

11.11.2021

POL-2021-133204

Juhani Ala-Kurikka  
Ylitarkastaja / Poliisihallitus, arpajaishallinto

Eduskunta  
Hallintovaliokunta  
HaV@eduskunta.fi

HE 135/2021 vp Arpajaislaki ja siihen liittyvät lait

### **Hallituksen esitys eduskunnalle arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä uudeksi arpajaislaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Lausun asiasta kunnioittavasti seuraavaa.

#### **Lausunto**

Esityksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja lisäämällä arpajaislakiin tätä tavoitetta tukevia uusia säännöksiä. Lisäksi esityksen tavoitteena on rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen edelleen tehostamiseksi vahvistaa yksinoikeusjärjestelmän kanavointikykyä arpajaislailla säädettyyn rahapelitarjontaan.

Esityksen tavoite uudistaa arpajaislakia erityisesti rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisyn ja vähentämisen edelleen tehostamiseksi on kannatettava.

Esityksessä todetaan, että rahapelihaittoihin ja niiden muutoksiin väestötasolla vaikuttavat yhtä aikaa useat tekijät. Tehokkaaseen haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tarvitaan useita samanaikaisia ja samansuuntaisia, toisiaan tukevia toimia. Tästä näkökulmasta esitystä tulisi arvioida kokonaisuutena ja tarkastella, ovatko kaikki arpajaislakiin esitetyt lisäykset oikeasuhteisia takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen.

Euroopan unionin tuomioistuimen mukaan kansallisen rahapelijärjestelmän tulee olla oikeuskäytännön mukaisesti johdonmukainen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. EU:n tuomioistuin on myös edellyttänyt, että kansalliset toimenpiteet, joilla asetettuun päämäärään pyritään, ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Toimenpiteiden on oltava omiaan takaamaan kyseisen tavoitteen toteutuminen. Esitettyjen muutosten kohtuullisuutta ja tarpeellisuutta tavoitteiden saavuttamiseksi on tarkasteltava edellä mainitun periaatteen valossa.

Esityksessä ehdotetaan yhdenmukaistettavaksi arpajais toiminnan valvontaa koskevaa **42 pykälää** lain tarkoituspykälän kanssa lisäämällä pykälään sekä taloudellisten haittojen huomioiminen että haittojen ehkäisy. Näin ollen arpajaislain **42 §:n** mukaan Poliisihallituksen tehtävänä on valvoa arpajaisien toimeenpanoa arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä arpajaisista aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentämiseksi.

Poliisihallitus tarvitsee keinoja ja välineitä tämän laissa säädetyn tehtävän toteuttamiseksi. Nykyisessä arpajaislaissa ei ole tarpeeksi säädetty valvonnan toteuttamisen välineistä.

Esityksessä Poliisihallitukselle kuuluvan rahapelitoiminnan valvontatehtävän toteuttamiseksi ja tehostamiseksi tarkoitetut keinot ovat erittäin kannattavia. Joiltain osin niitä tulisi täsmentää, jotta ne tosiasiaissa toimisivat lainsäätäjän tarkoituksen mukaisesti ja Poliisihallituksen mahdollisimman tehokkaan ja vaikuttavan valvonnan toteuttamiseksi. Poliisihallitus voi ainoastaan laissa säädetyn edellytyksin puuttua rahapelien toimeenpanoon ja kohdistaa siihen toimenpiteitä. Niiltä osin, kun esitystä tulisi tarkentaa säättämällä lailla tarkemmista keinoista valvonnan mahdollistamiseksi ja tehokkaaksi toteuttamiseksi, on todettu tässä lausunnossa asiakokonaisuuksia käsiteltäessä. Erityisesti on syytä korostaa, että maksuliikenteen valvonnan toteuttamiseksi Poliisihallitukselle annetut keinot vaativat täsmennystä sääntelyyn, jotta valvonta on mahdollista.

### **1 Pakollisen tunnistautuneen pelaamisen laajentaminen hajasijoitusta raha-automaattipelaamisesta muuhun rahapelaamiseen**

Pakollisen tunnistautumisen laajentaminen koskemaan kaikkea rahapelaamista on kannatettavaa. Esitetyllä muutoksella tehostetaan välillisesti rahapelihaittojen ehkäisemistä ja vähentämistä.

Poliisihallituksen valvonnan käytännön toteutumisen näkökulmasta rahapelihaittojen ehkäiseminen ja vähentäminen pakollisen tunnistautumisen myötä kuitenkin edellyttäisi tarkempaa sääntelyä esimerkiksi arpajaislain **13 c §:n 5 momentin** perusteella, jonka mukaan sisäministeriön asetuksella säädettävät pelisäännöt voivat sisältää määräyksiä myös pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Tässä yhteydessä on huomioitava, että vuorokausi- ja kuukausikohtaisten tappiorajojen enimmäismäärät määrätään nimenomaisesti sisäministeriön asetuksella, ei arpajaislailla.

Pakollinen tunnistautuminen mahdollistaa erilaisten pelihaittojen ehkäisyn näkökulmasta merkittävien pelirajoitusten käyttöönoton ja soveltamisen

kaikkeen Veikkaus Oy:n pelitarjontaan. Lisäksi pelaajien oikeusturvan kannalta on merkityksellistä, että voittorahat on mahdollista ohjata pelaajien peli- tai pankkitilille ilman erityistä voiton lunastusta. Pakollinen tunnistautuminen Veikkaus Oy:n asiakkaaksi ja sen myötä käytössä olevat toiminnot eivät kuitenkaan poista Veikkaus Oy:lle laissa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (jäljempänä rahanpesulaki 444/2017) säädettyjä velvollisuuksia muun muassa asiakkaan tunnistamisesta ja henkilöllisyyden todentamisesta sekä epäilyttävien liiketoimien havaitsemisesta ja ilmoittamisesta.

Pakollinen tunnistautuminen todennäköisesti vaikuttaa myös alaikäispelaimista estävästi.

Ehdotetussa **14 §:n 5 momentissa** asetetaan Veikkaus Oy:lle velvollisuus antaa pelaajalle tiedot pelitapahtumista. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, mitä pelitapahtumilla tarkoitetaan. Mahdollisimman tarkkojen pelitapahtumia koskevien tietojen kirjaaminen pelitilille voidaan nähdä pelaajien oikeusturvan takaamista edistävänä parannuksena, kun pelaajat voisivat myös itse tarkistaa pelin ja sen tuloksen jälkikäteen.

## **2 Raha-automaattien sijoittelua ja rahapeliä myyntipisteiden sijoittamista koskeva sääntely**

Ehdotuksessa **16 §:ksi** asetetaan Veikkaus Oy:lle velvollisuus suunnitella raha-automaattien sijoittelua ja käyttämistä koskevat periaatteet ottaen huomioon ehdotetussa pykäläluonnoksessa mainitut seikat.

Poliisihallitus esitti lausunnossaan sisäministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta, että raha-automaattien osalta tulisi säätää sijoittelusta siten, että suojelun tarpeessa olevat henkilöt eivät niitä näe. Lisäksi Poliisihallitus esitti, että sijoittelua koskevia vaatimuksia tarkennettaisiin vähintään hallituksen esityksessä havainnollistavien esimerkein. Nämä ehdotukset on huomioitu esityksessä.

Poliisihallituksen tulkinta siitä, miten pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään pykälässä tarkoitetulla tavalla, erityisesti alaikäiset ja haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt huomioon ottaen, johdetaan pykälän esitöistä. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan muun muassa, että: *"Raha-automaattien käytettävänä pitämistä ja sijoittelua koskevat periaatteet voisivat käytännössä tarkoittaa esimerkiksi periaatteita sijoituspaikkakohtaisista raha-automaattien enimmäismääristä, raha-automaattien pitämistä suljettuina tiettyinä kellonaikoina ja raha-automaattien näkyvyyden huomioimisesta niiden sijoituspaikoissa siten, että liiketilassa asiointi olisi mahdollista ilman*

*näköyhteyttä raha-automaatteihin ja altistumista raha-automaattipelaamiselle kuitenkin siten, että pelaaminen on 1 momentissa tarkoitetulla tavalla valvottavissa."*

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi **16 §:ään 2 momentti**, jonka mukaan raha-automaattien sijoittelussa ja käytettävänä pitämisessä on otettava erityisesti huomioon rahapelaamisen haitat alaikäisille ja haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille. Tällä voidaan perustelutekstien valossa nähdä tarkoitettavan esimerkiksi raha-automaattien sijoittelua ja käytettävänä pitämistä siten, että raha-automaatit eivät ole kaikkien nähtävillä.

Esityksessä **16 §:ään lisätty 2 momentti** on erittäin kannatettava ja tarpeellinen etenkin, kun raha-automaattien hajasijoittelusta ei esityksessä olla luopumassa. Pykälämuutos mahdollistaa sen, että kauppojen auloissa tai muilla julkisilla paikoilla ei pidettäisi raha-automaatteja nähtävillä ja liiketiloissa voisi asioida ilman altistusta rahapelaamiselle. Tällöin raha-automaatit sijoitettaisiin siten, että liiketilassa käyvät, mukaan lukien alaikäiset ja peliongelmaiset, eivät suoranaisesti altistuisi rahapelaamiselle näkemällä raha-automaatteja tai muiden pelaamista. Tämä on merkittävä muutos rahapelien sijoitteluun ja kannatettavaa erityisesti peliongelmien ehkäisyn näkökulmasta. Esitetyn pykälän mukaan raha-automaatit tulee sijoittaa siten, että niillä pelaamista voidaan esteettömästi valvoa. Esteetön valvonta on toteutettavissa esimerkiksi kameravalvonnan ja monitorin avulla. Jos pykälässä tarkoitettu raha-automaattien sijoittaminen ja niiden esteetön valvonta liiketilassa ei ole mahdollista, ei tällaisessa liiketilassa voisi olla raha-automaatteja.

### **3 Rahapelien markkinointia koskeva sääntely**

#### **Kanavointiperiaate**

Arpajaislain **14 b §:n 1 momentti** on esityksen mukaan seuraavanlainen: *"Veikkaus Oy saa markkinoida rahapelejä ja yhtiötä, jos markkinointi on määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista sekä välttämätöntä rahapelikysynnän ohjaamiseksi tämän lain nojalla harjoitettavaan rahapelitoimintaan ja vähemmän taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaan rahapelaamiseen."*

Momentissa säädettäisiin sallittua markkinointia koskevista yleisperiaateista. Sallitun markkinoinnin lähtökohtana olisi voimassa olevaa lakia vastaavalla tavalla rahapelaamisen ohjaaminen arpajaislailla säänneltyyn Veikkaus Oy:n toimintaan. Tätä periaatetta ehdotetaan täydennettäväksi periaatteella ohjata pelaamista vähemmän haittoja aiheuttavaan rahapelaamiseen. Pelaamisen kanavointi vähemmän haitalliseen pelaamiseen on

periaatteena kannatettava ja se sisältyy jo itsessään kanavoinnin periaatteeseen, eikä sitä tulisi kirjata lakiin jäljempänä mainittujen tulkintaepäselvyyksien johdosta.

EU-oikeuskäytännön mukaan markkinointi on sallittua kanavoinnin toteuttamiseksi laittomasta lailliseen pelaamiseen. Yksinoikeuteen perustuvassa rahapelijärjestelmässä rahapelaamisen kanavoinnilla tarkoitetaan ensisijaisesti olemassa olevan rahapelikysynnän ohjaamista kansallisesti säädetyn lainsäädännön perusteella laittomaksi katsottavista rahapeleistä lailliseen, kansallisesti valvottuun rahapelaamiseen. Jos laillista rahapelitoimintaa pidetään vähemmän haittoja aiheuttavana sen johdosta, että se on kansallisesti arpajaislailla säänneltyä, niin ehdotettu lisäys on turha ja sekaannusta aiheuttava.

Ehdotetussa muodossaan lainkohta voidaan kuitenkin ymmärtää siten, että markkinointi on sallittua rahapelikysynnän kanavoimiseksi erityisen haitallisista rahapeleistä vähemmän haittoja aiheuttavaan pelaamiseen. Tällöin voi olla tulkinnallisesti epäselvää, milloin kanavointiperuste on olemassa. On arvioitava, laajennetaanko lisäyksellä kanavointiperusteen määritelmää ja tuleeko Poliisihallituksen kanavointiperusteen osalta arvioida rahapelitoiminnan laillisuuden lisäksi sen haitallisuutta.

Lisäys periaatteesta ohjata pelaamista vähemmän haittoja aiheuttavaan pelaamiseen on ehdotetussa muodossaan tulkinnanvarainen ja kirjausta tulisi täsmentää siten, että lisäyksen merkitys markkinoinnin sallittavuuden osalta olisi selkeä. Ensisijaisesti lisäys tulisi jättää pykälästä pois.

### **Vedonlyönti- ja totopelien markkinoinnin vapauttaminen**

Arpajaislain **14 b § 4 momentissa** ehdotettu vedonlyönti- ja totopelien markkinoinnin vapauttaminen ei edistä pelihaittojen vähentämisen tavoitetta ja on siten ristiriidassa lakiesityksen tavoitteiden kanssa. Erityisesti vedonlyöntipelien nopeatempoisten muotojen, kuten Live-vedon, voidaan katsoa olevan erityisen pelihaittariskin pelimuoto. Tämän vuoksi vedonlyönti- ja totopelien markkinointia ei tulisi vapauttaa.

Kansallisen rahapelijärjestelmän tulee olla EU-oikeuskäytännön mukaisesti johdonmukainen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. EU:n tuomioistuimien on myös edellyttänyt, että kansalliset toimenpiteet, joilla asetettuun päämäärään pyritään, ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Toimenpiteiden on oltava omiaan takaamaan kyseisen tavoitteen toteutuminen.

Rahapelien markkinoinnin tulisi samanaikaisesti olla perusteltavissa edellä mainittujen kanavointitavoitteiden toteuttamisen näkökulmasta ja maltillista niin määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään kuin toistuvuudeltaan. On

huomioitava, että markkinoinnilla ei saa EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan myöskään pyrkiä rahapeliyhteisön liikevaihdon kasvattamiseen.

Veikkaus Oy:n toimeenpanemiin vedonlyöntipeleihin liittyviä muutoksia on viime vuosina perusteltu kanavointikyvyn parantamisella useiden eri toimenpiteiden yhteydessä. Kanavointi on ollut yhtenä perusteena muun muassa vuonna 2018 vedonlyöntipelien palautusprosenttia nostettaessa ja parhaillaan vireillä olevassa vedonlyöntipelien sääntöuudistuksessa. Tämän lausunnon kohteena olevalla ehdotuksella nimenomaisesti mahdollistettaisiin cash out -ominaisuuden käyttöönotto vedonlyöntipeleissä. Cash out on ollut osa vedonlyöntipelejä koskevaa sääntöuudistusta, jota on perusteltu kanavoinnilla. Edellä mainittujen toimenpiteiden lisäksi vedonlyöntipelien markkinoinnin vapauttaminen ei ole oikeasuhtaista, ottaen huomioon myös lisääntyneestä markkinoinnista aiheutuvat mahdolliset haitat.

Vedonlyönti- ja totopelien markkinoinnin vapauttaminen saattaisi käytännössä muodostaa jyrkän ristiriidan rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen tavoitteen kanssa, eikä ota huomioon sitä, että ehdotukseen sisältyvät muut muutokset pyrkivät mahdollistamaan aiempaa tehokkaamman puuttumisen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen lainvastaiseen toimeenpanoon ja markkinointiin. Nämä muut muutokset tukevat myös pelaamisen kanavoitumista säänneltyyn tarjontaan. Yleisesti voidaan todeta, että maksuliikenne-estojen myötä kanavoinnin ja markkinoinnin merkitys vähenee, eikä markkinointia tule ainakaan lisätä erityisiä pelihaittoja aiheuttavien pelien osalta.

Lisäksi on syytä huomioida, että oletettavasti suurin osa ulkomaisia vedonlyöntipelejä pelaavista pelaajista on tehnyt tietoisien valinnan operaattorista perustuen tarjolla oleviin peleihin ja kertoimiin. On oletettavaa, että vedonlyöntipelien markkinoinnin vapauttaminen ei kanavoi näitä pelaajia Veikkaus Oy:n pelien pariin. Saattaa olla, että näiden pelien markkinoinnilla tavoitetaan uusia asiakkaita ja kokonaispelaaminen kasvaa. Lainvastaiseen toimintaan ollaan esityksessä puuttumassa muilla keinoin ja vedonlyöntipelien markkinoinnin vapauttaminen vähentää kokonaisuutena arvioiden näillä saavutettavaa hyötyä haittojen ehkäisyn näkökulmasta.

Vedonlyönti- ja totopelien markkinoinnin vapauttaminen olisi poikkeus muuten johdonmukaisesta punaisten pelien markkinointikiellosta. Tämä tulisi myös vaikeuttamaan Poliisihallituksen valvontatehtävää ja sen arviointi, milloin markkinoinnilla toteutetaan kanavointia, olisi hankalaa. Kaiken kaikkiaan valvonnan kannalta säännösten tulisi olla johdonmukaisia ja selkeitä.

Yllä esitettyihin näkökulmiin peilaten vedonlyönnin ja totopelien markkinoinnin salliminen olisi ristiriidassa EU-tuomioistuimen linjausten kanssa. Lisäksi näiden pelien markkinoinnin vapauttaminen ei tue kanavointia, vaan

uusien asiakkaiden hankintaa ja hankaloittaisi Poliisihallituksen valvonta-tehtävää myös muutoksesta aiheutuvan markkinoinnin lisääntymisen johdosta.

Markkinoinnin lisääntyminen saattaa vaikuttaa myös pelihaittoja lisäävästi. Tämä on ristiriidassa uudistuksen tavoitteiden kanssa.

### **Pelikohdeinformaatiosta luopuminen**

**14 b §:n 6 momentin** mukaan pelikohdeinformaatiota ei jatkossa saisi antaa ollenkaan. Muutos on kannatettava ja poistaa tulkintaepäselvyydet rahapeleistä annettavan pelikohdeinformaation ja markkinoinnin välillä.

Rahapeliin markkinoinnin näkökulmasta erityisesti raha-automaattipeliin pelikohdeinformaatio muodostaa tällä hetkellä tulkinnallisesti haastavan kokonaisuuden. Lisäksi raha-automaatit itsessään toimivat markkinoinnillisena elementtinä edistämällä rahapeliin näkyvyyttä. Nykyiset raha-automaatit suurine näyttöineen ja houkuttelevine ulkoasuineen houkuttelevat tehokkaasti pelaamaan rahapelejä. Lakimuutoksen myötä raha-automaattien näyttöruudussa ei tulisi olla nykyisen kaltaista pelikohdeinformaatiota silloin, kun raha-automaatteja ei pelata.

Tämä sääntömuutos yhdessä **16 §:n 2 momentin** lisäyksen kanssa on erityisen kannatettava pelihaittojen ehkäisyn ja suojelun tarpeessa olevien henkilöiden näkökulmasta. Muutoksilla voidaan nähdä olevan rahapelihaittoja tehokkaasti ehkäisevä kokonaisvaikutus.

### **Markkinointimateriaalien sisältämät tiedot**

**14 b §:n 7 momentista** tulisi poistaa osuus ”mikäli tämä on markkinointimateriaalissa käytettävän tilan vuoksi mahdollista”. Vastuullisen markkinoinnin ja haittojen vähentämisen tavoitteiden edistämiseksi markkinointimateriaalit tulisi poikkeuksetta suunnitella siten, että ne sisältävät tiedon rahapelaamisen sallitusta ikärajasta, pelaajan mahdollisuudesta asettaa itselleen pelikielto ja rahapeliongelmien apua tarjoavasta palveluntuottajasta. Näiden tietojen tulisi mahtua kaikkeen markkinointimateriaaliin ja ne tulisi mainita myös muun kuin kuvallisen tai painetun materiaalin yhteydessä.

Rahapeliongelmien apua tarjoavan palveluntuottajan osalta tulisi ottaa huomioon palveluntarjoajien kentän moninaisuus ja paikallisuus. Markkinointimateriaalissa on käytännössä mahdotonta tuoda esille paikallista palveluntarjoajaa, koska materiaalit suunnitellaan valtakunnalliseen käyttöön. Näin ollen voisi olla tarkoituksenmukaista sisällyttää markkinointimateriaaliin yksittäisen palveluntuottajan sijasta esimerkiksi verkko-osoite, josta löytyisi tarkempaa tietoa eri palveluntuottajista.

#### 4 Arpajaislain vastaisen toiminnan säätely

##### Kieltopäätösten enimmäiskesto

Hallituksen esityksen **62 a §:n 3 momentin** mukaista pidennystä kieltopäätöksen enimmäiskesto on perustellaan siten, että nykyisin puitteissa Poliisihallituksen on hallintolaissa säädettyjen hyvän hallinnon periaatteiden mukaisella menettelyllä valmistettava kieltopäätöksen jatkamista tarpeettoman lyhyellä aikavälillä. Samaa muutosta ei kuitenkaan ehdoteta **62 b §:ään**, vaikka samat haasteet koskevat myös **62 b §:n** perusteella annettuja kieltopäätöksiä. Tämän vuoksi myös **62 b §:n** perusteella annettujen kieltopäätösten enimmäiskesto tulisi säätää 12 kuukauteen. Kieltopäätösten osalta tulisi siirtymäsäännöksellä huomioida ennen uuden lain voimaantuloa annetun kieltopäätöksen jatkaminen uuden lainsäädännön aikana.

##### Seuraamusmaksu ja sen vähimmäismäärä

Hallituksen esityksen **62 d §:ssä** säädetään seuraamusmaksusta. Rahapeliin lainvastainen toimeenpano ja markkinointi muistuttavat siinä mielessä luonteeltaan talousrikollisuutta, että toiminta on ennalta harkittua ja usein pitkäkestoista. Tällöin sanktion määrä ja etenkin sanktiovarmuus ovat avainasemassa yleisestävän vaikutuksen aikaan saamiseksi. Seuraamusmaksun käyttöönotto on erittäin tärkeä normeja vahvistava teko, koska nykytilanteessa menneestä toiminnasta annettavia sanktioita ei ole mahdollista antaa kuin rikosprosessin kautta ja arpajaislain vastaisen toiminnan laajuudesta huolimatta rahapelirikoksia tuli poliisin tietoon vuonna 2019 vain neljä ja vuonna 2020 vain yksi. Lisäksi rahapelirikoksista on annettu vain yksi tuomio vuosina 2016-2020.

Seuraamusmaksuista säätäminen on erittäin kannatettavaa ja niillä saattaa olla myös laitonta toimintaa ennaltaehkäisevä vaikutus. Seuraamusmaksujen käyttöönotto tehostaa valvonnan toteutumista.

Hallituksen esityksessäkin todetusti seuraamusmaksun tulisi olla riittävän suuri sen erityis- ja yleisestävän vaikutuksen saavuttamiseksi. Esityksen **62 e §:n** mukaan luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu saisi olla enintään neljä prosenttia henkilön rikkomuksen päättymistä edeltäneenä vuonna toimitetun verotuksen mukaisista tuloista, kuitenkin enintään 40 000 euroa ja vähintään 500 euroa. Seuraamusmaksun riittävä suuruus ei toteudu luonnollisten henkilöiden osalta, sillä toiminnan luonteeseen liittyy se, etteivät kyseiset tulot useinkaan näy henkilön verotettavissa tuloissa, koska tulot maksetaan pelitilille ja voidaan kotiuttaa rahapelivoitoina, jolloin ne ovat verottomia. Lainvastainen markkinointitoiminta voi olla tosiasiallisesti hyvinkin laajamittaista ja jopa henkilön pääasiallinen tulonlähde, jolloin 500 euron suuruisella seuraamusmaksulla ei ole sääntelyllä

tavoiteltavaa vaikutusta. Poliisihallituksen saamien tietojen mukaan sosiaalisen median vaikuttajat saavat jopa useita tuhansia euroja kuukaudessa rahapelejä markkinoimalla.

### **Maksuliikenteelle asetettavat estot**

Ehdotuksen mukaan maksuliikenteen estoja voidaan katsoa olevan EU-oikeudellisesti hyväksyttäviä ottaen huomioon, että estot olisivat omiaan takaamaan yksinoikeusjärjestelmän tavoitteiden toteutumista eikä niillä ylitetä sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi. Estot kohdistettaisiin sellaisiin rahapeliyhteisöihin, jotka erityisesti suuntaavat markkinointiaan mannersuomalaisille kuluttajille.

Maksuliikenteen estämisellä tarkoitetaan ehdotuksen mukaan käytännössä sitä, että maksupalveluntarjoaja estää sellaiset maksutapahtumat, jotka liittyvät lainsäädännön vastaiseen rahapeli-toimintaan. Esto voi kohdistua pelaajan rahapelioperaattorille suorittamaan pelipanoksen maksuun tai rahapeleistä saatujen voittojen maksamiseen pelaajille.

Sisäministeriön tekemässä esiselvityksestä ilmenee, että maksujen esto ei ole saavuttanut tavoitteitaan muissa EU- tai ETA-maissa. Tämän johdosta on tärkeää, että muiden maiden kokemuksista otetaan opiksi ja pyritään välttämään muissa maissa ilmenneet ongelmat. Maksuliikenne-estoista on näiden tietojen valossa pyrittävä rakentamaan toimiva työkalu rahapelihaittojen torjuntaan ja tämä edellyttää riittäviä viranomaisresursseja. Erityistä huomiota tulee kiinnittää Poliisihallituksen resurssien lisäämisen tarpeisiin maksuliikenne-estojen toteutuessa. Lisäresurssitarpeen maksuliikenne-estojen osalta Poliisihallituksessa on arvioitu olevan neljä henkilötyövuotta, mutta valvontatehtävän laajuuteen liittyvien epäselvyyksien vuoksi todellinen lisäresurssitarve voi olla suurempikin.

Arpajaishallinnolle osoitettavat lisäresurssit on välttämätöntä saada käyttöön viipymättä lain voimaantulon myötä uusien seuraamusmuotojen käyttöön ottamiseksi sekä maksuestosäätelyn voimaantuloon valmistautumiseksi. Poliisihallituksen on ryhdyttävä valmistelevaan kieltopäätöksiä nykytietojen perusteella useille kymmenille toimijoille, jotta maksuestot saadaan kohdistettua kattavasti lainvastaista markkinointia harjoittaviin toimijoihin. Huomioiden myös sen, että saatavuuden rajoittaminen on keskeinen peruste maksuestojen käyttöönotolle, estolistan ja sitä edeltävien kieltojen laaja kattavuus on välttämätöntä säätelyn tehokkuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kannalta. Myös maksuestojen ja niiden valvonnan käytännön valmistelut edellyttävät riittävää resurssintä tehtäviin jo vuoden 2022 aikana.

Ehdotuksessa todetaan, että maksuliikenteen estoilla tai muilla yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolista pelaamista torjuvilla toimilla pyritään vähentämään rahapeliin saatavuutta ja saavutettavuutta ja sitä kautta rajoittamaan haittoja. Käytännössä tämä vaikutus riippuu siitä, kuinka tehokkaasti maksuliikenteen estot ja muut toimet kyetään toteuttamaan. Sekä suomalaisista että ulkomaisista tutkimuksista löytyy näyttöä siitä, että pelaamisen helppous on keskeinen syy siirtyä pelaamaan säännellyn tarjonnan ulkopuolelle. Estojen kierrettävyys ja sen vaivattomuus vaikuttavat estotoimien tehokkuuteen. Ehdotuksessa todetaan, että oma vaikutuksensa pelaajaryhmien käyttäytymiseen on myös sillä, miten kuluttajia informoidaan estojen käyttöönotosta. Estot vahvistavat tietoisuutta siitä, että niiden kohteena on arpajaislailla sääntelemätön rahapelitarjonta. Tämä yhdessä rahapelitoiminnan haittoja ehkäisevän tehtävän kanssa tarkoittaa myös lisääntyvää viestinnän tarvetta Poliisihallituksessa.

Maksuliikenne-estojen lisäksi sääntelyn ulkopuolisille rahapelisivustoille pelaamista voitaisiin ehkäistä ottamalla käyttöön niin sanottu DNS-varoitus, jossa lisensoimattomille rahapelisivustoille pyrkivää pelaajaa voitaisiin informoida muun muassa siitä, että sivustolla tarjolla oleville rahapeleille ei ole viranomaisten lupaa eikä niitä valvota viranomaisten toimesta. Lisäksi pelaajia voitaisiin informoida maksuliikenteen estoista, jotka voivat vaikuttaa pelipanosten tai voittojen maksuun. Tämän toteutus edellyttäisi myös viranomaisresursseja, joita ei esityksessä ole otettu huomioon.

Ehdotetun **62 I §:n** osalta sääntelyssä tulisi ottaa siirtymäsäännöksellä kantaa maksutapahtumien estämiseen ennen lain voimaantuloa annetun kiellon perusteella. On todennäköistä, että lain astuessa voimaan Poliisihallitus on kieltänyt rahapeliyhteisön Suomeen kohdistuvan markkinoinnin ja toimeenpanon, joten tällaisen voimassa olevan kieltopäätöksen vaikutus maksuliikenteen estämiseen olisi hyvä ottaa huomioon.

Maksuliikenne-estojen käyttöönotto on kannatettavaa, mutta nykymuodossaan hallituksen esitys herättää huolta maksuestosääntelyn täsmällisyydestä sekä maksuestojen ja niiden valvonnan käytännön toteutuksesta. Tähän liittyen sääntelyn muotoilu ja tarkoitusta on välttämätöntä täsmentää seuraavilta osin:

Esitetyn **62 I §:n 1 momentin** mukaan Poliisihallituksen tulee pitää yleisessä tietoverkossa saatavilla luetteloa sellaisista rahapeliin toimeenpanijoista, joiden rahapeliin toimeenpanon Poliisihallitus on markkinointikiellon rikkomisen johdosta kieltänyt. Säännöksen yksityiskohtaisissa perusteissa on todettu, että estolistasta tulisi käydä ilmi rahapeliyhteisön ja sen rahapelitoiminnan riittävästi yksilöivät tiedot. Estolistaan tulisi sisällyttää esimerkiksi rahapeliyhteisön nimi ja rekisteröinti- tai muu yritystunnus. Korttimaksamisen osalta listasta tulisi esimerkiksi käydä ilmi toimialakoodi, jota

käyttävälle estolistalle asetetuille rahapeliyhteisöille suunnattavat maksutapahtumat tulisi estää.

Hallituksen esityksen **62 n §:n** yksityiskohtaisissa perusteluissa Poliisihallituksen tiedonsaantioikeuksien osalta todetaan, että Poliisihallitus tarvitsee tietoja muun muassa estolistan ylläpitämiseksi ja voidakseen tunnistaa uusia tilinumeroita, joita esimerkiksi maksunvälittäjät käyttävät rahapelaamiseen liittyvien maksujen välittämiseen. Epäselväksi jää onko sääntelyn tarkoituksena, että Poliisihallitus ylläpitää jonkinlaista tilinumerolistausta tiedossaan olevista tilinumeroista, jotka kuuluvat **62 l §:n 1 momentissa** tarkoitettulle estolistalle merkityille toimijoille. Säännöksen sanamuoto ei nykyisellään kata tällaisen tiedon sisällyttämistä ylläpidettävälle estolistalle.

Esitetyn **62 l §:n 2 momentin** mukaan maksutapahtumien käynnistäminen ja toteuttaminen **1 momentissa** tarkoitettun rahapelien toimeenpanijan ja pelaajan välillä on kiellettyä. Säännöksen sanamuodon mukainen kieltö on kategorinen. Sääntelyn perusteluissa on kuitenkin viitattu esimerkiksi tilinumeroperusteiseen blokkaukseen ja toimialakodeihin perustuvaan blokkaukseen.

Ainoastaan tilinumeroihin ja toimialakodeihin perustuva järjestelmä on muista maista saatujen kokemusten perusteella kierrettävissä. Usein maksuliikenne-estot ovat käytännössä kohdistuneet pelaajien tekemiin suuriin kotiutuksiin, jotka on havaittu esim. rahanpesuun liittyvien valvontatoimien yhteydessä. Järjestelmän oikeudenmukaisuuden kannalta on ongelmallista, mikäli maksuliikenne-estot tosiasiallisesti estäisivät laillisesti hankittujen varojen kotiuttamisen eivätkä pystyisi estämään maksuliikennettä pelaajalta rahapelien toimeenpanijalle. Tältä osin tulisi täsmentää, onko sääntelyn tarkoituksena edellyttää maksupalveluntarjoajilta ja virtuaalivaluutan tarjoajilta automatisoidun tilinumero- ja toimialakoodiperusteisen maksublokkauksen sijaan toimijakohtaisia estotoimenpiteitä ja manuaalisia toimenpiteitä yksittäisten rahapelaamista koskevien maksujen tunnistamiseksi ja estämiseksi.

Esityksen **62 l §:n** yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että arpajaislain alueellinen soveltaminen voitaisiin pyrkiä huomioimaan postinumeron selvittämisen lisäksi esimerkiksi siten, että korttipohjaisissa maksutapahtumissa ei estettäisi sellaisia estolistalle asetettun rahapeliyhteisön ja pelaajan välisiä maksutapahtumia, joissa pelaajan kortti on fyysisesti läsnä. Varsinaisessa säännöksessä ei säädetä asiasta. Olisi toivottavaa, että lainsäätäjä täsmentää, onko tarkoitus edellyttää maksupalveluntarjoajilta alueellisen soveltamisalan huomioimista korttimaksujen osalta.

Maksuliikenne-estoihin liittyvän lisäresurssien arvioinnin kannalta on haasteellista, että esityksessä ei ole otettu huomioon tulevan valvontajärjestel-

män vastuuta tai toteutustapaa. On epäselvää, kuinka montaa maksupalveluntarjoajaa ja virtuaalivaluutan tarjoajaa säätely koskee, ja missä muodossa valvonta-aineistoa voidaan kerätä. Tämän johdosta resurssitarpeen arviointi on haastavaa ja Poliisihallitus voi tarvita lisäresursseja henkilöstön lisäksi myös tietojärjestelmien luomiseen ja kehittämiseen.

### **Tiedonsaantioikeuden rajoitukset**

Hallituksen esityksessä esiin tuodut tiedonsaantioikeudet ovat puutteellisia yksinoikeusjärjestelmän vastaista toimeenpanoa koskevan valvonnan kannalta. Arpajaislaissa säädetyn valvontatehtävän tehokkaaksi suorittamiseksi Poliisihallituksella tulisi olla oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tietoja kolmansilta osapuolilta ja muilta viranomaisilta valvontatehtävän suorittamiseksi. Esimerkiksi 62 e §:n 1 momentin 2 kohdassa viitattusta rikkomuksella saavutetusta hyödystä ei Poliisihallituksella ole nykyisin tiedonsaantioikeuksin mitään mahdollisuuksia saada tietoa. Tiedonsaantioikeuksien näkökulmasta ongelmaksi muodostuu myös esimerkiksi se, että valtaosa arpajaislain vastaisesta rahapelitoiminnasta tapahtuu internetissä. Rahapelejä markkinoivat verkkosivut sijaitsevat usein ulkomaisilla palvelimilla ja mikäli verkkosivusto ei ole .fi-päätteinen, verkkosivun hallinnoijan tietojen saaminen riippuu täysin palvelintilan tai käänteisen palvelintilan vuokraajasta. Poliisihallituksella tulisi olla tiedonsaantioikeus myös esimerkiksi verkkosivustojen palvelintilan vuokraajilta arpajaislain vastaista rahapelien markkinointia verkkosivustolla harjoittavan tahon selvittämiseksi.

Myöskään ehdotetussa **62 n §**:ssä säädetty tiedonsaantioikeus ei ole riittävä Poliisihallituksen valvontatehtävän suorittamiseksi. Säännöksen mukaan Poliisihallituksen tiedonsaantioikeus koskisi maksajana tai maksunsaajana olevaa rahapelien toimeenpanijaa ja sen puolesta maksutapahtumaa toteuttavaa tai käynnistävää palveluntarjoajaa. Valvonnan toteuttaminen edellyttää kuitenkin välttämättömästi myös pelaajaa koskevaa tiedonsaantioikeutta postinumerotiedon sekä maksukortin fyysisen läsnäolon osalta. Valvonnan toteutumisen kannalta on myös ongelmallista, ettei tiedonannon laiminlyöntiä ole sanktioitu lainkaan. Tämä vaarantaa tiedonsaantioikeuden toteutumisen ja siten vaarantaa koko valvontatehtävän toteuttamisen.

### **5 Veikkaus Oy:n liiketoiminnan mahdollinen kehittäminen yritysten väliseen liiketoimintaan**

Veikkaus Oy:n tehtävänä on arpajaislain **12 §**:n mukaan harjoittaa rahapeli-toimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään.

Tämä tehtävä on pidettävä mielessä kaikessa Veikkaus Oy:n toiminnassa. Jos **12 §**:n muutosehdotus hyväksytään, tulisi sääntelyllä varmistaa, että Veikkaus Oy:n tytäryhtiö ei voi harjoittaa liiketoimintaa sellaisen toimijan kanssa, jonka toiminta katsotaan Suomessa arpajaislain vastaiseksi.

Olisi ristiriitaista ja epä johdonmukaista, jos Veikkaus Oy:n tytäryhtiö harjoittaisi liiketoimintaa sellaisten rahapelitoimijoiden kanssa, jotka tarjoavat tai tulevat tarjoamaan rahapelejä Suomeen arpajaislain vastaisesti. Tällaisten toimijoiden katsotaan toiminnallaan lisäävän rahapelitoiminnasta aiheutuvia haittoja ja toimintaa Suomessa pyritään kanavoinnin keinoin minimoimaan ja esimerkiksi maksuliikenne-estoin estämään.

Mikäli yritysten välinen liiketoiminta sallitaan, tulisi säädellä myös mitä edellytyksiä liikeyhteistyön on täytettävä. Mikäli Veikkaus Oy:n tytäryhtiön liikeyhteistyö päättyisi esimerkiksi ehdotetun **62 l §**:n mukaiselle Poliisihallituksen pitämälle kieltoalalle, tulisi Veikkaus Oy:n tytäryhtiön päättää välittömästi yhteistyö tällaisen toimijan kanssa.

## **6 Kansainvälisten yhteispoolipelien edellyttämät muutokset**

Kansainvälisliitännäisiä rahapelejä koskien ehdotetaan muutoksia arpajaislain **43 §**:ään.

Ehdotuksen **43 §:n 4 momenttiin** on esitetty lupajärjestelmää kansainvälisliitännäisille rahapeleille, joiden toimeenpano edellyttäisi sisäministeriön myöntämää lupaa. Lisäksi sisäministeriö hyväksyisi pelin toimeenpanon edellytyksenä olevan valvontajärjestelyjen käyttöönoton. Kansainvälisliitännäisten rahapelien toimeenpanolupaa myönnettäessä tulisi edellyttää, että valvontajärjestelyt ovat riittävät ottaen huomioon yksinoikeuteen perustuvan rahapelijärjestelmän tiukka valvonta. Luotettavien valvontajärjestelyjen toteuttaminen on ehdoton edellytys pelaajien oikeusturvan takaamiselle, ja tämä tulisi olla myös luvan myöntämisen ehtona.

Lausunnon kohteena olevan hallituksen esityksen mukaan valvontajärjestelyjen hyväksymistä koskevassa selvittelyssä Poliisihallituksella olisi tärkeä rooli, jotta valvontaviranomaisen toimivaltaa ja tietoteknistä valvontaa koskevat näkökohdat tulisivat riittävällä tavalla huomioiduiksi. Tämän johdosta Poliisihallituksen yksittäistä valvontajärjestelyä koskevan kannan sitvuuttaminen lupaa myönnettäessä saattaisi aiheuttaa käytännössä ongelmallisia tilanteita kansainvälisliitännäisten rahapelien valvonnassa.

Kansainvälisliitännäisten rahapelien valvonta koostuu useammasta kokonaisuudesta. Valvontaan liittyy Poliisihallituksen suorittama Veikkaus Oy:n ja sen järjestelmien valvonta, yhteistyöhön osallistuvien muiden rahapeliyhteisöjen viranomaisvalvonta, yhteisen kansainvälisliitännäisen rahapelin

valvonta itsessään sekä yhteistyön puitteissa toteutettava valvonta. Kansainvälisliitännäisten rahapeliin lupaa myönnettäessä joudutaan ottamaan kantaa kaikkiin edellä mainittuihin valvonnan osa-alueisiin. Huomionarvoista on, että Poliisihallituksen toimivalta ulottuu ainoastaan rahapeliin valtakunnalliseen valvontaan. Täten Poliisihallitus ei voi valvoa sitä, miten muiden rahapeliyhteisöjen valvonta on toteutettu. Esimerkiksi useissa rahapeleissä pelaaminen tapahtuu toisia pelaajia vastaan, jolloin yksittäisen operaattorin toimilla on merkitystä siihen, pystytäänkö suomalaisten pelaajien oikeusturva takaamaan tai rikokset ja väärinkäytökset estämään. Tällaisten pelien valvontaa ei edellä mainituista syistä välttämättä aina voida toteuttaa riittävällä tasolla.

## **7 Pykäläkohtaisia huomioita**

### **Vedonlyöntipeliin uudistukseen liittyvät muutostarpeet 3 §**

Ehdotettu **3 §** laajentaa toimeenpanomuotojen määritelmän kattamaan myös niin sanotut cash out -pelimuodot. Pelaajien oikeusturvan takamiseksi ja väärinkäytösten estämiseksi myös cash out -arvolla lunastettujen vetojen valvonta tulisi voida järjestää asianmukaisella tavalla. Poliisihallitus ei kuitenkaan voi ainakaan tässä vaiheessa vahvistaa, että se olisi teknisesti mahdollista.

### **Virtuaalivaluutta 3 §**

Virtuaalivaluutalla pelaaminen ja voittojen suorittaminen virtuaalivaluutalla on kasvava ilmiö. Tämän johdosta tulisi myös arvioida, kattaako **3 §:n** määritelmä rahapeleistä myös virtuaalivaluutat. Kysymys on merkityksellinen myös arpajaisverolain tulkinnan kannalta.

### **Pelijärjestelmien sijainti 42 § 5 momentti**

Esityksen mukaan sisäministeriö hyväksyy Poliisihallituksen valvontajärjestelyjen käyttöönoton sellaisten rahapeliin toimeenpanon osalta, joiden pelijärjestelmät sijaitsevat Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen jäsenvaltiossa.

Poliisihallituksen toimivalta ulottuu Suomen valtakunnan alueelle eikä rahapeli-toimintaa valvovalla viranomaisella ole toimivaltaa valtakunnan rajojen ulkopuolella. Johdonmukaisen ja tiukan valvonnan toteuttamiseksi Veikkaus Oy:n pelijärjestelmien palvelimien tulisi sijaita siellä, missä rahapelejä toimeenpannaan ja missä valvonta sijaitsee.

Jos kuitenkin ehdotuksen mukaisesti päädytään siihen, että pelijärjestelmät voidaan **42 §:n 5 momentin** mukaisesti sijoittaa ulkomaille, on ehdottoman tärkeää, että **62 a §:n 4 momentin** lisäyksen mukaisesti Poliisihallitukselle

säädettäisiin toimivalta kieltää rahapelin toimeenpano kuluttajien oikeusturvan tai rahapeliin toimeenpanon valvonnan vaarantuessa esimerkiksi arvonnassa tai pelitapahtumien tiedonsiirrossa havaittujen ongelmien johdosta.

#### **Pelikasinossa pelaamista koskevan rajoituksen muutosehdotus 49 §**

Pelaamisen rajoittamisesta on säädetty **49 §:ssä**, jonka mukaan pelikasinon palveluksessa oleva ja **43 §:ssä** tarkoitettu virallinen valvoja eivät saa osallistua pelikasinossa toimeenpantaviin peleihin. Säännös on nykyisellään tarpeettoman rajoittava, joten säännöstä olisi hyvä tarkentaa siten, että pelikasinon palveluksessa oleva ja **43 §:ssä** tarkoitettu pelikasinossa toimeenpantavia pelejä valvova virallinen valvoja eivät saa osallistua pelikasinossa toimeenpantaviin peleihin. Tämän myötä esimerkiksi arvontastudiolla Lotto- ja Eurojackpot-pelejä valvovat viralliset valvojat saisivat jatkossa pelata pelikasinossa toimeenpantavia pelejä.

#### **Rahapelin toimeenpanon väliaikainen kieltö 62 a § 4 momentti**

Ehdotetussa **62 a § 4 momentissa** säädettäisiin nopeasta kieltotoimesta, jolla mahdollistettaisiin Poliisihallitukselle riittävä toimivalta ilman viivytystä keskeyttää rahapelin toimeenpano. Tällöin ei välttämättä olisi mahdollista kuulla rahapelin toimeenpanijaa, jottei kieltotoimen viivytyksellisyys vaarantuisi. Ehdotetulla säädösehdotuksella turvattaisiin pelaajien oikeusturvan lisäksi myös Veikkaus Oy:tä mahdollisissa väärinkäytös- ja muissa esityksen mukaisissa tilanteissa. Ehdotettu säännös olisi merkittävä konkreettinen uusi valvontakeino pelaajien oikeusturvan takaamisen kannalta.

#### **8 Muita huomioita**

Esityksen tavoite uudistaa arpajaislakia erityisesti rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisyn ja vähentämisen edelleen tehostamiseksi on kannatettava. Säädosmuutoksen vaikutuksia esityksessä asetettuihin tavoitteisiin on tärkeää seurata ja arpajaislain kehittämistyötä tulisi tarvittaessa jatkaa.

Myös muuta arpajaislain soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa tulisi säädellä yksityiskohtaisemmin. Ikärajaan ja markkinointiin liittyvän sääntelyn tulisi kattaa kaikki arpajaislaissa säädelty toiminta, ei pelkästään rahapelejä.

Jos kaikkia Poliisihallituksen valvonnan käytännön toteutumisen kannalta olennaisia huomioita ei voida tämän lakimuutoksen yhteydessä toteuttaa, tulisi valvonnallinen näkökulma huomioida myöhempien uudistusten yhteydessä.

Myös Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen muutostarpeita tulisi arvioida. Asetuksessa tulisi huomioida valvonnasta ja lainsäädännöstä nousevat tarpeet nykyistä paremmin.