenpanijalle tai elinkeinonharjoittajalle, joka tahallaan rikkoo tämän lain 14 b §:n rahapelin markkinoinnista annettuja säännöksiä. Saman pykälän 2 momentin mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä rahapelin toimeenpanijalle, elinkeinonharjoittajalle tai luonnolliselle henkilölle, joka tahallaan rikkoo tämän lain 62 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettyä markkinointikieltoa.

Hallinnollisten sanktioiden sääntelyperiaatteet on koottu Lainkirjoittajan oppaaseen (jakso 12.10). Oikeusministeriö kiinnittää ehdotetun seuraamusmaksusääntelyn kannalta huomiota tarpeeseen perustella yleisellä tasolla seuraamusmaksun käyttäminen. Seuraamusmaksun kaltaisen hallinnollisen sanktion käyttöönoton edellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon sanktioinnin kohteena olevan teon tai laiminlyönnin luonne sekä sanktion suhde muihin hallinnollisiin ja rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Tätä arviointia esitysluonnoksessa on tehty varsin vähän. Lainsäädäntöön ei tule ottaa säännöksiä voimakkaammista ohjauksen ja valvonnan keinoista kuin rikkomuksen vakavuus ja muut asiaan vaikuttavat seikat kussakin tapauksessa välttämättä edellyttävät. Hallinnollisen sanktion tulee olla välttämätön ja riittävä sen kohteena olevan oikeushyvän turvaamiseksi. Hallinnollisten sanktioiden käyttöönottoa harkittaessa on siten aina arvioitava, ovatko valvontatoiminnalla tavoitellut päämäärät saavutettavissa lievemmin keinoin tai muilla hallinnollisilla seuraamuksilla. Sääntelylle tulee olla valvonnan tehokkuuteen ja toimivuuteen liittyvä perusteltu tarve, joka nimenomaisesti puoltaa asianomaisen sanktion käyttöönottoa valvontajärjestelmän taustalla olevan yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi. Sääntelyn tulee lisäksi toteuttaa riittävästi seuraamusjärjestelmältä vaadittavaa yleis- ja erityisestävyyttä.

Jatkovalmistelussa tulisi edellä mainitut seikat huomioiden vielä perusteellisesti arvioida sitä, onko ehdotetulle seuraamusmaksusääntelylle arpajaislain sääntelyssä, joka mahdollistaa markkinointia koskevat kieltopäätökset ja näiden tehostamisen uhkasakolla, edellä kuvatut välttämättömät perusteet. Tältä osin on myös syytä huomioida,

että seuraamusmaksujen osalta lähtökohtana on pidetty sitä, että enimmäismäärältään huomattavan suurten seuraamusmaksujen sääntelyyn tulee suhtautua pidättyvästi yksinomaan kansalliseen harkintaan perustuvassa lainsäädännössä, jollei tällaiselle sääntelylle ole esitettävissä asian luonteeseen liittyviä erityisiä perusteita. Sikäli kuin seuraamusmaksujen käytölle katsottaisiin olevan olemassa edellä kuvat perustelut, tulee esityksen perusteluja tältä osin edelleen vahvistaa. Seuraamusmaksun käyttämistä voisi puoltaa se, jos hallinnollisen ohjauksen keinoja tai rikkomuksen johdosta määrättäviä muita hallinnollisia seuraamuksia ei voitaisi pitää riittävinä tai tarkoituksenmukaisina, mutta rikkomusten laatu ei kuitenkaan ehdottomasti edellyttäisi rikosoikeudellisen järjestelmän käyttöä. Nykyisellään seuraamusmaksun käytön välttämättömyyttä ei tältä kään osin ole riittävästi perusteltu.

Tässä lausunnossa on edellä käsitelty esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 14 b §:ään täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta liittyviä ongelmia. Nämä näkökohdat ovat erityisen keskeisiä siltä osin kuin 14 b §:n vastaisesta markkinoinnista olisi mahdollista määrätä seuraamusmaksu. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten sanktioiden sääntelyyn, ei tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 9/2012 vp, PeVL 74/2002 vp, PeVL 57/2010 vp). Seuraamusmaksun kaltaisten hallinnollisten sanktioiden voidaan katsoa soveltuvan etenkin tilanteisiin, joissa laissa säädettyjen velvoitteiden rikkominen on yksinkertaisesti toteennäytettävissä. Erityisen tärkeää on, että säännökset antavat sääntelyn kohteena oleville riittävän ennustettavuuden sanktioiden määräämisestä.

Sikäli kuin seuraamusmaksusääntelyä pidettäisiin jatkovalmistelussa edellä esitetyt seikat huomioiden välttämättömänä, on siinä kuitenkin syytä harkita hyvin vakavasti sääntelyn irrottamista 14 b §:n sääntelystä. Tätä voidaan seuraamusmaksujen huomattavat vaikutukset huomioiden pitää perusteltuna myös siinä tapauksessa, että 14 b §:n sääntelyä sinänsä täsmennettäisiin nykyisestä lausunnossa edellä kuvatuin keinoin.

Seuraamusmaksun määräämistä koskevan asian käsittely markkinaoikeudessa

Seuraamusmaksun määräämisestä säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 62 h §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan seuraamusmaksun määräämistä koskeva asia käsitellään markkinaoikeudessa noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että asian käsittelystä markkinaoikeudessa säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa (100/2013). Esitysluonnoksen 4. lakiehdotuksen 1 luvun 2 §:n 2 momentissa seuraamusmaksut säädettäisiin käsiteltäväksi markkinaoikeudessa kilpailu- ja valvonta-asioina. Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudesta annetun lain 2 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan kilpailu- ja valvonta-asiat käsitellään markkinaoikeudessa siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään, jollei [kulloinkin kysymyksessä olevassa] 1 luvun 2 §:ssä mainitussa laissa toisin säädetä. Näin ollen kilpailu- ja valvonta-asiat käsitellään

markkina-oikeudessa noudattaen, mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään ilman, että siitä on erityislaissa, tässä tapauksessa arpajaislaissa, erikseen säädetty. Lainsäädännön rakenteen johdonmukaisuuden vuoksi oikeusministeriö katsoo, että 1. lakiehdotuksen 62 h §:n 1 momentin viimeinen virke tulisi kuulua seuraavasti: ”Asian käsittelystä markkinaoikeudessa säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa (100/2013).” Tämä lainsäädäntötekninen ratkaisu vastaisi myös arpajaislain 66 a §:n 3 momentin kirjoitustapaa.

Muutoksenhausta markkinaoikeuden kilpailu- ja valvonta-asiassa antamaan päätökseen säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 7 luvun 1 §:ssä. Säännöksen mukaan muutosta haetaan valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen siten kuin kulloinkin kysymyksessä olevassa erityislaissa säädetään. Muutoksenhausta on tämän vuoksi säädetty arpajaislaissa. Oikeusministeriöllä ei ole huomautettavaa 1. lakiehdotuksen 62 i §:ään.

Oikeusministeriö toteaa, että laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa on jaettu lukuihin. Luonnoksen 4. lakiehdotuksen otsikosta luku puuttuu, kuten myös itse laista ja rinnakkaistekstistä. Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n 2 momenttia on vastikään muutettu (ks. HE 199/2020 vp - EV 223/2020 vp).

Maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskevat kiellot

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 62 l §:ssä ehdotetaan säädettyä maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskevasta kiellosta ja 62 m §:ssä maksutapahtuman käynnistämisen ja toteuttamisen kieltämisestä. Poliisihallituksen ylläpitämälle estolistalle asetettaisiin sellainen rahapeliyhteisö, joka markkinoi rahapelejänsä arpajaislain vastaisesti Manner-Suomessa ja joiden rahapelien toimeenpanon Poliisihallitus olisi arpajaislain 62 a §:n nojalla kieltänyt.

Esitysluonnoksessa on käsitelty varsin laajasti sitä, mihin toimijoihin estojen voitaisiin katsoa kohdistuvan. Myös tältä osin perusoikeuksien kannalta merkityksellisimpinä on pidettävä ennen kaikkea estojen merkitsemiä luonnollisiin henkilöihin kohdistuvia rajoituksia. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa on katsottu, että ehdotettu säännös koskee mahdollisesti saatavaa tuloa sellaisesta arpajaislain vastaisesta rahapelitoiminnasta, jota painavan yhteiskunnallisen intressin vuoksi katsotaan välttämättömäksi maksuliikenne-estoin rajoittaa. Kyse ei perustelujen mukaan siten voida katsoa olevan sellaisesta omaisuudesta, jota pelaaja voi oikeutetusti olettaa saavansa käyttöönsä, eikä säännösehdotusta perusteluiden mukaan näin ollen voida pitää omaisuudensuojan näkökulmasta ongelmallisena.

Oikeusministeriön arvion mukaan ehdotettujen rajoitusten hyväksyttävyyttä kiinnitetty keskeisesti koko yksinoikeusjärjestelmän hyväksyttävyyteen. Kuten edellä lainatuissa esityksen säätämisyjärjestystä koskevissa perusteluissa on tuotu esiin, on kyseenalaista, missä määrin pelaajalla, joka pelaa Suomesta, voidaan katsoa olevan suojattava ja pe-

rusteltu odotus vastaanottaa tällaiseen pelaamiseen liittyviä saatavia. Tältä osin suhteellisen ongelmattomina voitaneen lähtökohtaisesti pitää ainakin rajoituksia, jotka kohdistuisivat tuleviin rahapeleihin liittyviin saataviin. Esityksen perusteella vaikuttaa kuitenkin siltä, että sääntely koskisi myös sellaisiin saataviin liittyviä maksuja, jotka olisi syntyneet ennen kyseisen sääntelyn voimaantuloa. Tältä osin sääntelyn suhdetta omaisuudensuojaan voidaan pitää jossain määrin ongelmallisempänä. Jatkovalmistelussa on syytä edelleen arvioida tätä kysymystä ja tarkastella esimerkiksi siirtymäaikojen tarpeellisuutta.

Esitysluonnoksessa on myös katsottu, että ehdotettujen maksuliikenteen estoja voidaan katsoa merkitsevän puuttumista elinkeinovapauteen esimerkiksi sellaisten Manner-Suomessa asuvien henkilöiden osalta, jotka nykyisin hankkivat toimeentulonsa pelaamalla myös tai ainoastaan Manner-Suomen ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden rahapelejä. Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan ehdotettujen säännösten tarkoitus ei kuitenkaan olisi varsinaisesti kieltää tai estää ketään hankkimasta toimeentuloa rahapelaamisella, vaan ainoastaan rajoittaa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapelien saavutettavuutta, millä puolestaan voi olla tosiasiallisia vaikutuksia ansaintamahdollisuuksiin.

Sikäli kuin sääntelyn voitaisiin katsoa käytännössä tosiasiallisesti merkitsevän tällaisen elinkeinon kieltämistä Suomessa, voitaneen tällaiselle kiellolle esityksessä sinänsä tunnistaa hyväksyttävä peruste niissä tavoitteissa, joille rahapelaamisen yksinoikeusjärjestelmä Suomessa rakentuu. Tällaisen kiellon ei voitane myöskään katsoa olevan ainaakaan ilmeisen epäsuhtainen suhteessa tähän tavoitteeseen.

Henkilötietojen käsittely

Yleisiä huomioita

Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksen luonnoksessa on kiinnitetty asianmukaisesti huomiota henkilötietojen käsittelyä koskeviin näkökohtiin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota eräisiin näkökohtiin, joita olisi kuitenkin syytä arvioida vielä tarkemmin jatkovalmistelun aikana. Nämä näkökohdat liittyvät erityisesti ehdotetun arpa-jaislain 51 §:n sisältämien henkilötietoryhmien luonteeseen, 51 §:n ja siihen liittyvien säännösten tarkkarajaisuuteen, sekä näiden tietojen hyödyntämiseen profiloititarkoituksessa.

Yleisellä tasolla keskeisin henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn ja erityisesti esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelujen osalta näyttäytyy kysymys siitä, onko ehdotetun kaltainen pelihaittoja koskevien tietojen käsittely ylipäätään välttämätön perustuslain yksityiselämän suojan rajoittamistoimenpide tavoitteen saavuttamiseksi. Oikeusministeriön arvion mukaan esitysluonnoksen perustelut eivät nykyisellään ole tältä osin kokonaisuudessaan täysin vakuuttavat. Oikeusministeriön arvion mukaan jatkovalmistelussa olisi perusteltua pyrkiä vielä tarkastelemaan sitä, kuinka laajaa tietojen käsittelyä voidaan pitää tältä osin välttämättömänä ja myös perustelemaan selvästi tältä osin omaksutut ratkaisut.

Kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttö

Hallituksen esityksen luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on tehty asianmukaisesti selkoa sen suhteesta perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan. Perustuslain mukaisen yksityiselämän suojan kannalta erityisen merkityksellisiä ehdotuksia ovat ehdotukset pakollisesta tunnistaumisesta kaikessa pelaamisessa, ehdotetun pelikasinon asiakas- ja valvontarekisterisääntelyn korvaaminen kaikkea rahapelitoimintaan liittyvää henkilötietojen käsittelyä koskevalla sääntelyllä, sekä ehdotetut säännökset, jotka koskisivat peli- ja pelaajadatan käsittelyä rahapelihaittojen seurannassa ja arvioinnissa ja rahapelihaittoja koskevassa tutkimuksessa. Tältä osin huomio kiinnittyy erityisesti siihen, että asiakasta ja tämän pelaamista koskevia tietoja voisi luovuttaa myös viranomaisille. Sen lisäksi, että rahapelitoimintaan liittyvä henkilötietojen käsittely näyttäytyisi varsin laajamittaisena, hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotetut lainmuutokset tarkoittaisivat oikeusministeriön käsityksen mukaan eräiltä osin pitkällekin meneviä rajoituksia yksityiselämän suojaan, jolloin käsittelyyn voidaan katsoa liittyvän erityisiä riskejä rekisteröidyn oikeuksien kannalta. Tämä edellyttää esitysluonnoksenkin mukaan yksityiskohtaista ja tarkkarajaista täydentävää erityissääntelyä.

Arpajaislain voimassa olevassa 51 §:ssä säädetään pelikasinon asiakas- ja valvontarekisteristä. Pykälä ehdotetaan korvattavaksi säännöksillä, jotka koskisivat oikeutta käsitellä ehdotettuja tietoryhmiä oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Oikeusministeriö pitää esitysluonnoksen mukaisesti perusteltuna sitä, että voimassa olevan arpajaislain mukaista rekisterisääntelyn säilyttämisen tarvetta arvioidaan riskiperusteisesti. Tämä koskee erityisesti sellaista asiakasrekisterin ylläpitoa, joka liittyy kaikenlaiseen elinkeinotoimintaan. Tietosuoja-asetus ei sinänsä aseta vaatimuksia säätää henkilörekistereistä, mutta toisaalta mahdollistaa sen aiempaa vastaavasti 6 artiklan 3 kohdan perusteella. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että voimassa olevasta arpajaislain 51 §:stä poiketen ehdotetut säännökset eivät koskisi pelkästään pelikasinoa, vaan ilmeisesti ehdotettua 1 momentin 2 kohtaa lukuun ottamatta kaikkea Veikkauksen rahapeli-toimintaa. Näin ollen säännökset vaikuttaisivat esitysluonnoksen perustelujen (s. 24) valossa tarkoittavan aiempaa laaja-alaisempaa asiakas- ja valvontarekisteriä. Henkilötietojen käsittelyyn liittyvät riskit näyttäisivät liittyvän lisäksi siihen, että sekä voimassa olevat, että ehdotetut säännökset sisältäisivät myös muita kuin varsinaisesti asiakas-suhteeseen liittyviä henkilötietoja, joiden käsittelyllä olisi pidemmälle ulottuvia yksityiselämän suoja rajoittavia vaikutuksia.

Toisaalta erityisesti arkaluonteisten henkilötietojen osalta on syytä varmistaa se, että rekisterinpitäjällä on oikeus käsitellä niitä, ja asiasta on tarpeen säätää. Oikeusministeriö toteaa, että esitysluonnoksesta ei käy tarkemmin ilmi, miten ehdotetun uuden 51 §:n arvioidaan täyttävän paremmin arkaluonteisia tietoja koskevat vaatimukset kuin voimassa olevan lain säännökset. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että riskiperusteinen lähestymistapa ei välttämättä edellytä sitä, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittelytoimista säädetään kaikilta osin täydentävästi, vaan riskiperusteisesti olisi arvioitava sitä, minkälaiset säännökset ovat välttämättömiä rekisteröidyn tietosuojan vahvistamiseksi. (Ks. erityisesti PeVL 14/2018 vp). Esimerkiksi aiempaa sallivammat

säännökset eivät yksiselitteisesti vahvista tietosuojaa, vaan voisivat päinvastoin heikentää sitä. Oleellista on, että tarvittavat tietosuojan vahvistamiseen tarkoitetut säännökset ovat riittävän yksityiskohtaisia ja tarkkarajaisia, kuten perustuslakivaliokunta on edellyttänyt.

Oikeusministeriö katsoo riskiperusteisen lähestymistavan valossa, että on perusteltua poistaa laista asiakasrekisterin yksityiskohtaista tietosisältöä koskevat säännökset siltä osin kuin on kyse tyypillisesti yritysten asiakasrekistereihin sisältyvistä tiedoista. Sen myötä Veikkauksen olisi käsiteltävä henkilötietoja asiakasrekisterissään suoraan sovellettavien tietosuoja-asetuksen vaatimusten mukaisesti, mukaan lukien tietojen minimoitiperiaate. Tämä myös voisi helpottaa sääntelyn yhteensovittamista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017, rahanpesulaki) rahapeliyhteisön asiakkaan tuntemista koskevien säännösten kanssa. Kyseinen laki sisältää yksityiskohtaiset velvoitteet rekisteröitävistä asiakkaan tuntemistiedoista. Vastaavalla yksityiskohtaisuudella säätäminen arpajaislaissa voisi tarpeettomasti hankaloittaa muun lainsäädännön velvoitteiden täytäntöönpanoa. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että rahanpesulaista seuraa jo velvoite rekisteröidä ehdotetun 51 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetut tiedot. Tämän säännöksen tarpeellisuutta voisi vielä arvioida jatkovalmistelun aikana. Ainakin sääntelyn tarvetta koskevia perusteluita olisi syytä täsmentää.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota ehdotettujen säännösten tarkkarajaisuuden osalta esimerkiksi sivulla 24 olevaan perusteluun, jonka mukaan pelihaittojen hallinnan näkökulmasta olisi olennaista yhdistää mallin toteutuksessa Veikkaus Oy:n kuluttaja-asiakasrekisteri sekä pelikasinon pelaaja- ja valvontarekisteri. Muussa tapauksessa ei ole mahdollista toteuttaa laissa määritettyä pelihaittojen seuranta ja ehkäisyä täysimääräisesti. Oikeusministeriö pitää puutteena sitä, että esityksen mukaan jopa arkaluonteisina pidettyjen henkilötietojen yhdistämismahdollisuus asiakasrekisterin tietoihin ei käy selkeästi ilmi ehdotetusta pykälästä, ja ehdottaa 51 §:ään lisättäväksi joko johdantokappaleeseen tai sen jäljessä olevaan luetteloon yhtenä tietoryhmänä esimerkiksi ”välttämättömät asiakkaan tunnistamistiedot”. Toisaalta erityisesti niin sanottujen väärinkäytös- tai asiakashäiriötietojen osalta olisi syytä tarkastella ehdotetun sääntelyn riittävyyttä, huomioiden tietosuoja-asetuksen 10 artiklasta seuraavat vaatimukset, jos pelivilppiä koskevat tiedot voivat kattaa rikosepäilyjä. Mahdollisten pelivilppiä koskevien tietojen rekisteröinnin osalta oikeusministeriö viittaa vertailukohtana luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 15 luvun 18 a §:ään, jossa säädetään varsin yksityiskohtaisesti sekä oikeudesta käsitellä asiakashäiriöihin liittyviä henkilötietoja että oikeudesta ylläpitää niitä koskevaa rekisteriä. On syytä huomata, että perusoikeuden rajoittamisen kannalta merkitystä on myös sillä, että yrityksellä on oikeus rekisteröidä arkaluonteisia henkilötietoja niiden myöhempää käyttöä varten, mukaan lukien erityisesti tällaisten henkilötietojen luovuttaminen viranomaiselle. Jatkovalmistelun aikana olisi hyvä arvioida, olisiko tietojen rekisteröintioikeuden kuitenkin syytä ilmetä selkeästi laista. Ehdotettujen säännösten osalta on joka tapauksessa tärkeää, että ne täyttävät yleisen edun mukaisen tavoitteen ja ovat oikeasuhteisia tavoitteen kannalta, ja että sääntely on myös rekisteröidyn kannalta läpinäkyvää tietosuoja-asetuksen vaatimusten mukaisesti.

Hallituksen esityksen luonnoksessa on tehty asianmukaisesti selkoa tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaisesta käsittelyn oikeusperusteesta sekä 3 kohdan mukaisesta kansallisesta sääntelyliikkumavarasta. Siinä on myös kiinnitetty huomiota tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettujen erityisten henkilötietoryhmien pääsääntöisen käsittelykiellon osalta mahdolliseen poikkeusperusteeseen, joka ilmeisesti olisi artiklan 2 kohdan g alakohta lukuun ottamatta tutkimukseen liittyvää käsittelyä, joka perustuisi j alakohtaan. Oikeusministeriö korostaa sitä, että myös näissä tilanteissa henkilötietojen käsittelyllä olisi oltava jokin 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista oikeusperusteista. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan sekä c että e alakohtaan, mutta säännöskohtaisten perustelujen valossa vaikuttaisi siltä, että perusteeksi olisi tarkoitettu ehdotettujen erityissäännösten osalta c alakohta. Esityksen perustelut olisi hyvä käydä läpi sen varmistamiseksi, että esitysluonnos on johdonmukainen käsittelyn oikeusperusteen osalta. Henkilötietojen käsittelyn tietosuoja-asetuksen mukainen oikeusperuste vaikuttaa siihen, millä perusteella rekisteröidyn oikeudet määräytyvät. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että perusteluissa viitataan toisaalta muihinkin oikeusperusteisiin. Esitysluonnoksesta jää jokseenkin epäselväksi, voidaanko ehdotettuja 51 §:ssä tarkoitettuja tietoryhmiä käsitellä myös suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla, ja onko pykälässä kyse pelkästään muusta myöhemmästä käsittelytarkoituksesta vai alkuperäisestä käsittelytarkoituksesta. Jatkovalmistelun aikana olisi syytä arvioida keinoja ehdotetun pykälän selkiyttämiseksi.

Arkaluonteiset henkilötiedot

Ehdotetun 51 §:n perustelujen mukaan säännökset koskisivat tietosuoja-asetuksessa ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä korostetun riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti erityisiä henkilötietoryhmiä sekä muita arkaluonteisia tietoja, joiden käsittelystä voidaan arvioida aiheutuvan riskejä rekisteröidyn oikeuksille. Ehdotetun 51 §:n 1 momentin mukaan käsittelyoikeus kattaisi seuraavat tietoryhmät:

- 1) asiakkaan kansalaisuus ja ulkomaalaisen asiakkaan henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan tiedot;
- 2) pelikasinon ja erityisen pelisalin asiakkaan kuva ja 50 §:ssä tarkoitettussa pelikasinon ja erityisen pelisalin teknisessä valvonnassa kerätyt tiedot;
- 3) tiedot asiakkaan häiriökäyttäytymisestä;
- 4) tiedot epäilyistä tai todetusta pelivilpistä;
- 5) tiedot pääsyä koskevasta kiellosta ja pelaamista koskevasta rajoituksesta;
- 6) tieto haittoja aiheuttavaa rahapelaamista koskevasta epäilyistä.

Häiriökäyttäytymistä ja pelivilppiä koskevan tiedon saa jo voimassa olevan lain nojalla tallentaa pelikasinon asiakas- ja valvontarekisteriin. Käsittely olisi ehdotetun 51 §:n nojalla sallittua myös muun rahapelitoiminnan yhteydessä, mikä tarkoittaisi aiempaa laajamittaisempaa käsittelyä. Myös tiedot pääsyä koskevasta kiellosta ja pelaamista koskevasta rajoituksesta sekä häiriökäyttäytymisestä laajenisivat koskemaan myös muuta rahapelaamista. Tieto haittoja aiheuttavaa rahapelaamista koskevasta epäilyistä olisi uusi tietoryhmä ja koskisi kaikkea rahapelaamista. Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu-

jen tietoryhmien osalta ei ole kovin ilmeistä, millä perusteella ne on kokonaan tai osittain katsottu joko erityisiksi henkilötietoryhmiksi tai valtiosääntöisesti arkaluonteisiksi tiedoiksi.

Esitysluonnoksen (s. 23) mukaan peliongelma ja sen ilmaiseva algoritmin tuottama luokitus tarkoittaa terveystietoa. Terveystiedot kuuluvat tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuun erityiseen henkilötietoryhmään. Terveystiedoilla tarkoitetaan tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 15 kohdan mukaan luonnollisen henkilön fyysiseen tai psyykkiseen terveyteen liittyviä henkilötietoja, mukaan lukien tiedot terveystietopalvelujen tarjoamisesta, jotka ilmaisevat hänen terveydentilansa. Asetuksen johdanto-osan 35 kappaleessa selostetaan, miten määritelmää olisi tulkittava. Määritelmän ja johdanto-osan perustelujen valossa on epäselvää, millä perusteella ehdotettu ”tieto haittoja aiheuttavaa rahapelaamista koskevasta epäilystä” rinnastuu terveystietoon. Ei ole kovin ilmeistä, että rahapeliyhteisön käyttämän algoritmin tuottamaa luokitusta voitaisiin rinnastaa esimerkiksi terveydenhuollon ammattihenkilön tai terveydentilan tutkimuksen perusteella saatavaan tietoon terveydentilasta tai terveystietoon. Toisaalta voisi olla mahdollista, että tällaisen tiedon käsittely voisi aiheuttaa ainakin johtopäätöksen terveydentilaan liittyvästä ongelmasta. Perusteluja olisi syytä vielä selkiyttää suhteessa terveystiedon määritelmään ja tietosuoja-asetuksen 9 artiklaan.

Tietosisällöstä on ehdotettu poistettavaksi asiakkaan kuva, jolla ilmeisesti ei ole tarkoitettu biometristä kasvokuvaa. Jatkovalmistelun aikana voisi olla hyvä vielä arvioida, voisiko teknisen valvonnan tietoihin sisältyä biometrisiä tietoja, joita puolestaan voitaisiin pitää tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuna erityisenä henkilötietoryhmänä. Teknisellä valvonnalla on joka tapauksessa yksityiselämän suojaan rajoittavaa vaikutusta siinä määrin, että henkilötietojen käsittelystä on oikeusministeriön käsityksen mukaan joka tapauksessa tarpeen antaa tietosuoja-asetusta täydentäviä yksityiskohtaisempia säännöksiä.

Osa rahapeliyhteisön henkilötietojen käsittelystä liittyy rikosten ennalta estämiseen toisaalta arpajaislain nojalla ja toisaalta rahanpesulain nojalla. Rikosasioihin liittyvät henkilötiedot eivät kuulu tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, mutta niiden käsittelylle asetetaan erityisiä vaatimuksia tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa. Lisäksi rikosasioihin liittyviä henkilötietoja on pidetty valtiosääntöisesti arkaluonteisina. Näin ollen niiden käsittelyä koskeviin säännöksiin kohdistuu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella vastaavat vaatimukset kuin erityisiin henkilötietoryhmiin. Esityksestä ei kuitenkaan ilmene, onko ja millä perusteella häiriökäyttäytymistä koskeva on rinnastettu rikosasioihin, mutta esimerkiksi rahapelitoimintaan kohdistuva väärinkäytös (pelivilppi) voisi olla rikosepäily tai olisi ainakin hyvin lähellä sellaista. Näin on katsottu esimerkiksi lotto- ja maksulaitoksia koskevan asiakashäiriörekistereitä koskevan sääntelyn osalta. Toisaalta esityksessä ei ole arvioitu pelivilppiä koskevan tiedon suhdetta 10 artiklassa tarkoitettuihin tietoihin tai valtiosääntöisesti arkaluonteisiin tietoihin.

Oikeusministeriö katsoo, että edellä mainittuihin tietoryhmiin kuuluva henkilötieto voidaan joka tapauksessa katsoa sellaiseksi tiedoksi, jonka käsittelyyn liittyy merkittäviä

riskejä rekisteröidyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Oikeusministeriö yhtyy esityksen osalta siihen, että ehdotettujen tietoryhmien käsittelyyn liittyvien riskien valossa on välttämätöntä ehdottaa yksityiskohtaisia ja tarkkarajaisia säännöksiä. Nämä kuitenkin kytkeytyvät kysymykseen siitä, onko ehdotettu yksityiselämän rajoittamistoimenpide perusteltu ja välttämätön toimenpide sillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Ehdotettujen säännösten tarkkarajaisuutta on syytä arvioida vielä tarkemmin jatkovalmistelun aikana. Oikeusministeriö toteaa, että pykälässä olisi syytä säätää ainakin teknisen valvonnan tallenteiden sekä muiden arkaluonteisina pidettävien tietojen säilytysajasta, jonka olisi oltava välttämätön ja oikeasuhteinen (ks. esim. PeVL 36/2020 vp, s. 6). Lisäksi mahdollisten rikosepäilyihin liittyvien henkilötietojen osalta tietosuoja-asetuksen 10 artikla edellyttää, että laissa säädetään erityisesti suojatoimista. Sääntelyyn liittyviä suojatoimia olisi siten syytä arvioida myös laajemmin. Lisäksi esitysluonnoksen perusteluja olisi hyvä täydentää suhteessa tietosuoja-asetuksen 9 artiklaan ja 10 artiklaan. Ehdotettujen henkilötietoryhmien osalta olisi hyvä tehdä selkoa, millä perusteella ne on arvioitu valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisiksi tai mainita, jos aiempaa tulkintakäytäntöä näiden tietoryhmien käsittelyn osalta ei ole.

Profilointi

Esitysluonnoksen perustelujen valossa henkilötietoja olisi tarkoitus käsitellä myös profiloititarkoituksessa. Algoritmin avulla pyrittäisiin tunnistamaan riskialtista tai ongelmallista rahapelaamista ja toteutettaisiin erilaisia toimenpiteitä, joilla tällaista pelaamista pyrittäisiin ehkäisemään ja vähentämään. (s. 24) Ehdotetun 51 §:n 2 momentin perustelujen mukaan profiloinnin tuottaman tiedon perusteella ei kuitenkaan olisi sallittua tehdä tietosuoja-asetuksessa lähtökohtaisesti kiellettyjä automaattisia yksittäispäätöksiä. Pelkästään automaattisen henkilötietojen käsittelyn perusteella ei siten olisi mahdollista esimerkiksi asettaa pelikieltoa tai muita pelaajakohtaisia rajoituksia, vaan pelaajakohtaisten rajoitusten asettaminen edellyttäisi aina luonnollisen henkilön muodostamaa arviota. Oikeusministeriö toteaa, että perustelujen ja ehdotetun momentin sanamuodon valossa sen suhde tietosuoja-asetuksen 22 artiklaan jää jokseenkin epäselväksi. Vaikuttaisi siltä, että momentilla ei ole tarkoitettu sellaista päätöksentekoa, joka perustuu pelkästään automaattiseen käsittelyyn, mihin säätämisen tarve tietosuoja-asetuksen valossa erityisesti liittyisi. Momentin ensimmäinen virke kuitenkin viittaa yleisesti automaattiseen käsittelyyn, joka voisi kattaa kaikenlaisen tietojärjestelmissä tai muutoin automaattisen tietojenkäsittelyn keinoin tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn. Ensimmäisen virkkeen nojalla olisi käsiteltävä automaattisesti 1 momentin 3-6 kohdassa tarkoitettuja tietoja ja tarvittaessa myös ryhdyttävä toimenpiteisiin arvion perusteella havaittujen riskien ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Toisaalta toisessa virkkeessä viitataan pelkästään pelaajakohtaiseen pelaamiselle asetettavaa rajoitusta koskevaan päätökseen. Säännöstasolla jää siten epäselväksi, voisiko ensimmäisessä virkkeessä viitattu käsittely johtaa muunlaiseen pelaajakohtaiseen arvioon tai päätökseen.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että myös profilointia olisi eräissä tilanteissa pidettävä tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuna automatisoituna päätöksentekona, jos se on täysin automatisoitua ja siihen liittyy merkittäviä vaikutuksia rekisteröityyn. Erotuksena 22 artiklassa tarkoitettulle profiloinnille, 4 artiklan 4 kohdassa määritelty profilointi puolestaan ei sulje pois ihmisen tekemää arviointia. Profilointi olisi

tietosuoja-asetuksen perustelujen mukaisesti ymmärrettävä laajasti siten, että se tarkoittaa mitä tahansa henkilötietojen automaattista käsittelyä luonnollisen henkilön henkilökohtaisten ominaisuuksien arvioimiseksi (johdanto-osan 71 kappale). Perustelujen mukaan tällaisia ominaisuuksia voivat olla esimerkiksi henkilökohtaiset mieltymykset tai käyttäytyminen. Ehdotettujen säännösten vaikutuksilla on merkitystä sen arvioimisesta, olisiko kyse 22 artiklassa tarkoitetusta profiloinnista vai muusta 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuista profiloinnista. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osasta ei ilmene tarkemmin, mitä 22 artiklassa tarkoitetaan merkittävällä vaikutuksella. Asiaan on otettu kuitenkin kantaa Euroopan tietosuojaviranomaisten laatimissa suuntaviivoissa, joka koskee tietosuoja-asetuksen 22 artiklaa (tietosuojaviranomaisten laatimat suuntaviivat (*Suuntaviivat automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista asetuksen (EU) 2016/679 täytäntöön panemiseksi, tarkistettu 6.2.2018*), s. 23). Vaikka rekisteröidyn lailliset oikeudet tai velvollisuudet eivät muutu, häneen saattaa silti kohdistua riittävän merkittävä vaikutus, joka edellyttää 22 artiklan mukaista suojelua. Päätöksen tai profiilin olisi voitava mahdollisesti vaikuttaa merkittävästi rekisteröidyn olosuhteisiin, käyttäytymiseen tai valintoihin, vaikuttaa rekisteröityyn pitkäaikaisesti tai pysyvästi tai jopa johtaa rekisteröidyn syrjäytymiseen tai syrjintään.

Ehdotetun säännöksen osalta olisi hyvä vielä arvioida, voisiko sillä olla tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuja merkittäviä vaikutuksia rekisteröidyn olosuhteisiin, käyttäytymiseen tai valintoihin, ja täsmentää perusteluja sen osalta, mihin sääntelyn tarpeen arvioidaan liittyvän. Sääntelyn tarpeen kannalta merkityksellistä voi kuitenkin olla myös se, minkä luonteisia tietoja profiloinnissa käytettäisiin. Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan perustelujen mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin perustuva profilointi olisi sallittava vain poikkeuksellisesti, huomioiden mahdolliset syrjivät vaikutukset (johdanto-osan 71 kappale). Ehdotettu 51 §:n 2 momentti kattaisi esimerkiksi tiedon haittoja aiheuttavaa rahapelaamista koskevasta epäilystä, jonka osalta esitysluonnoksen perustelujen valossa ei kuitenkaan ole kovin ilmeistä, tarkoitetaanko sillä terveystietoa. Toisaalta päätöksen pelaajakohtaisesta rajoitustoimesta tekisi luonnollinen henkilö. Jos lakiehdotuksessa tarkoitettu profilointi rinnastuisi 22 artiklassa tarkoitettuihin tilanteisiin, lakiehdotuksessa ja sen perusteluissa olisi lisäksi kiinnitettävä huomiota mainitun artiklan edellyttämiin suojatoimiin.

Henkilötietojen luovuttaminen

Lakiehdotuksen 44 §:ssä säädettäisiin Poliisihallituksen, poliisilaitoksen ja virallisen valvojan tiedonsaantioikeudesta. Pykälää ehdotetaan täsmennettäväksi oleellisin osin verrattuna voimassa olevaan lakiin. Oikeusministeriö pitää ehdotettuja täsmennyksiä asianmukaisina, joskin säännös on sisällöltään edelleen suhteellisen väljä, sillä siinä ei millään tavalla yksilöidä luovutettavia tietosisältöjä (ks. esim. PeVL 59/2010 vp). Pykälästä ja sen perusteluista ei ilmene, tarkoitetaanko henkilötiedoilla rahapeliyhteisön asiakkaan henkilötietoja ja voisiko tiedonsaantioikeus kattaa siinä tapauksessa myös 51 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja. Perusteluissa olisi siinä tapauksessa syytä täsmentää, mistä syystä asiakkaan henkilötiedot olisivat peliyhteisön valvonnan kannalta välttämättömiä, ja ovatko ne välttämättömiä kaikkien kolmen tietojen vastaanottajan tehtävän hoitamiseksi.

Ehdotetun 53 a §:n 1 momentin mukaan sosiaali- ja terveysministeriön tiedonsaantioikeus kattaisi myös asiakkaita ja heidän pelaamistaan koskevia tietoja. Säännöksen perustelujen mukaan tiedonsaantioikeus kattaisi myös 51 §:ssä tarkoitettuja arkaluonteisia tietoja. Ehdotetun pykälän 1 momentista ei kuitenkaan ilmene tarkemmin, mitä nämä tietoryhmät olisivat, vaan säännöksen mukaan tiedonsaantioikeus koskee myös asiakkaita ja heidän pelaamistaan koskevia tietoja. Erityisesti, jos säännöksen on tarkoitettu kattavan arkaluonteisia henkilötietoja, sitä olisi täsmennettävä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaisesti sen lisäksi, että tiedonsaanti olisi rajattava välttämättömään (ks. esim. PeVL 12/2019 vp). Ehdotetun pykälän mukaan luovutettaviin tietoihin ei sinänsä tulisi sisältyä suoria tunnisteita, vaan tiedot olisi pseudonymisoitava, mikä on perusteltu suoja-toimi tietojen arkaluonteisuuden huomioiden. Vastaavasti kuin 53 a §:n osalta, ehdotetun 53 b §:n säännöksiä olisi syytä tarkistaa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaisesti. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomioita siihen, että ehdotettu tietojen luovuttamista viranomaiselle koskeva sääntely on yhteydessä tarpeeseen arvioida esityksessä vielä tarkemmin yksityiselämän rajoitustoimenpiteen välttämättömyyttä kokonaisuutena.

Esitysluonnoksen säätämisjärjestysperusteluissa tuodaan esiin, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskeva lailla säätämisen vaatimus edellyttää myös sääntelyä henkilötietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla. Tältä osin erityislainsäädäntöä ei ole arvioitu tarpeelliseksi, koska tietojen luovutustavasta säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019) (perustelujen s. 101). Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain säännöksiin, joita sovelletaan viranomaisten avaamiin tiedonsiirtorajapintoihin tai katseluyhteyksiin sekä viranomaisten välisiin tiedonluovutuksiin tällaisia menetelmiä käyttäen. Silloin, kun kyse olisi Veikkauksen tietojärjestelmään avattavasta tiedonsiirtorajapinnasta, asiasta olisi edelleen säädettävä erikseen, jos tietoja on tarkoitus luovuttaa viranomaiselle teknisen käyttöyhteyden välityksellä. Tältä osin on kuitenkin syytä huomioida se, että jos Veikkauksen katsottaisiin tältä osin hoitavan julkista hallintotehtävää, kuuluisi toiminta tällöin tiedonhallintalain 3 §:n 4 momentin mukaan tämän lain soveltamisalaan.

Ylijohtaja

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Johannes Heikkinen



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET
FINNISH GOVERNMENT

**Asiakirjan sähköinen allekirjoitus
Elektronisk underskrift av dokument
Electronic signature of a document**

Asia / Sak / Case:

VN/482/2021

VN; Sisäministeriön lausuntopyyntö ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle arpajaislain ja eräiden siihen liit

Asiakirja / Dokument / Document:

VN/482/2021-OM-10

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttami

Allekirjoitukset / Underskrifter / Signatures:

Allekirjoittaja Undertecknare Signed by	Allekirjoituspäivämäärä Datum för underskrift Date of signature	Varmenteen myöntäjä Certifikatutfärdare Certificate issued by
Heikkonen Johannes 91176764X	2021-02-15T11:30:50	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK
Suurpää Helka 91175671N	2021-02-22T15:07:30	C=FI, O=Vaestorekisterikeskus CA, OU=Organisaatiovarmenteet, CN=VRK CA for Qualified Certificates - G2\ OK

Sähköinen varmennetieto / Elektronisk certifikatuppgift / Electronic certificate information:

beda862681b972b793f12b49f36f8756ae9dba0b634ab5f8d5be857394317b79