



Neuvotteleva virkamies Jukka Tukia

Eduskunta
 Hallintovaliokunta

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

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

Osavastineessa käsitellään ensin muiden valiokuntien lausunnot ja sen jälkeen asiakokonaisuuksittain asiantuntijalausunnot. Sisäministeriö toimittaa hallintovaliokunnalle perustuslakivaliokunnan lausunnon ja tietosuoja-valtuutetun toimiston lausuntojen johdosta täydentävän vastineen myöhemmin sekä täydentää tarvittaessa osavastinetta myös muilta osin.

Sisäministeriöllä ei ole lausuttavaa opetus- ja kulttuuriministeriön, keskusrikospoliisin ja edunvälittäjien verkoston lausunnon johdosta.

Sivistysvaliokunta

Sivistysvaliokunta (SiVL 20/2021 vp) kannattaa hallituksen esityksen pyrkimystä rahapelihaittojen aiheuttamien ongelmien estämiseksi ja lieventämiseksi ja pitää rahapelihaittojen vähentämistä tärkeänä yhteiskunnallisena tavoitteena. Valiokunta pitää tärkeänä, että peliongelmissa kärsiville tarjotaan riittävästi tukea ongelmapelaamisen ehkäisyyn ja siitä eroon pääsemiseen.

Sivistysvaliokunta kannattaa ehdotettuja säännöksiä, joilla mahdollistetaan Veikkaus Oy:n uusi liiketoiminta.

Valiokunta toteaa, että esityksessä ei ehdoteta muutoksia tuoton käyttötarkoituksiin tai jako-osuuksiin, mutta ehdotetuilla säännöksillä on vaikutuksia rahapelitoiminnan tuottoihin ja sitä kautta edunsaajien rahoitukseen. Koronaviruspandemia ja eri toimet pelihaittojen ehkäisemiseksi ovat vaikuttaneet merkittävästi ja pysyväisluonteisesti Veikkaus Oy:n toimintaan ja siten myös rahapelitoiminnan tuottoihin.

Sivistysvaliokunta toteaa, että rahapelitoiminnan tuotot ovat oleellinen osa sivistyksen toimialan valtionrahoitusta. Valiokunta korostaa näillä sektoreilla tehtävän työn yhteiskunnallista merkittävyyttä ja vaikuttavuutta. Monilla edunsaajilla on merkittävä rooli esimerkiksi ennaltaehkäisevässä työssä ja hyvinvoinnin edistämisessä. Valiokunta toteaa, että rahapelituotoista rahoitettaviksi on siirretty vuosien aikana useita ennen yleiskatteellisista budjettivaroista rahoitettuja kohteita ja että edunsaajatahojen toiminta on pitkälti valtionrahoituksesta riippuvaista.

Valiokunta ei pidä tarkoituksenmukaisena sitä, että tieteen, taiteen, urheilun ja liikuntakasvatuksen sekä nuorisotyön edistämiseen kohdennettava rahoitus on kytköksissä rahapelitoiminnasta saataviin tuottoihin. Mainittuihin toimiin kohdennettavan rahoituksen määrän tulee vastata yhteiskunnallisiin tarpeisiin ilman riippuvuussuhdetta rahapelituottoihin.

Sivistysvaliokunta toteaa, että se on useissa yhteyksissä (mm. SiVM 10/2020 vp) tuonut esille huolensa sivistyksen toimialan toimijoiden rahoituksen riittävyydestä ja ennakoitavuudesta. Valiokunta pitää tärkeänä, että tieteen, taiteen, urheilun ja liikuntakasvatuksen sekä nuorisotyön edunsaajien toimintaedellytykset turvataan myös jatkossa ja että niille kanavoitava rahoitus on paitsi riittävää myös pitkäjänteistä ja vakaata.

Sisäministeriön kannanotto

Sisäministeriö toteaa, että arpajaislain uudistamisella ei puututa tuotonjaon perusteisiin, vaan tuotonjaon uudistamista selvitetään parhaillaan erillisessä valtioneuvoston 26.8.2021 asettamassa valtioneuvoston kanslian johtamassa hankkeessa. Hankkeen tehtävänä on laatia ehdotus uudeksi rahoitusmalliksi rahapelituotoilla rahoitettujen toimintojen rahoittamiseksi vuoden 2024 alusta lukien.

Sisäministeriöllä ei ole muilta osin lausuttavaa sivistysvaliokunnan lausuntoon.

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta (StVL 17/2021 vp) toteaa, että esitykseen sisältyvät muutokset ovat sen näkemyksen mukaan tarpeellisia rahapelijärjestelmän uudistamiseksi. Valiokunta katsoo, että ehdotettujen muutosten vaikutus perustuu kuitenkin siihen, miten valtio, Veikkaus Oy ja pelipisteiden haltijat toteuttavat sekä valvovat uudistusta haittoja ehkäisevällä ja vähentävällä tavalla. Siirtyminen lisenssijärjestelmään yksinoikeusjärjestelmän kehittämisen sijaan olisi valiokunnan saaman selvityksen mukaan nykytiedon valossa merkittävä riski niin rahapelihaittojen kuin yleishyödylliseen käyttöön rahapelitoiminnasta saatavien varojen kannalta. Ratkaisevaa haittojen ehkäisyn vaikutavuuden kannalta on myös se, minkä sisällön asetuksenantovaltuuksien kautta säädettävät alemman asteiset normit saavat. Jatkossa on tärkeää varmistaa, että myös muu uudistamistyö tukee järjestelmällisesti samoja tavoitteita. Valiokunta katsoo, että erityisen tärkeää on edistää ylivelkaantumisen ehkäisyä ja rahapeliongelman tunnistamista palveluissa sekä varmistaa laadukkaiden tuki- ja hoitopalvelujen saatavuus.

Pakollisen tunnistautumisen ja tappiorajojen asettamisen osalta valiokunta toteaa, että tunnistautumisen internetin ulkopuolella pelattaviin peleihin tulee olla mahdollista myös henkilöille, joilla ei ole tietokonetta tai älypuhelinia. Jos pakollisen tunnistautumisen liittyvät säännöt ja -rajoitukset ovat riittämättömiä, ongelmapelaamiseen ei niiden kautta voida vaikuttaa. Valiokunta esittää, että hallintovaliokunta toteaa mietinnössään nykyisten tappiorajojen olevan haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta liian korkeita ja että niitä tulee alentaa. Pelirajat tulee asettaa tietoon perustuen siten, että ne aidosti tukevat ongelmapelaamisen rajoittamista.

Rahapeliin markkinoinnin osalta valiokunta kannattaa ehdotettuja uusia markkinoinnin rajoituksia. Toimeenpanon kannalta on merkityksellistä, miten esimerkiksi maltillisuuden vaatimusta tulkitaan sekä miten markkinoinnin valvonta toteutuu. Tiedottamisen ja markkinoinnin välinen ero voi olla epämää-

räinen. Esityksen toimeenpanossa tulee varmistaa, että laajentuvan tunnistautumisvelvoitteen myötä kertyvää tietoa ei hyödynnetä pelaamisen lisäämiseen. Markkinoinnin rajoitusten vaikutuksia on syytä seurata mahdollisten jatkotoimien tarpeen arvioimiseksi. Valiokunta pitää tärkeänä, että etsitään uusia keinoja rajoittaa vastaavin tavoittein yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten peliyhtiöiden markkinointia Manner-Suomessa.

Maksuliikenteen estojen osalta valiokunta toteaa, että estot ovat valiokunnan näkemyksen mukaan markkinoinnin rajoitusten ohella tarpeellinen keino rajoittaa järjestelmän ulkopuolisten pelien saatavuutta. Maksuliikenteen estojen vaikutuksia on syytä seurata tarkasti ja arvioida mahdollisten lisäkeinojen käyttöönoton tarvetta.

Raha-automaattien sijoittelun ja omavalvonnan osalta valiokunta pitää sääntelyn täsmentämistä raha-automaattien sijoittelun sekä omavalvonnan osalta tarpeellisenä, mutta toteaa, että haittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta merkittävää on, millä tavalla säännöksiä käytännössä toteutetaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että raha-automaattien sijoittelua sekä omavalvontaa koskevan sääntelyn toimeenpanon vaikutuksia seurataan peli- ja pelaajadataan sekä tutkimusnäyttöön perustuen.

Sisäministeriön kannanotto

Sisäministeriö toteaa, että esityksessä ei oteta kantaa tappiorajoihin. Tällä hetkellä Veikkaus Oy:n eräitä verkon välityksellä toimeenpantavia rahapelejä koskevasta tappiorajasta säädetään voimassa olevan arpajaislain nojalla annetulla sisäministeriön asetuksella. Tähän sääntelymalliin ei esityksessä esitetä muutoksia, vaan jatkossakin pelaamisen rajoituksista säädettäisiin asetuksella. Tappiorajat ovat osa laajempaa pelaamisen hallintaan liittyvää asetuksella säädettyä pelirajoituskokonaisuutta. Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva rahapelitoiminnan haittariskien ja haittojen arviointiryhmä arvioi parhaillaan pelirajoituskokonaisuutta haittariskien näkökulmasta. Tietopohjaisten kehittämissuosituksen antaminen edellyttää arpajaislakiin esitettyjen sosiaali- ja terveysministeriötä ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitosta (THL) koskevien tiedonsaantioikeuksien voimaantuloa. Tämänhetkisen arvion mukaan pelirajoituskokonaisuuden arviointi valmistuu kesällä 2022.

Tällä hetkellä verkon ulkopuolella pelattavia Veikkaus Oy:n rahapelejä on mahdollista pelata tunnistautuneena ilman, että pelaaja omistaa tietokoneen tai älypuhelimien. Tunnistautuminen edellyttää Veikkaus Oy:n asiakkuutta. Veikkaus Oy:n asiakkaaksi voi tällä hetkellä liittyä Veikkaus Oy:n verkkosivujen lisäksi myös yhtiön pelisaleissa. Asiakkaaksi liittyminen edellyttää henkilöllisyyden osoittamista ja henkilökohtaista pankkitiliä. Verkon välityksen ulkopuolella toimeenpantavia rahapelejä pelattaessa Veikkaus Oy hyväksyy tunnistautumisvälineeksi Veikkaus-kortin, ajo-, henkilö-, Kela-kortin tai mobiilisovelluksesta löytyvän mobiilikortin. Esitys pitää sisällään asetuksenantovaltuussäännöksen, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä menettelystä, jolla rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnistautuneena pelaaminen varmistetaan. Sisäministeriö katsoo, että asetusantovaltuussäännöksen nojalla tarvittaessa annettavalla asetuksella voidaan käytännössä varmistua siitä, että tunnistautuminen voi jatkossakin tapahtua tavalla, joka ei edellytä tietokoneen tai älypuhelimien omistamista.

Sisäministeriö yhtyy valiokunnan näkemykseen siitä, että esityksen toimeenpanossa tulee varmistaa, että laajentuvan tunnistautumisvelvoitteen myötä kertyvää tietoa ei hyödynnetä pelaamisen lisäämiseen. Veikkaus Oy:n oikeutta

käsitellä henkilötietoja koskevan ehdotuksen (51 §) säännöskohtaisissa perusteluissa on nimenomaisesti todettu, että henkilötietojen automaattisen käsittelyn avulla tehtävää haittojen riskiarviointia ei saa hyödyntää pelaamisen edistämisen tarkoituksessa.

Sisäministeriöllä ei ole muilta osin lausuttavaa valiokunnan lausuntoon.

Talousvaliokunta

Talousvaliokunta (TaVL 41/2021 vp) katsoo, että nyt käsittelyssä oleva lainsäädäntöehdotus ei merkittäväällä tavalla muuta sääntelyä pelihaittojen torjumisen edellytysten kohentamiseksi, mutta se on kuitenkin askel oikeaan suuntaan. Valiokunta katsoo, että nykysääntely ei pysty estämään rahapelaamisen eskaloitumista vakaviksikin taloudenhallinnan ongelmiksi yksilötasolla. Valiokunta huomauttaa, että esityksessä ei ole punnittu vaihtoehtoja eikä vaihtoehtoiskustannusta nyt käytössä olevalle järjestelylle.

Pakollisen tunnistautumisen osalta valiokunta pitää muutosta välttämättömänä, ongelmapelaamisen hillitsemisen yhtenä elementtinä. Ylivelkaantumisen taustalla olevien seikkojen joukossa ongelmapelaaminen on erityisen merkittävä tekijä. Uudistuksen ongelmapelaamiseen liittyvien tavoitteiden kannalta keskeistä on pakollisen tunnistautumisen ulottaminen kaikkeen pelaamiseen.

Valiokunta katsoo, että tappiorajat ovat tärkeä osa ongelmapelaamisen haittojen vähentämistä. Valiokunta pitää hallituksen esityksessä esitettyä tappiorajaa 2 000 euroa kuukaudessa aivan liian korkeana. Ehdotetun rajan mataltamisen lisäksi pelaamisen järjestelmiä tulee kehittää siten, että tappiorajoihin toistuvasti törmääviä pelaajia kehoitettaisiin automaattisesti harkitsemaan henkilökohtaisesti asetettavien rajojen mataltamista.

Maksuliikenne-estojen osalta talousvaliokunta korostaa tarvetta varmistua siitä, että estoilla ei häiritä laillista maksuliikennettä. Koska maksuestoissa on kysymys olennaisin osin Suomen rajojen ulkopuolella tapahtuvan maksutapahtuman estämisestä, säännös voi olla myös valvonnan uskottavan toteuttamisen näkökulmasta hankala. Maksuliikenteen estot edellyttäisivät joka tapauksessa maksupalveluiden tarjoajien tietojärjestelmiin muutoksia, joista aiheutuvat lisäkustannukset tulevat luonnollisesti kaikkien maksupalveluiden käyttäjien maksettaviksi ja vähentävät toimijoiden mahdollisuuksia kehittää maksujärjestelmiä muilla tavoin. Talousvaliokunta yhtyy asiantuntijakuulemisessa esitettyyn huomautukseen siitä, että hallituksen esityksessä ei punnita kattavasti kustannusten ja näillä panostuksilla saavutettavien hyötyjen välistä tasapainoa.

Veikkaus Oy:n uuden liiketoiminnan osalta valiokunta katsoo, että esitys sisältää perustettavan uuden yhtiön osalta asianmukaisen kilpailuoikeudellisen analyysin määräävän aseman väärinkäyttöä koskevasta SEUT 102 artiklasta, valtion kilpailua rajoittavaa toimintaa koskevasta SEUT 106 artiklasta ja kiellettyjä valtiontukia koskevasta SEUT 107 artiklasta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esitys ei ole tältä osin ongelmallinen.

Kokoomuksen eriävässä mielipiteessä todetaan, että esitys ei noudata periaatetta ensisijaisesti turvata heikoimmassa asemassa olevaa. Keinot ovat oikeansuuntaisia, mutta riittämättömiä peliongelmiin vähentämiseen. Rahapeliongelmiä on ehkäistävä siirtämällä raha-automaatit erillisiin tiloihin, joihin pääsyä kontrolloidaan tehokkaasti. Rahapeleihin on voitava omasta pyynnöstä saada elinikäinen porttikielto. Kokoomus pitää hyvänä muutoksena tappiora-

jojen kiristämistä. Kuukausittainen 2 000 euron tappioraja jää kuitenkin käytännössä merkityksettömäksi. Peliongelmat kasautuvat erityisesti alemmissa sosioekonomisissa asemissa oleville ihmisille, kun pelikoneisiin voisi edelleen hävitä 24 000 euroa vuodessa. Markkinoinnin sisältöön ja keinoihin esitetyt muutokset ovat hyviä ja kannatettavia. Esityksessä ehdotettu maltillisen markkinoinnin vaatimus on Ruotsissa aiheuttanut tulkintaongelmia, johon tulee varautua myös Suomessa. Esitetyt tiukennukset markkinoinnin valvonnan tehostamisesta ovat oikeansuuntaisia mutta ovat kuitenkin riittämättömiä valvonnan tehokkuuden varmistamiseksi. Valvontaa on tehostettava ja keskitettävä nykyisestä ja se on erotettava tiukasti edunsaajista. Kokoomus vastustaa maksuliikenne-estoa. Suomalaiseen peliongelmaan maksublokkien vaikutus olisi käytännössä olematon, sillä ongelmapelaajat kiertävät blokit helposti. Kun oletettavaa on, että sääntelyä tultaisiin laajamittaisesti kiertämään, ei muutos olisi myöskään yleisen lain kunnioittamisen kannalta myönteinen. Lisäksi maksuliikenne-estot aiheuttaisi pankeille ja muille maksupalveluntarjoajille merkittäviä uusia kustannuksia. Veikkausvoittovaroista nyt rahoitettavia kohteita on siirrettävä budjetin puolelle ja katkaistava rahoituksen korvamerkintä. Tärkeää työtä tekevien järjestöjen ja muiden kohteiden rahoitus on turvattava valtion budjetista. Jatkotyössä on arvioitava koko rahapelijärjestelmän tulevaisuutta ja selvitetävä vaihtoehtoja, joissa siirtymä mahdollisiin muihin järjestelmiin voidaan tehdä hallitusti ja samalla turvata veikkausvoittovaroista rahoitettavien kohteiden rahoitus riippumatta uhkapelialan tuotoista. Esityksessä Veikkauksen ja edunsaajien kohtalonyhteyden katkaisemista koskeva kysymys jää ilman vastausta

Sisäministeriön kannanotto

Sisäministeriö viittaa tappiorajojen osalta edellä sosiaali- ja terveystieteiden lausunnon yhteydessä lausumaansa.

Sisäministeriö toteaa, että esitykseen sisältyy säännösehdotukset, jotka velvoittavat Veikkaus Oy:tä käyttämään tunnistautuneesta pelaamisesta kertyvää peli- ja pelaajadataa haitallisen pelaamisen tunnistamisessa ja siihen puuttumisessa. Sisäministeriön näkemyksen mukaan haitallista pelaamista koskeva tunnusmerkistö voisi olla esimerkiksi valiokunnan mainitsema tilanne, jossa Veikkaus Oy havaitsee pelaajan törmäävän toistuvasti tappiorajoihin. Tällöin Veikkaus Oy voisi yhtenä haitalliseen pelaamiseen puuttuvana toimenpiteenä esimerkiksi kehottaa pelaaja harkitsemaan hänen itsensä asettamien henkilökohtaisten tappiorajojen madaltamista.

Ehdotukseen pysyvästi voimassa olevien pelikieltojen osalta sisäministeriö toteaa, että se ei kannata rahapelaamiseen liittyviä lainsäädäntötoimenpiteitä, jotka eivät antaisi henkilölle säännöksen tavoitteet huomioivaa asianmukaista purkumahdollisuutta hänen tietyssä elämäntilanteessa tai tietyissä olosuhteissa tekemilleen päätöksille. Esityksessä ehdotetaan pelikasinon sisäänpääsykiellon ja pelikasinossa tapahtuvan pelaamista koskevan rajoittamisen pidentämistä toistaiseksi voimassa olevaksi. Pelaaja voisi pyytää kiellon poistamista aikaisintaan vuoden kuluttua. Poistaminen tulisi tällöin voimaan kolmen kuukauden karenssiajan jälkeen. Vastaava purkumahdollisuus sisältyy voimassa olevaan sisäministeriön asetukseen, jossa säädetään toistaiseksi voimassa olevan peliaston asettamisesta Veikkaus Oy:n sähköisesti välitettävien rahapelien osalta.

Ehdotettuun maksuliikenne-estosääntelyyn annettujen kannanottojen osalta sisäministeriö viittaa siihen, mitä ministeriö on lausunut jäljempänä yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolista markkinointia ja maksuliikenne-estoa koske-

vassa jaksossa. Tuotonjaon uudistamista koskevien kannanottojen osalta sisäministeriö viittaa siihen, mitä ministeriö on lausunut edellä sivistysvaliokunnan lausunnon johdosta.

Sisäministeriöllä ei ole muilta osin lausuttavaa valiokunnan lausuntoon.

Pakollinen tunnistautuminen (14 §)

Lausunnot

Poliisihallitus toteaa, että 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.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) toteaa, että pelirajoitusten tehokas käyttö, sekä muut vastuullisuustyökalut edellyttävät riittävän laajaa pakollista tunnistautumista. Pelikohtaisten tappiorajojen lisäksi kaikkea pelaamista koskevat tappiorajat ovat tärkeä osa pelihaittojen vähentämistä. KKV pitää tärkeänä, että tappiorajoihin toistuvasti törmääviä pelaajia kehoitettaisiin aika ajoin uudelleen harkitsemaan rajojen suuruuden tarkistamista. KKV myös huomauttaa, että esitetty tappioraja 2 000 euroa kuukaudessa on lähes 90 prosenttia nettomääräisestä keskipalkasta (mediaani). KKV pitää esitettyä tappiorajaa liian korkeana.

Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry (EHYT) katsoo, että tärkeää olisi taata pelaajalle mahdollisuus saada toimiva toistaiseksi voimassa oleva, maksuton pelikielto Ruotsin spelpaus.se-ohjelman mallisesti. Spelpaus tulisi järjestää peliyhtiön ulkopuoliselle taholle eli viranomaiselle, joka ylläpitää luetteloa, josta peliyhtiö tarkistaa pelistatuksen. Suomessa pitäisi olla yksi pelaajalle maksuton Peli-paussi-järjestelmä, joka kattaisi Manner-Suomen ja myös Ahvenanmaan pelaamisen. EHYT ehdottaa, että arpajaislaissa kielletään raaputusarpojen ja muiden rahapelituotteiden ostaminen ja luovuttaminen alaikäisille. Rahapelien ikärajavällynnästä tulisi huolehtia yhden viranomaisen, jolla olisi viranomaistehtävä huolehtia vällynnästä.

Dosentti Nikkinen toteaa, että arpojen luovuttaminen alaikäiselle säilyy edelleen mahdollisena, tunnistautumisesta huolimatta. Lisäksi Nikkinen toteaa, että kotimaiset tappiorajat ovat korkeita ja että tappiorajoituksia tulisi laskea vastaamaan Norjan tasoa. Korkeamman tappiorajan voisi saada hakemuksella, mikäli osoittaisi tulojen mahdollistavan tämän. Tappiorajojen lisäksi voisi olla myös talletusraja, joka estäisi tietyn matalan summan (esimerkiksi Norjan tasoiset) ylittävät talletukset pelitilille. Tällä hetkellä mahdolliset voitot sekoittuvat omiin talletuksiin, mikä vaikeuttaa oman pelikulutuksen hallintaa.

Sisäministeriön kannanotto

Sisäministeriö toteaa, että se on antanut voimassa olevan arpajaislain nojalla asetuksella säännökset verkossa pelitilin kautta tapahtuvan rahapelien pelaamisen rajoituksista. Tappiorajat ovat osa tätä voimassa olevaa pelirajoituskonaisuutta. Asetus sisältää lisäksi useita muita vastuullista pelaamista tukevia säännöksiä, kuten säännökset pelaajan itsensä asettamista rahansiirtorajoista sekä mahdollisuudesta asettaa itsensä pelikieltoon peliryhmä- tai pelituote-kohtaisesti. Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva rahapelitoimin-

tehostamaan ikärajavaltontaa ja toimenpiteitä alaikäispelaamisen estämiseksi. Sisäministeriön näkemyksen mukaan lakiehdotusta ei ole tarpeen näiltä osin laajentaa.

Peli- ja pelaajadatan käsittely (51, 52, 54 ja 55 §)

Lausunnot

Oikeusministeriö on lausuntokierroksella kiinnittänyt huomiota useisiin henkilötietojen käsittelyä koskeviin seikkoihin. Oikeusministeriö toteaa, että sen lausuntokierroksella esiin nostamat seikat on otettu ansiokkaasti huomioon, eikä sillä ole asiasta enää tältä osin lausuttavaa.

Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö toteaa, että Veikkaus Oy:n velvoittaminen haittariskien arviointiin datan avulla ja Veikkaus Oy:lle asetettava velvoite ryhtyä haittojen ehkäisy- ja vähentämistoimiin arvion pohjalta parantaa merkittävästi mahdollisuuksia ehkäistä ja vähentää haittoja. Arviointia ei saisi hyödyntää pelaamisen edistämisen tarkoituksessa. Tarkoituksenmukaista toimeenpanoa voidaan ja on tärkeää edistää Veikkaus Oy:n ohjauksessa.

KKV toteaa, että koska kysymys on sekä kilpailu-, että kuluttajapolitiittinen, tulisi KKV:lle säätää vastaavista tiedonsaantioikeuksista kuin THL:lle. KKV pitää myös toivottavana, että pelidataa olisi jossain muodossa saatavilla myös muun tutkijayhteisön käyttöön, mikä lisäisi osaltaan tutkimuskysymysten moninaisuutta ja tiedon kasaantumista pelaamisesta, pelihaitoista ja niihin vaikuttavista tekijöistä.

EHYT katsoo, että olisi myös selvitettävä, onko Veikkaus Oy:n velvollisuus selvittää pelaajan taloudellinen tilanne, jotta yhtiö pystyy toteuttamaan vastuutaan ja arvioimaan pelaajan käyttämää rahamäärää hänen tuloihinsa. Tämä korostuu erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa pelaajan pelikäyttäytyminen muuttuu äkillisesti ns. kovemmaksi. Veikkaus Oy:n tulee raportoida niiden asiakkaiden määrä, joiden pelikäyttäytyminen törmää asetettuihin tappiorajoihin. Myös VasA-mallin tai vastaavan mallin vaikutuksista rahapelihaittojen ehkäisyssä on raportoitava. Koska kattava pakollinen tunnistautuminen laajentaa Veikkauksen käytössä olevaa asiakasdataa, tulisi varmistaa asiakasdatan käyttöä koskevat periaatteet ja rajoitukset esimerkiksi pelaajadatan perusteella kohdennetun markkinoinnin suhteen. Tätä tehtävää ei voi jättää ainoastaan Veikkaus Oy:n vastuulle ja valvottavaksi.

Dosentti Nikkinen katsoo, että pakolliseen tunnistautumiseen liittyy myös merkittäviä huolenaiheita kerätyn asiakasdatan käytön suhteen. Pelaajadatan käsittelyssä olisi haittojen ehkäisyn näkökulman kannalta oleellista, että myös ulkopuoliset tahot voisivat tarkastella sitä anonymisoituna.

Sisäministeriön kannanotto

Sisäministeriö yhtyy näkemykseen siitä, että pelaamista koskevan tunnistautumisvelvoitteen myötä kertyvää peli- ja pelaajadataa ei saisi hyödyntää pelaamisen edistämisen tarkoituksessa. Veikkaus Oy:n oikeutta käsitellä henkilötietoja koskevan ehdotuksen (51 §) säännöskohtaisissa perusteluissa on nimenomaisesti todettu, että henkilötietojen automaattisen käsittelyn avulla tehtävää haittojen riskiarviointia ei saa hyödyntää pelaamisen edistämisen tarkoituksessa.

Kuten ehdotetun 53 §:n 3 momenttia koskevissa perusteluissa on todettu, Veikkaus Oy voisi luovuttaa henkilötietoja tieteelliseen tutkimukseen, jos tie-

tojen saajalla on tietosuojalainsäädännön mukainen oikeus käsitellä näitä tietoja. Tällä tarkoitetaan, että tutkimuksen tekijällä on oltava oikeudellinen peruste luovutettavien henkilötietojen käsittelylle ja tutkimuksessa on noudatettava tietosuojalainsäädännössä henkilötietojen käsittelylle asetettuja vaatimuksia. Veikkaus Oy rekisterinpitäjänä arvioisi tapauskohtaisesti, täyttyvätkö edellytykset tietojen luovuttamiselle tutkimuskäyttöön. Tieteellistä tutkimusta ei ole määritelty tietosuojan yleislainsäädännössä, mutta tietosuoja-asetuksen johdanto-osan mukaan henkilötietojen käsittelyä tieteellisiä tutkimustarkoituksia varten on tietosuoja-asetuksen soveltamista varten tulkittava laajasti. Tieteelliset tutkimustarkoitukset voivat tarkoittaa myös teknologian kehittämistä ja esittelyä, perustutkimusta, soveltavaa tutkimusta ja yksityisin varoin rahoitettua tutkimusta. Tieteellisen tutkimuksen tunnusmerkkeinä on salassa pidettävien tietojen luovutusedellytyksiä arvioitaessa pidetty asianmukaista tutkimussuunnitelmaa, tutkimuksen tekijöiden riittävää tieteellistä pätevyyttä sekä tutkimuksen autonomisuutta, julkisuutta ja tieteellisiä päätavoitteita (ks. KHO 181:2013). Säännöksellä edistettäisiin erityisesti Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadatan tutkimuskäyttöä rahapelaamisen ja pelihaittoja koskevan tietopohjan laajentamiseksi myös muilta osin kuin arpajaislain 52 §:ssä tarkoitetun lakisääteisen tehtävän toimeenpanossa. Tällaista tutkimusta toteutetaan muun muassa yliopistoissa, Alkoholitutkimussäätiön jakamin apurahoin, Peli-klinikalla sekä rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen erikoistuneella järjestökentällä.

Esityksessä ei ole arvioitu mahdollisuutta säätää KKV:lle vastaavaa tiedonsaantioikeutta kuin STM:lle ja THL:lle. Ehdotetuissa 54 ja 55 §:ssä on kyse tiedonsaantioikeudesta arpajaislain tavoitteiden toteuttamiseksi ja rahapelihaittojen vähentämisen ja ehkäisemisen edelleen tehostamiseksi eikä sisäministeriö pidä tarkoituksenmukaisena tiedonsaantioikeuden laajentamista kilpailu- ja kuluttajapoliittisiin tarkoituksiin.

Arpajaislain 53 §:n 2 momentin mukaan Veikkaus Oy:n tulee antaa vuosittain tuotonjakoasioita käsitteleville ministeriöille sekä sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle kertomus pelitoimintansa kehityksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Jatkossa rahapelihaittoja koskevaan kertomukseen tulisi sisällyttää tiedot myös siitä, miten Veikkaus Oy on ehdotetun 51 §:n 2 momentissa tarkoitetussa haittojen riskien arvioinnissa hyödyntänyt peli- ja pelaajadataa ja minkälaisiin toimenpiteisiin yhtiö on arvioinnin perusteella ryhtynyt.

Sisäministeriö esittää tarkemmat kannanottonsa henkilötietojen käsittelyn osalta täydentävässä vastineessa.

Raha-automaatti-, pelikasino- ja pelisalipelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäiseminen ja vähentäminen (14 b, 15, 16 ja 16 a §)

Lausunnot

Poliisihallitus toteaa, että 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 liiketoimissa 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 sijoit-

teluun ja kannatettavaa erityisesti peliongelmien ehkäisyn näkökulmasta. Esitetyn pykälän mukaan raha-automaatit tulee sijoittaa siten, että niillä pelaa- mista 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 mah- dollista, ei tällaisessa liiketilassa voisi olla raha-automaatteja.

Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL) toteaa, että ehdotuksen 15 §:ssä esite- tään toistaiseksi voimassa olevan pelikiellon mahdollistamista Veikkaus Oy:n pelisalien asiakkaille heidän pyynnöstään. THL kannattaa esitystä, mutta pitää puutteena, että esitys ei sisällä pysyvän pelikiellon mahdollisuutta. Lisäksi THL pitää merkittävänä puutteena, että esitykseen ei sisälly rahapeliautomaattien saatavuuden merkittävää vähentämistä.

Veikkaus Oy katsoo hajasijoitettujen raha-automaattien osalta, että nyt tehty- jen toimenpiteiden vaikutuksia erityisesti ongelmalliseen pelaamiseen on seu- rattava kertyvän peli- ja pelaajadatan avulla hallintovaliokunnan linjauksen (HaVM 31/2018 vp) mukaisesti ja mahdolliset päätökset uusista toimenpi- teistä on tehtävä tietoon pohjautuen.

Raha-automaattien osalta Veikkaus Oy kiinnittää huomiota myös 16 §:ään li- sättäväksi ehdotetun 2 momentin yksityiskohtaisiin perusteluihin. Yhtiön nä- kemyksen mukaan vaatimus liiketilassa asiointimahdollisuudesta ilman nä- köyhteyttä peliautomaatille on ristiriidassa itse pykälän tekstin ja ensisijaisen esteettömän näkyvyysvaateen ja peliautomaattien valvottavuuden kanssa. Yhtiö toteaa, että esteetön valvonta ja asiointi liiketilassa ilman näköyhteyttä peliautomaatteihin eivät ole yhtäaikaaisesti toteutettavissa suuressa osassa myyntipaikoista. Veikkaus ehdottaa, että 16 §:n momentin perusteluja tarken- nettaisiin siten, että peliautomaattien käytettävänä pitämistä ja sijoittelua koskevat periaatteet eivät sisältäisi esimerkkiä siitä, että liiketilassa asiointi tulisi olla mahdollista ilman näköyhteyttä raha-automaatteihin ja altistumista raha-automaattipelaamiselle.

Veikkaus Oy toteaa, että pakollisen tunnistautumisen laajetessa kuponkipelei- hin ja raaputusarpoihin, pelaajilla on mahdollisuus asettaa itselleen kaikkea pelisaleissa tapahtuvaa pelaamista koskeva pelinesto. Näin ollen ehdotettua sisäänpääsykieltoa ja siitä aiheutuvia kustannuksia ei voida enää pitää esityk- sen tavoitteen toteutumisen kannalta välttämättöminä ja tarkoituksenmukai- sina. Veikkaus Oy ehdottaa, että 15 §:n 2 momentin 4 kohtaa muutettaisiin siten, että siitä poistettaisiin pelisaliin viittaava kohta ja sitä tarkennettaisiin koskemaan pelikasinolla tapahtuvaa pelaamista.

EHYT kannattaa arpajaislakiin sääntelyä rahapeliautomaattien sijoittelusta. Kaikkien rahapeliautomaattien (myös Veikkaus Oy:n omien pelisalien) sijoitte- lussa tulisi olla pakollista sijoituspaikan ja sen alueen asukkaiden ja asiakkai- den sosioekonominen analyysi. Analyysissa tulee ottaa huomioon myös muun muassa koulujen, oppilaitosten ja nuorisotalojen läheisyys, joissa on paljon alaikäisiä. Käteisautomaattien sijoittelua rahapelien yhteyteen pitää välttää. Sijoittelupolitiikassa pitää kaikin tavoin huomioida ja suojata rahapelihaittojen suhteen haavoittuvaisessa asemassa olevia ryhmiä. Lisäksi laissa tulisi olla vel- voite raportoida pelipisteiden ja myyntipaikkojen sijoittelusta vuosittain.

EHYT kannattaa pelikasinon määräaikaisen pelikiellon laajentamista tois- taiseksi voimassa olevaksi kielloksi, jotta ongelmallisesti rahapelaavia voidaan suojella parhaalla mahdollisella tavalla. *EHYT* esittää, että määräaikaisen ja toistaiseksi voimassa olevan pelikiellon hankkineet rahapelaajat eivät saa min- käänlaista markkinointi- ja/tai mainosviestintää Veikkaus Oy:ltä. Näin pitää

toimia myös niiden asiakkaiden suhteen, jotka ovat asettaneet esimerkiksi rahapeliautomaattien pelirajaksi nolla euroa. Jatkossa pelikieltoa pitää pystyä noudattamaan kaikissa Veikkaus Oy:n tarjoamissa peleissä eikä vain pelikasinolla.

Peluuri katsoo, että pelihaittojen ehkäisyn näkökulmasta raha-automaattien hajasijoittelun säilyminen on lakiesityksen merkittävin puute. Rahapelaamisen tarjonnan sääntely on tehokkain keino hallita pelihaittoja. Pelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta ei ole perusteltua pitää korkean haittariskin raha-automaattipelejä näkyvillä ja helposti saatavilla ihmisille välttämättömissä arjisissa ympäristöissä. Raha-automaattien hajasijoittelusta on syytä luopua. Jos hajasijoitteluun ei tässä yhteydessä puututa, tulee tunnistautumisen tuottaman datan avulla arvioida tunnistautumisen vaikutuksia pelihaittoihin sekä hajasijoitettujen automaattien aiheuttamia haittoja. Tämän tiedon perusteella rahapeliautomaattien hajasijoittelua tulee uudelleenarvioida mahdollisimman pian.

Päivittäistavarakauppa ry (PTY) katsoo, että hajasijoitusjärjestelmän tulee olla syrjimätön. Myymälän sijainti ei voi olla perustelu jättää myymälää ilman automaattia. Automaattien sijainnin sääntely ei saa muodostua asiamiesten kannalta eriarvoistavaksi ja liiketoiminnan ennustettavuutta vähentäväksi. Automaattien sijoittelun kriteerien tulee vastaisuudessa olla kohtuulliset ja tasapuoliset myös asiamiesten kannalta. PTY toteaa, että pelituotoilla on erityisen suuri merkitys erityisesti haja-asutusalueiden kauppojen ja pienten myymälöiden toimintaedellytyksille. PTY pitää huolestuttavana esityksen vaikutusarviossa mainittua arviota asiamiesten myyntipalkkioiden jyrkästä laskusta.

PTY toteaa, että 16 §:ään ehdotetaan lisättäväksi 2 momentti, joka sisältäisi veloitteen suunnitella raha-automaattien sijoittelua pelipisteisiin ja niiden käytettävänä pitämistä pelipisteissä koskevat periaatteet siten, että pelaamisesta aiheutuvat taloudelliset, sosiaaliset ja terveydellisiä haitat olisivat mahdollisimman vähäisiä. Tämä vastaa PTY:n mukaan hyvin pitkälle nykyisiä käytäntöjä. Pykälän perusteluissa mainituissa esimerkeissä näille periaatteille annetaan kuitenkin PTY:n mukaan uusi ja täysin käytännölle vieras sisältö. PTY toteaa, että perustelu on ristiriitainen, sillä raha-automaatteja ei voida sijoittaa päivittäistavarakaupan myymälöihin niin, että ne olisivat samaan aikaan poissa asiakkaiden näkyviltä ja kaupan henkilökunnan valvottavissa. Myyjän näköyhteys raha-automaattiin syntyy yleensä kassalta. Jotta automaatti olisi asiakkaiden näkymättömissä, se pitäisi sijoittaa omaan tilaansa, mikä myymälässä ei ole mahdollista ainakaan niin, että henkilökunta voisi valvoa pelaamista. Myöskään raha-automaattien sulkeminen tiettyinä kellonaikoina joissain sijoituspaikoissa ei ole käytännöllistä, vaan asiakkaiden tulee voida luottaa siihen, että raha-automaattien pelaamisen toteutus on pääpiirteissään samanlaista eri myymälöissä. Jos liiketila on auki, sieltä tulee saada myös rahapelaamisen palveluita riippumatta kellonajasta. Kellonaikaa ei voida perustellusti pitää riskitekijänä, joka korostuisi joissain sijoituspaikoissa. PTY esittää, että kyseiset kohdat 16 §:n perusteluista poistetaan.

Liikennepalvelukauppiaat ry on tuonut lausunnossaan esille, että liikennepalveluasemien peliautomaateista saamat tuotot ovat vähentyneet dramaattisesti. Tulojen vähentymisellä on suora vaikutus liikennepalveluasemien elin-kelpoisuuteen ja kykyyn työllistää. Nykyisellään liikennepalveluala työllistää tuhansia ihmisiä. Peliautomaattitulojen menetys johtaa satojen työpaikkojen loppumiseen.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry (MaRa) toteaa, että rahapeliautomaatteja on mahdoton sijoittaa niin, että henkilökunta pystyisi valvomaan tehokkaasti peliautomaatteja ja asiakkaat voisivat asioida liiketilassa ilman näköyhteyttä rahapeliautomaateille. Rahapeliautomaattien näkyvä esillä olo on edellytys tehokkaalle valvonnalle. MaRa toteaa, että peliautomaateista saatavien tulojen pienentyminen vaikuttaa negatiivisesti kumppaniyrittäjien liiketoimintaan, palvelujen tarjontaan ja mahdollisuuteen työllistää. Rahapeliautomaateista saatavilla tuloilla turvataan osaltaan monimuotoiset palvelut eri puolella Suomea. Sijoituspaikkakorvauksilla on ratkaiseva merkitys varsinkin syrjäseutujen ja pienten paikkakuntien yrityksille, työpaikoille ja palveluiden säilymiselle.

Dosentti Nikkinen toteaa, että raha-automaatteja koskevan hajasijoittelun lopettaminen ja automaattien siirtäminen valvottuihin tiloihin olisi ensiarvoisen tärkeää. Nikkinen toteaa myös, että haittojen ehkäisyn näkökulmasta pelikasinon pelikielto tulisi voida asettaa pysyväksi. Nikkinen katsoo myös, että pakollinen tunnistautuminen ja ikärajatarkistus tulisi tehdä jo erillisen pelisalin ovella eikä vain pelikohtaisesti, tietyn pelimuodon käytön yhteydessä.

Sisäministeriön kannanotto

Sisäministeriö toteaa, että esityksessä ei ehdoteta raha-automaattien nykyisenkaltaisesta hajasijoitusmallista luopumista. Hajasijoitettuja raha-automaattien aiheuttamia haittoja suoraan ja välillisesti vähentäviä esitykseen sisältyviä ja jo aiempaan arpajaislain muutokseen sisältyneitä toimenpiteitä ovat 1.1.2022 voimaan tuleva pakollinen tunnistautuminen, pakollisen tunnistautumisen mahdollistamat sisäministeriön asetuksella annettavat pelirajoitukset, sekä esityksessä ehdotettu vaatimus omavalvonnasta. Pelirajoitusten sisältö on merkittävä tekijä, sillä esimerkiksi riittävän alhaisilla kulutusrajoilla on mahdollista vähentää rahapelihaittoja tehokkaasti. Sisäministeriö huomauttaa lisäksi, että raha-automaattien enimmäismäärästä säädetään valtioneuvoston asetuksella eikä voimassa olevaan asetusantovaltuussäännöksen esitetä tältä osin muutoksia. Kuten esityksessä todetaan, aiempien raha-automaatteja koskevien toimenpiteiden ja nyt esitettävien toimenpiteiden vaikutusta raha-automaattipelaamisesta aiheutuvien rahapelihaittojen kehitykseen on tärkeä seurata ja arvioida.

Mahdollisen pysyvän pelikiellon asettamisen osalta sisäministeriö toteaa, että se ei kannata rahapelaamiseen liittyviä lainsäädäntötoimenpiteitä, jotka eivät antaisi henkilölle säännöksen tavoitteet huomioivaa asianmukaista purkumahdollisuutta hänen tietyssä elämäntilanteessa tai tietyissä olosuhteissa tekemilleen päätöksille. Esityksessä ehdotetaan pelikasinon sisäänpääsykiellon ja pelikasinossa tapahtuvan pelaamista koskevan rajoittamisen pidentämistä toistaiseksi voimassa olevaksi. Pelaaja voisi pyytää kiellon poistamista aikaisintaan vuoden kuluttua. Poistaminen tulisi tällöin voimaan kolmen kuukauden karenssiajan jälkeen. Vastaava purkumahdollisuus sisältyy voimassa olevaan sisäministeriön asetukseen, jossa säädetään toistaiseksi voimassa olevan peliesiton asettamisesta Veikkaus Oy:n sähköisesti välitettävien rahapeliin osalta. Sisäministeriö katsoo, että ehdotetuilla toistaiseksi voimassa olevan pelikiellon aikamääreillä voidaan riittävässä määrin turvata säännöksen tarkoituksen toteutuminen.

Sisäministeriö toteaa, että 15 §:n 2 momentissa säädetään Veikkaus Oy:n oikeudesta kieltää sisäänpääsy pelikasinoon tai erityiseen pelisaliin. Ministeriön näkemyksen mukaan Veikkaus Oy:n 2 momentin 4 kohtaan ehdottama muutos, jonka myötä momentista poistettaisiin viittaus pelisaliin ja momentti tar-

kennettäisiin koskemaan ainoastaan pelikasinoa, voisi johtaa epäjohtonmukaiseen tilanteeseen suhteessa muihin momentissa tarkoitettuihin sisäänpääsyn estämisestä tai tilasta poistamista koskeviin perusteisiin. Veikkaus Oy:n lausunnon mukaisesti pelaajan itsensä asettaman kaikkea pelisaleissa tapahtuvaa pelaamista koskevan pelieston myötä pelaaminen estyy. Jos tällainen henkilö kuitenkin tulee peliestosta huolimatta pelisaliin viettämään aikaa, minkä ei voida katsoa olevan rahapelihaittanäkökulmasta toivottavaa, Veikkaus Oy:n henkilökunnalla ei olisi oikeutta poistaa henkilöä pelisalista. Momentin 3 kohdasta ei tällaisessa tilanteessa voisi soveltaa, sillä se koskee ainoastaan pelaamisen aiheuttamaa haittaa. Kyse ei liene myöskään 2 kohdassa tarkoitettusta häiriön aiheuttamisesta.

Sijoituspaikkayritysten elinkelpoisuuteen liittyvien kannanottojen osalta sisäministeriö toteaa, että rahapelaamista koskevan yksinoikeusjärjestelmän tavoitteet eivät ole elinkeinopoliittisia. Elinkeinopoliittiset tavoitteet eivät myöskään olisi yhdenmukaisia yksinoikeusjärjestelmää koskevien EU-oikeudellisten vaatimusten kanssa. Kuten KKV lausunnossaan toteaa, raha-automaattien ja pelaamisen vähentämisellä voi käytännössä olla myös kilpailuvaikutuksia. Raha-automaattien rajallinen määrä tarkoittaa väistämättä sitä, että keskenään kilpaileville asiamiesyrityksille ei tasapuolisista automaattien sijoittelukriteereistä huolimatta ole mahdollisuutta taata tältä osin tasapuolista ydinliiketoimintojen ulkopuolista tulovirtaa. KKV:n mukaan kilpailuvaikutusta kuitenkin pienentää se, että asiamiespalkkioiden merkitys korostunee syrjäseuduilla, jossa kilpailijoita ei välttämättä juurikaan ole.

Sisäministeriö toteaa raha-automaattien sijoittelua pelipisteisiin ja niiden käytettävänä pitämistä koskevaan säännöshdotukseen annettujen kannanottojen osalta, että esityksen perusteluissa on annettu esimerkkejä siitä, mitä automaattien käytettävänä pitämistä ja sijoittelua koskevat periaatteet voisivat käytännössä tarkoittaa. Kuten Poliisihallitus on lausunnossaan todennut, esteetön valvonta on toteutettavissa myös esimerkiksi kameravalvonnan ja monitorin avulla. Sisäministeriö ei siten yhdy esitettyihin näkemyksiin siitä, että raha-automaatteja ei voida sijoittaa päivittäistavarakaupan myymälöihin niin, että ne olisivat samaan aikaan poissa asiakkaiden näkyviltä ja kaupan henkilökunnan valvottavissa.

Sisäministeriö ei yhdy PTY:n näkemykseen siitä, että liikkeessä tulee voida aina saada myös rahapelaamisen palveluita riippumatta kellonajasta ja että kellon aikaa ei voida perustellusti pitää riskitekijänä, joka ei voisi korostua joissain sijoituspaikoissa. Ehdotetun 16 §:n tarkoituksena on ehkäistä ja vähentää raha-automaattipelaamisesta aiheutuvia haittoja ja säännöksen mukaan automaattien sijoittelussa ja käytettävänä pitämisessä on erityisesti otettava huomioon rahapelaamisen haitat alaikäisille ja haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille. Raha-automaattien suljettuna pitäminen tiettyinä kellonaikana voisi tällöin tulla kyseeseen esimerkiksi sellaisissa sijoituspaikoissa, joissa tiettyinä kellonaikana asioi runsaasti alaikäisiä. Sisäministeriö viittaa tältä osin myös edellä yksinoikeusjärjestelmän tavoitteista ja EU-oikeudenmukaisuudesta toteamaansa.

Veikkaus Oy:n markkinointi (14 b §)

Lausunnot

Poliisihallitus toteaa, että Veikkaus Oy:n markkinointia koskevassa ehdotuksessa 14 b §:ssä säännös pelaamisen ohjaamisesta vähemmän haitalliseen pelaamiseen on periaatteena kannatettava, mutta se sisältyy jo itsessään kana-

voinnin periaatteeseen, eikä sitä tulisi kirjata lakiin tulkintaepäselvyyksien johdosta. Poliisihallitus toteaa, että yksinoikeuteen perustuvassa rahapelijärjestelmässä rahapelaamisen kanavoinnilla tarkoitetaan ensisijaisesti olemassa olevan rahapelikysynnän ohjaamista kansallisesti säädetyn lainsäädännön perusteella laittomaksi katsottavista rahapeleistä lailliseen, kansallisesti valvottuun rahapelaamiseen. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan, jos laillista rahapelitoimintaa pidetään vähemmän haittoja aiheuttavana sen johdosta, että se on kansallisesti arpajaislailla säänneltyä, niin ehdotettu lisäys on turha ja sekaannusta aiheuttava. Poliisihallitus katsoo, että 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 lisäksi 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.

Poliisihallitus suhtautuu lausunnossaan useilla esitetyillä perusteilla kielteisesti vedonlyönti- ja kaikkien totopelien markkinoinnin vapauttamiseen. Poliisihallitus katsoo muun muassa, että vedonlyönnin ja totopelien markkinoinnin salliminen olisi ristiriidassa EU-tuomioistuimen linjausten kanssa.

Poliisihallitus katsoo, että nykyiset raha-automaatit suurine näyttöineen ja houkuttelevine ulkoasuineen houkuttelevat tehokkaasti pelaamaan rahapelejä. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan 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 Poliisihallituksen mukaan erityisen kannatettava pelihaittojen ehkäisyn ja suojelun tarpeessa olevien henkilöiden näkökulmasta. Muutoksilla voidaan nähdä olevan rahapelihaittoja tehokkaasti ehkäisevä kokonaisvaikutus.

Poliisihallitus katsoo, että ehdotetun 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 rahapeliongelmiin apua tarjoavasta palveluntuottajasta. Näiden tietojen tulisi mahtua kaikkeen markkinointimateriaaliin ja ne tulisi mainita myös muun kuin kuvallisen tai painetun materiaalin yhteydessä. Poliisihallitus katsoo lisäksi, että rahapeliongelmiin 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.

Poliisihallitus katsoo, että 62 b §:n perusteella (14 b §:n vastainen Veikkaus Oy:n markkinointi) annettujen kieltopäätösten enimmäiskesto tulisi säätää 12 kuukauteen 62 a §:n 3 momenttiin (yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolinen ar-

pajaislain vastainen markkinointi) ehdotetun pidennyksen tavoin. Kieltopäätösten osalta tulisi siirtymäsäännöksellä huomioida ennen uuden lain voimaantuloa annetun kieltopäätöksen jatkaminen uuden lainsäädännön aikana.

THL pitää ehdotusta vedonlyöntipelien markkinoinnin sallimisesta arpajaislain tavoitteiden näkökulmasta epäjohtonmukaisena ja heikennyksenä nykytilaan verrattuna. Lisäksi THL ei pidä johdonmukaisena samanaikaista vedonlyöntipelien markkinoinnin vapauttamista ja maksuестоista säättämistä, sillä maksuестоjen pitäisi vähentää yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvaa pelaamista ja täten vähentää tarvetta markkinoida vedonlyöntipelejä.

KKV pitää ongelmallisena, että 14 b §:ssä käytetään tulkinnanvaraisia ilmauksia, mutta esityksen perusteluissa ei ole käsitelty tapoja ennalta arvioida markkinoinnin lainmukaisuutta. Tueksi tarvittaisiin itse- tai yhteissääntelyjärjestelmää tai Panimo- ja virvoitusjuomateollisuuden kehittämää lautakuntajärjestelmää. Tärkeää on, että suunniteltua markkinointia on ennakkoon arvioimassa ulkopuolisia asiantuntijoita.

KKV toteaa, että esityksen mukaan markkinointijulkaisun tulee sisältää tieto sallitusta ikärajasta, mahdollisuudesta asettaa itselleen pelikielto ja apua tarjoavasta palveluntuottajasta. Tiedon perillemenon kannalta on KKV:n mukaan keskeistä, miten ja missä muodossa tieto annetaan. KKV pitää tarpeellisena, että säännöksen soveltamiseksi perusteluihin lisätään esimerkkejä, tai niitä konkretisoimaan kehitetään yhteissääntely- tai lautakuntamalli. Myös pelirajojen asettamisessa oletusvaihtoehtojen ja esitystavan merkitys on suuri. Aiheesta on runsaasti tutkimusta ja hyviä käytäntöjä, joita tulee hyödyntää.

KKV huomauttaa, että ulkomaisesta nettipelaamisesta Veikkaus Oy:n pelien pelaamiseen kanavoimiseksi markkinoinnin välttämättömyys voi olla kyseenalaista. Maksuliikenteen estoa koskeva sääntely tullee merkittävästi vähentämään mannersuomalaisia kuluttajia tavoittavaa markkinointia. Siten Veikkauksen kohtaama markkinointikiipailu heikentyy, eikä kanavointitarkoituksessa voida markkinoinnin lisäämistä pitää maltillisena eikä välttämättömänä.

Veikkaus Oy:n mukaan digitaalisten kanavien, Veikkaus.fi-sivuston ja Veikkauksen sovelluksen, merkitys korostuu erityisesti kanavoinnin näkökulmasta. Yhtiön käsityksen mukaan 14 b §:n 6 momentissa on tarkoituksena rajoittaa markkinointia sellaisista pelipaikoista, joiden pääasiallinen pelitarjonta sisältää 4 tai 5 momenteissa tarkoitettuja markkinointikiellon alaisia pelejä. Tällaisina pelipaikkoina voidaan lähtökohtaisesti pitää kasinoa ja fyysisiä pelisaleja. Sen sijaan Veikkaus Oy:n laajan pelitarjonnan pelipaikkoja, kuten Veikkaus.fi -sivustoa sekä mobiilisovellusta tulisi yhtiön käsityksen mukaan voida markkinoida, jotta kanavointi arpajaislailla säänneltyyn toimintaan olisi mahdollista. Yhtiö ehdottaa, että 14 b §:n 6 momenttia tai sen perusteluja tarkennettaisiin siten, että säännös koskisi vain fyysisiä pelipaikkoja.

Veikkaus Oy pitää 14 b §:n 7 momenttia, jossa säädettäisiin kuvallisessa tai painetussa julkaistussa markkinoinnissa annettavista tiedoista, osin ongelmallisena, koska momentin sanamuoto edellyttäisi tiedon antamista yhdestä erikseen todetusta pelaamisen hallinnan välineestä eli pelikiellon asettamisesta. Lisäksi säännös näyttäisi edellyttävän yksittäisen palveluntuottajan nimeämistä markkinoinnissa. Veikkaus Oy ehdottaakin, että momentin sanamuotoa muutetaan siten, että ikärajasta annettavan tiedon lisäksi kuvallisen tai painetussa julkaistussa markkinoinnissa on käytettävän tilan mahdollistaessa annettava tietoa, mistä on saatavilla lisätietoa pelaamisenhallinnan välineistä ja rahapeliongelmiin apua tarjoavista tahoista.

EHYT painottaa, että toto- ja vedonlyöntipelin markkinoinnin salliminen ei to- teuta arpajaislain rahapelihaittoja vähentävää tarkoitusta. Veikkaus Oy:n raha- pelien haitallisuusarvioinnissa tulee ottaa käyttöön monipuolisempi haittaris- kien jaottelu kuin nykyään. EHYT huomauttaa, että Veikkaus Oy:n tulee antaa pelaajalle selkeät ja riittävät tuotetiedot rahapelistä. Tieto rahapelaamisen sallitusta ikärajasta, tieto pelaajan mahdollisuudesta asettaa itselleen peli- kielto sekä tieto rahapeliongelmien apua tarjoavasta palveluntuottajasta pitää aina olla mukana markkinoinnissa. Markkinointimateriaalin tulisi sisältää peli- sääntöjen lisäksi esimerkiksi arvion pelin haittariskistä, ”kovuudesta” ja todelli- sista voittoluokista. Panoksen suuruusia tai sitä pienempiä tuloksia ei saisi esit- tää voittoina. Kuluttajalle ei riitä tieto palautusprosentista ja voiton todennä- köisyydestä. Rahapeliautomaatin pinta-alasta on varattava tietty prosentti- määrä tuotetiedon esille tuomiseksi. Erityisesti arvontanopeuden ilmoittami- seen on kiinnitettävä huomiota. Ehdotetussa 14 b §:ssä käytetty käsite ”maltil- lisuus” jättää edelleen paljon varaa markkinoinnille. Lakiesityksessä viitataan ”haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin”, mutta heitä ei ole määritelty. EHYT kysyykin, mitä tämä tarkoittaa käytännön toimenpiteiden kannalta. EHYT painottaa, että rahapelien ristiinmarkkinointi digitaalisilla alustoilla on estet- tävä. Veikkaus Oy:n sähköisen pelialustan sisällä ei saa tehdä mainontaa, jos pelaaja on osoittanut, ettei halua profiilinsa muita pelejä kuin mitä on itse va- linnut. EHYT katsoo, että rahapelaajalla olisi oltava mahdollisuus estää itsel- leen kohdistettu markkinointi, vaikka hänellä ei olisi yhtäkään peliestoa.

Peluuri toteaa, että vedonlyönti- ja totopelit ovat jäämässä kanavointiperus- teisesti tiukemman sääntelyn ulkopuolelle. Markkinoinnilla rahapelikysynnän ohjaaminen arpajaislain nojalla harjoitettavaan rahapelitoimintaan on selke- ässä ristiriidassa rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kanssa. Merkittä- vänä riskinä on, että kanavoinnin sijaan ainoastaan lisätään rahapelien pelaa- mista sekä Veikkauksen että monopolin ulkopuolisten toimijoiden peleissä. Erityisen haitallista tämä on, kun kyseessä on korkean riskin pelit, kuten ve- donlyönti.

European Gaming and Betting Associationin (EGBA) mukaan Veikkaus Oy:n aiemmin haitallisina pidettyjen pelien markkinoinnin salliminen on täydessä ristiriidassa tavoiteltuun päämäärään eli pelihaittojen estämiseen nähden. Pe- rusteluna Veikkauksen markkinoinnin laajentamiselle esitetään pelaamisen ja pelitulojen kanavointia Veikkaukselle. Tulojen kanavointi tarkoittaa käytän- nössä Veikkauksen liikevaihdon kasvattamista. Taloudelliset perustelut eivät kuitenkaan oikeuta EU:n perusvapauksien rajoittamista.

Dosentti Nikkinen toteaa, että keinotekoinen raja markkinoinnin ja tuoteinfor- maation välillä tulisi poistaa ja rahapelituotteiden pitäminen näkyvästi esillä kaupoissa lopettaa (vrt. tupakka).

Sisäministeriön kannanotto

Sisäministeriö toteaa, että yksinoikeusjärjestelmän kanavointikyvyn tuke- miseksi uudistettu markkinointisääntely mahdollistaisi vedonlyöntipelien ja kaikkien totopelien markkinoinnin, joiden markkinointiin kohdistuu tällä het- kellä erityisiä rajoituksia. Sisäministeriö ei yhdy esitettyihin näkemyksiin, että vedonlyönnin ja totopelien markkinoinnin salliminen olisi ristiriidassa EU-tuo- mioistumisen linjausten kanssa. Voimassa oleva sääntely, joka on kieltänyt eri- tyisen pelihaittojen vaaran sisältävien rahapelien elämyksellisen markkinoin- nin, on tältä osin ollut EU-tuomioistumisen ratkaisukäytännössä asetettuja vaa- timuksia tiukempaa. Vedonlyöntipelejä ja osaa totopelejä koskeva markkinoin- tikielto on perustunut pelien ominaisuuksiin liittyviin haittariskeihin. Vedon-

lyönti- ja totopelien arvaukset liittyvät tyypillisimmin urheilu- ja hevosurheilukilpailuihin, minkä johdosta oikean lopputuloksen arvaamisessa pelaajan asiantuntemuksella voi olla suurempi vaikutus kuin arvontaan perustuvissa rahapeleissä. Tällaisiin asiantuntijapeleihin voi liittyä esimerkiksi pelin palkitsevuuteen tai läheltä piti -tilanteisiin liittyviä pelihaittariskejä lisääviä ominaisuuksia. Vedonlyönti- ja totopeleihin liittyvä tiedon ja taidon merkityksen vaikutuksen johdosta niiden pelihaittariski vaihtelee eri pelimuotojen välillä, mutta kyseisten pelien markkinointikielto ehdotetaan poistettavaksi, jotta pelien kanavointi arpajaislain nojalla toimeenpantuihin peleihin mahdollistuisi paremmin. Näiden pelien osalta kysyntä kohdistuu tällä hetkellä merkittävässä määrin yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen rahapelitarjontaan. Lisäksi on huomioitava, että näiden pelien markkinointia koskisivat täsmentyneet sallittua markkinointia koskevat säännökset.

Sisäministeriö katsoo, että ehdotettu 14 b § on muotoiltu voimassa olevaan säännökseen verrattuna huomattavasti täsmällisemmäksi ja tarkkarajaisemmaksi eikä yhdy KKV:n näkemykseen säännöksen tulkinnanvaraisista ilmauksista. Sisäministeriö suhtautuu varauksellisesti KKV:n näkemykseen markkinoinnin ennakkollisesta arvioinnista. On hyvä huomioida, että KKV:n esimerkkinä mainitseman panimoalan ennakkotarkastustoimikunta on perustettu osana alan omaa itsesääntelyä, joskin toimikunnan jäsenet ovat alan ulkopuolisia. Järjestelyllä ei ole lainsäädännöllistä pohjaa. Mahdollista ennakkotarkastusta arvioitaessa on huomioitava myös sananvapauskysymykset. Sananvapauden suoja kattaa lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin eikä sananvapauteen voida ennakkollisesti puuttua ilman painavia perusteita.

Sisäministeriö yhtyy KKV:n näkemykseen markkinoinnin yhteydessä annettavan ikärajan, pelikiellon asettamista- ja apua tarjoavaa palveluntuottajaa koskevan tiedon antamisen esittämistavan ja -muodon merkityksestä. Sisäministeriö toteaa, että säännöksen käytännön toimeenpanossa on tärkeää, että sääntelyobjektina Veikkaus Oy tarvittaessa käyttää markkinoinnin suunnittelussa asiantuntemusta KKV:n huomioon sisältyvän näkökulman huomioonottamiseksi lain tavoitteet ja Veikkaus Oy:n laissa säädetty tehtävä huomioiden.

Sisäministeriö yhtyy KKV:n näkemykseen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan pelaamisen määrässä tapahtuvien muutosten vaikutuksesta Veikkaus Oy:n tarpeeseen markkinoida rahapelejä kanavointitarkoituksessa.

Poliisihallitus on todennut, että 14 b §:n 1 momenttiin sisältyvä periaate markkinoinnin välttämättömyydestä kysynnän ohjaamiseksi vähemmän haittoja aiheuttavaan rahapelaamiseen tulisi poistaa. Sisäministeriö toteaa, että ehdotettu periaate on tärkeä. Sisäministeriö katsoo, että rahapelien markkinoinnissa ja myös niiden toimeenpanossa tulisi pyrkiä ohjaamaan olemassa olevaa kysyntää vähemmän haitalliseen pelaamiseen.

Sisäministeriö toteaa, että ehdotetun 14 b §:n 6 momentin tarkoituksena on rajoittaa markkinointia kaikkien sellaisten pelipaikkojen osalta, joissa on pelattavissa 4 tai 5 momentissa tarkoitettuja markkinointikiellon alaisia pelejä. Veikkaus.fi-sivustolla ja Veikkaus Oy:n mobiilisovelluksessa on tarjolla kaikki Veikkaus Oy:n rahapelit. Kyse on puhekielellä ilmaistuna nettikasinosta, jonka markkinoinnin rajoittamisen katsotaan olevan rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen tehostamiseksi välttämätöntä siellä pelattavana olevien haitallisimpien pelien vuoksi. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, haitallisimpien pelien markkinointi on syytä rajoittaa vain pelien pelipaikkatietoihin. Veikkaus.fi-sivustosta ja yhtiön mobiilisovelluksesta voitaisiin fyysisen pelikasinon ja pelisalien tapaan antaa tietoa, mutta niitä ei voitaisi elämyksellisesti markkinoida. Sisäministeriö katsoo, ettei ehdotettua 14 b §:n 6 momenttia ole

syötä muuttaa Veikkaus Oy:n esittämällä tavalla rajaamaan koskemaan ainoastaan fyysisiä pelipaikkoja.

Sisäministeriö pitää huomionarvoisena Poliisihallituksen näkemystä siitä, että ehdotetun 14 b §:n 7 momentista tulisi poistaa kuvalliseen tai painettuun markkinointiin sisällytettävistä tiedoista osuus ”mikäli tämä on markkinointimateriaalissa käytettävän tilan vuoksi mahdollista”. Myös EHYT on katsonut, että kyseiset tiedot tulisi aina olla mukana markkinoinnissa. Sisäministeriö katsoo, että säännöstä voidaan muuttaa Poliisihallituksen esittämällä tavalla.

Sisäministeriö pitää huomionarvoisena Poliisihallituksen kannanottoa siitä, että sen sijaan, että Veikkaus Oy:tä veloitettaisiin lisäämään markkinointimateriaaliin yksittäinen rahapeliongelmien apua tarjoava palveluntuottaja, Veikkaus Oy:tä tulisi säännöksessä velvoittaa lisäämään markkinointimateriaaliin esimerkiksi verkko-osoite, josta löytyisi tarkempaa tietoa eri palveluntuottajista. Myös Veikkaus Oy on antanut asiasta samansuuntaisen kannanoton ja tuonut esille, että pelkän pelikieltomahdollisuuden sijaan tulisi antaa laajemmin tietoa pelaamisen hallinnan välineistä. Sisäministeriö katsoo, että säännöstä voidaan muuttaa siten, että kuvallisessa tai painetussa julkaisussa tulisi antaa tietoa, mistä on saatavilla lisätietoa pelaamisen hallinnan välineistä ja rahapeliongelmien apua tarjoavista tahoista. Tällaisen tiedon lähde voisi olla Veikkaus Oy:n ylläpitämä yhtiön pelipalvelusta (veikkaus.fi) erillinen verkkosivusto sekä puhelinnumero sellaisia henkilöitä varten, joilla ei ole mahdollisuutta verkkoasiointiin.

Annetuissa lausunnoissa on lisäksi esitetty kannanottoja siitä, että edellä mainittujen tietojen antamisvelvollisuus laajennettaisiin myös muuhun kuin kuvalliseen ja painettuun markkinointiin (esimerkiksi radiomainos). Sisäministeriö pitää esityksen tavoitteet huomioon ottaen säännöksen muuttamista tältä osin perusteltuna.

Edellä todetut muutokset voitaisiin toteuttaa 7 momenttiin esimerkiksi seuraavalla tavalla:

14 b §

Rahapeliin markkinointi

~~Rahapeliin kuvallisen tai painetussa julkaisussa julkaistun markkinoinnin tulee aina sisältää tieto rahapelaamisen sallitusta ikärajasta sekä tieto pelaajan mahdollisuudesta asettaa itselleen pelikielto siitä, mistä saa tietoa pelaamisen hallinnan välineistä ja rahapeliongelmien apua tarjoavista palveluntuottajista, jos tämä on markkinointimateriaalissa käytettävän tilan vuoksi mahdollista.~~

Sisäministeriö ei pidä välttämättömänä 62 b §:n nojalla annettavan kieltopäätöksen enimmäisvoimassaoloajan (3 kk) pidentämistä vastaamaan 62 a §:n nojalla annettavan kieltopäätöksen ehdotettua uutta enimmäisvoimassaoloaikaa (12 kk). 62 a §:n ehdotettu voimassaoloajan pidennys vaikuttaa osaltaan ehdotettuun maksuliikenne-estösäätelyyn ja estolistan ylläpitämiseen niistä yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisista rahapeliyhtiöistä, joiden markkinoinnin Poliisihallitus olisi todennut arpajaislain vastaiseksi ja joille Poliisihallitus olisi antanut 62 a §:n mukaisen kieltopäätöksen. Toisin kuin yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen markkinoinnin osalta, Poliisihallitus käy Veikkaus Oy:n kanssa jatkuvaa dialogia arpajaislain nojalla sallitusta markkinoinnista. Sisäministeriö pitää todennäköisenä, että Veikkaus Oy, elinkeinonharjoittaja tai yhteisö lopettaisi Poliisihallituksen 62 b §:n nojalla antaman kieltopäätöksen jälkeen arpajaislain vastaiseksi todetun markkinoinnin eikä uuden kieltopäätök-

sen valmistelulle ole siten tarvetta. Sisäministeriö katsoo, että säännöstä voidaan kuitenkin muuttaa Poliisihallituksen esittämällä tavalla, jos se on valio-kunnan näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaista.

EHYT:n lausuntoon viitaten sisäministeriö toteaa, että pelaajan on aina mahdollista kieltää suoramarkkinointi ilman liityntää pelaamisen estojen asettamiseen. Oikeus milloin tahansa ja maksutta kieltää henkilötietojen käsittely suoramarkkinointitarkoituksia varten perustuu tietosuoja-asetuksen 21 artiklan 2 ja 3 kohtiin.

Ehdotettu 14 b § sisältää lukuisia täsmennyksiä Veikkaus Oy:lle sallittuun markkinointiin. Ehdotus pitää sisällään myös ns. ristiinmarkkinointikiellon (14 b §:n 2 momentin 9 kohta). EHYT:n lausunnossaan esittämiä lisäsääntelyehtoja rahapeliä markkinoinnin osalta on tuotu esille myös esityksen valmistelun aikana. Valmistelun aikana ei ole ollut kuitenkaan mahdollista tarkemmin arvioida niiden mahdollista sääntelyllistä toteuttamista eikä niiden vaikutuksia. Tältä osin on hyvä huomioda, että säännösmuutosten lisäksi Veikkaus Oy voi myös omaehtoisesti toteuttaa tarpeenmukaisia toimenpiteitä rahapeliä markkinoinnin osalta haittojen ehkäisemisen ja vähentämisen edelleen tehostamiseksi.

Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolinen markkinointi ja maksuliikenne- estot (62 a, 62 c-62 k ja 62 l-n §)

Lausunnot

Oikeusministeriön mukaan tärkeää on, että myös maksuliikenne-estojen koskevassa soveltamiskäytännössä huomioidaan EU-oikeuden vaatimukset. Käytäntö osoittaisi estomenettelyjen toimivuuden.

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen mukaan ehdotuksessa on merkittäviä arveluttavia piirteitä Ahvenanmaan itsehallintolain noudattamiseen liittyen. Maakunnan hallituksen mukaan esityksessä on asiavirheitä ja vääriä termejä. Esimerkiksi esityksen muotoilu ”Ahvenanmaan maakunnalla on perustuslain 120 §:n mukaan itsehallinto sen mukaan kuin Ahvenanmaan itsehallintolaissa erikseen säädetään” on suorastaan virheellinen. Lisäksi esityksessä käytetään myös ilmausta Manner-Suomi, mikä ei vastaa itsehallintolain mukaista oikeaa terminologiaa. Lausunnon mukaan valtakunnan lainvalmisteluprosessissa käytettävä terminologia on korjattava tältä osin.

Jotta Ahvenanmaan itsehallintoa ja maakuntapäivien lainsäädäntövaltaa ei rajoitettaisi, mahdollisen maksunestojärjestelmän on maakunnan hallituksen mukaan oltava itsehallintolain mukainen valtakunnan ja Ahvenanmaan välisen toimivallan jaon osalta. Maakunnan hallitus toteaa kuitenkin, että valtakunta ei voi estolistoja laatimalla tai muilla toimenpiteillä estää Ahvenanmaalla tai laivoilla maakuntapäivien lainkäyttöalueella olevia ihmisiä käyttämästä Paf:in tai muiden peliyhtiöiden pelipalveluita. Valtakunnan lainsäädännöllä ei myöskään voi ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka estäisivät maakuntapäiviä tulevaisuudessa esimerkiksi käyttämästä lainsäädäntövaltaansa siten, että Ahvenanmaalla ja maakuntapäivien lainkäyttöalueella olevilla laivoilla otettaisiin käyttöön yksityisille toimijoille myönnettäviin lisensseihin pohjautuva säännelty pelimarkkina.

Maakunnan hallituksen mukaan maksunestojärjestelmä ei ole itsehallintolain valtakunnan ja Ahvenanmaan välisen toimivallan jaon mukainen, koska siinä Ahvenanmaalla tai maakuntapäivien lainkäyttöalueella olevilla laivoilla olevia ihmisiä, joiden kotikunta on muualla Suomessa, estettäisiin käyttämästä Paf:in

tai muiden peliyhtiöiden pelipalveluita, jos he kuuluvat maksutapahtumia koskevien estojen piiriin. Eduskunta ei voi tahallaan hyväksyä sellaista lakia, joka käytännössä ja nykytekniikasta johtuen olisi itsehallintolain mukaisen valtakunnan ja Ahvenanmaan välisen toimivallan jaon vastainen.

Koska säännöksen mahdolliset vaikutukset ahvenanmaalaisiin ovat epäselviä, maakunnan hallitus haluaa tuoda esiin perusoikeuksiin ja lakiehdotuksen 62 d §:n mukaisiin rajoituksiin liittyvät luonnollisten henkilöiden sananvapautta koskevat ongelmat. Osapuolten oikeussuojan kannalta epäilyksiä liittyy myös Poliisihallituksen toimivaltuuksien lisäämiseen ja siihen seikkaan, että kieltoja, joita Poliisihallitus voi antaa koskien rahapeliä järjestämistä, markkinointia ja nyt arpajaislakiin ehdotettavan 62 l §:n mukaan myös maksutapahtumien toteuttamista, pidennetään samaan aikaan kuin arpajaislain 66 §:n 2 momentin mukaiset kiellot toimeenpannaan valituksista huolimatta.

Markkinaoikeus ei pidä hyvänä ratkaisuna asianosaisten eikä markkinaoikeuden kannalta sitä, että arpajaislain mukaisten seuraamusmaksuesitysasioiden käsittely markkinaoikeudessa olisi eriytettävä muita seuraamuksia koskevien asioiden käsittelystä sekä käsiteltävä eri prosessijärjestyksessä. Ehdotetulle ratkaisulle ei ole kuitenkaan käsillä olevassa tilanteessa vaihtoehtoja.

Markkinaoikeus kiinnittää huomiota esityksen vaikutusten arviointiin markkinaoikeutta koskien. Esityksessä ei arvioida olevan huomattavia resurssivaikutuksia markkinaoikeuteen. Huomattavuutta ei kuitenkaan tarkemmin määritellä. Myös kokonaisarvio jää epäselväksi. Esityksessä ei esitetä arviota arpajaislain mukaisten seuraamusmaksuasioiden vuosittaisesta lukumäärästä, eikä myöskään siitä, minkälaisiksi markkinaoikeudessa käsiteltävät arpajaislain mukaiset seuraamusmaksuasiat tulevat muodostumaan.

Poliisihallitus katsoo, että 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 rahapelivoittoina, 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.

Poliisihallituksen mukaan ehdotetun 62 l §: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.

Poliisihallituksen tiedonsaantioikeuksiin liittyen Poliisihallitus toteaa jäävän epäselväksi, onko 62 n §:n 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.

Poliisihallitus toteaa, että esitetyn 62 l §:n 2 momentin mukaan maksutapahtumien käynnistäminen ja toteuttaminen 1 momentissa tarkoitettujen rahapeliä toimeenpanijan ja pelaajan välillä on kiellettyä. Säännöksen sanamuodon mukainen kieltäminen on kategorinen. Sääntelyn perusteluissa on kuitenkin viitattu

esimerkiksi tilinumeroperusteiseen blokkaukseen ja toimialakoodeihin perustuvaan blokkaukseen. Ainoastaan tilinumeroihin ja toimialakoodeihin 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 rahapeliin 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 asetetun rahapeliyhteisön ja pelaajan välisiä maksutapahtumia, joissa pelaajan kortti on fyysisesti läsnä. Varsinaisessa säännöksessä ei säädetä asiasta. Poliisihallituksen mukaan olisi toivottavaa, että lainsäätäjä täsmentää, onko tarkoitus edellyttää maksupalveluntarjoajilta alueellisen soveltamisalan huomioimista korttimaksujen osalta.

Arpajaislaissa säädetyn valvontatehtävän tehokkaaksi suorittamiseksi Poliisihallituksella tulisi olla oikeus saada salassapitosäännösten estämättä tietoja kolmansilta osapuolilta ja muilta viranomaisilta valvontatehtävän suorittamiseksi. Poliisihallituksella tulisi olla tiedonsaantioikeus esimerkiksi verkkosivustojen palvelintilan vuokraajilta arpajaislain vastaista rahapeliin markkinointia verkkosivustolla harjoittavan tahon selvittämiseksi. Valvonnan toteutumisen kannalta on myös ongelmallista, ettei tiedonannon laiminlyöntiä ole sanktioitu lainkaan. Tämä vaarantaa tiedonsaantioikeuden toteutumisen ja siten vaarantaa koko valvontatehtävän toteuttamisen.

Veikkaus Oy:n mukaan lain toimeenpanossa on varmistettava, että viranomaisella on välineet puuttua myös asiakkaille suoraan tapahtuvaan arpajaislain vastaiseen markkinointiin ja sen tulisi johtaa toimijan listaamiseen estolistalle. Erityisen haitallisena yhtiö pitää sellaista tilannetta, jossa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliset toimijat voisivat jatkaa korkean pelihaittariskin omaavien nopearytmisten pelien markkinointia asiakkailleen, mutta Veikkauksen osalta tämä markkinointi olisi kielletty.

Peluurin näkemyksen mukaan esitetty ratkaisu maksuliikenne-estoista ei tuo pelihaittojen näkökulmasta riittäviä keinoja puuttua monopolin ulkopuolisten toimijoiden tarjontaan. Toisaalta Peluuri ei katso niiden olevan ristiriidassa pelihaittojen ehkäisyn kanssa, toisin kuin esimerkiksi mainonnan ja markkinoinnin käyttö kanavointitarkoituksessa.

Finanssiala ry (FA) ei kannata maksuliikenne-estoja. Maksuliikenne-estot eivät rajoittaisi tehokkaasti ulkomaisilla pelisivustoilla tapahtuvaa pelaamista, koska estoja pystytään kiertämään helposti useilla eri tavoilla. FA toteaa, että käytännössä estoilla saatettaisiin estää myös sallittuja tapahtumia. Maksuliikenne-estot tarkoittaisivat merkittäviä muutoksia pankkien tieto-, monitorointi- ja maksujärjestelmiin. FA arvioi esitetyn maksuliikenne-estoja koskevan sääntelyn heikentävän suomalaisten maksupalveluntarjoajien kilpailukykyä ja asettavan ne eriarvoiseen asemaan muihin eurooppalaisiin maksupalveluntarjoajiin verrattuna.

Mikäli maksamisen estoista säädetään, pitää FA tärkeänä, että maksutapahtuman eston peruste on yksiselitteinen, jotta kaikkien sen piiriin kuuluvien oikeusturva tulee huomioiduksi. FA pitää tärkeänä, että estojen kohteena olevien yhteisöjen tunnistaminen ja estolistalle määrittäminen on viranomaisen vastuulla. FA toteaa, että rajausta Ahvenanmaalla tapahtuvan maksuliikenteen osalta ei ole mahdollista noudattaa kaikissa tapauksissa. Estojen myötä mannersuomalaisen kuluttajan ei olisi matkustaessaan ulkomaille mahdollista pelata kieltolistalla olevan rahapeliyhtiön verkkopelejä käyttäen tilimaksamiseen liittyviä maksutapoja. FA toteaa, että nimitietoon perustuva korttimaksamisen esto ei olisi samalla tavalla tehokas estokeino kuin kategoriseen toimialakoodiin yksinomaisesti perustuva esto. FA tuo esille, ettei pankeilla ole mahdollisuutta päätellä maksuliikenteessä kulkevien tietojen perusteella, mitkä maksutapahtumat ovat rahapelaamiseen liittyviä maksutapahtumia. FA:n mukaan, jos suomalainen kuluttaja työskentelisi kieltolistalla olevalle rahapeliyhtiölle, tarkoittaisi saapuvan rahaliikenteen esto, että myös palkanmaksu työntekijälle estyisi. Ulkomaiset palkat saapuvat tyypillisesti tavallisena tilisiirtoina ilman yksiselitteistä tunnistetta, jolla tapahtumat voitaisiin tunnistaa palkoiksi. FA katsoo myös, että 62 l §:ssä olevaa termiä ”pelaaja” olisi syytä tarkentaa. Maksupalveluntarjoaja ei voi päätellä maksutapahtumista, missä roolissa maksaja on maksutapahtumassa mukana. Koska laissa ei ole rajattu pelaajaa luonnolliseen henkilöön, voi estojen tulkinta olla haastavaa ja johtaa esimerkiksi yleisluontoisiin maksuliikenne-estoihin.

FA toteaa, että estojen toteuttamisen ja ylläpitämisen kustannukset suhteessa odotettavissa olevien estotapahtumien määrään ja niiden kautta saavutettaviin hyötyihin olisivat kohtuuttomat ja esittää, että maksuliikenne-estojen toteutuessa estojärjestelmän toteutukseen ja vuosittaiseen ylläpitoon liittyvät kustannukset korvataan pankeille. Pankeilla on meneillään laaja-alaisia maksujärjestelmiä koskevia ja resursseja sitovia sääntelymuutoksia, joissa on veloitettavat aikataulut. FA esittää, että maksuliikenne-estojen toimeenpanolle säädetään kahden vuoden siirtymäaika.

Kreab Oy on antanut lausunnon maksupalvelun tarjoajien konsortion puolesta, johon kuuluvat Brite AB, Euteller Oy ja Trustly Group. Konsortio suhtautuu positiivisesti siihen, että tiettyjä esiin nostamiansa riskejä ja epäkohtia on huomioitu hallituksen esityksen valmistelussa. Lausunnonantajat suhtautuvat suurella epäilyksellä maksuestojen toimivuuteen ja niillä saavutettaviin potentiaaleihin hyötyihin. Mainontakiellon rikkomiseen perustuva kieltolista on toimivampi kuin yleinen geo-blokkauk. Lausunnon mukaan esitys jättää myös paljon tulkinnanvaraa sille, mikä luokitellaan suomalaisille kuluttajille tarkoitetuksi markkinoinniksi. On tärkeää määritellä selkeästi, mitä markkinointirikkomus tarkoittaa. Lausunnossa todetaan, ettei esitysluonnos täytä hyvän lainsäädännön suhteellisuusvaatimuksia maksuestoista aiheutuvien kustannusten suhteen. Lainsäädännön tulisi ottaa huomioon, että toimialan ja toimeentulon kieltämisen tai rajoittamisen positiivisten vaikutusten tulisi olla suurempia kuin negatiiviset vaikutukset.

Kreab Oy:n mukaan Ahvenanmaan itsehallintoalueen ja maksuestojen käytännön välistä perustusoikeudellista suhdetta on syytä tarkastella. Pankeille ja maksupalveluiden tarjoajille ei ole tällä hetkellä mahdollista tai oikeutettua tietää jokaisessa transaktiossa, sijaitseeko kuluttaja fyysisesti Suomessa vai Ahvenanmaalla. Pankkisalaisuus estää maksajan tietojen luovuttamisen maksulaitokselle. Esitetty malli velvoittaisi kuitenkin pankit toimimaan juuri näin käytännössä. Lain tulkinta muodostuu äärimmäisen hankalaksi esitetyn kaltaisella yhtälöllä.

Kreab Oy katsoo, että maksuestojen käytännön toteutus ja valvonta sisältävät niin paljon epävarmuustekijöitä, että niiden vaikutusta ja kustannuksia on syytä tarkastella huomattavasti esitysluonnosta syvällisemmin. Maksujen käynnistämiseen liittyen palveluntarjoajat käyttävät toisen maksupalveludirektiivin (PSD2) myötä avattuja avoimia rajapintoja (API), joilla mahdollistetaan pääsy asiakkaan pankkitiliin, muttei hänen muihin tietoihinsa, kuten osoitetietoon. Tällöin maksupalvelun välittäjän on erittäin vaikea, tietää onko maksu eston vastainen. Tämä epätietoisuus johtaa helposti yli-blokeeraukseen, millä vahingoitetaan myös kuluttajan asemaa.

Paf toteaa, että lopullisessa lakiehdotuksessa todetaan asianmukaisesti, että maksuestot kohdistuvat nimenomaan sellaisiin tahoihin, jotka luvattomasti markkinoivat pelejä valtakunnassa. *Paf* kuitenkin huomauttaa, että esityksessä on edelleen tekstejä, joissa virheellisesti viitataan yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisiin peleihin.

Paf korostaa lainsäädännön ennakoitavuuden tärkeyttä ja sitä, että on oltava selvää, mitkä toimenpiteet kuuluvat markkinoinnin käsitteen piiriin ja mitkä eivät. *Paf* korostaa, että markkinoinnin määritelmää ei ole tarkoitus muuttaa lakiehdotuksella eikä sen soveltamisen siis kuulu muuttua millään tavoin 1.1.2022 jälkeen, jolloin uudistetun arpajaislain on tarkoitus tulla voimaan. *Paf* edellyttää, että myöskään uudistetun arpajaislain mukaan Poliisihallitus ei voi kieltää *Paf*:n nykyistä ja tulevaa toimintatapaa, johon ei kuulu minkäänlaista valtakunnassa tapahtuvaa markkinointia, ja että *Paf* ei voi joutua estolistalle eikä sille määrätä uhkasakkoja eikä kieltoja.

Paf pitää ongelmallisena sitä, että Poliisihallituksen päätökset yritysten lisäämisestä estolistalle ja uhkasakkojen ja kieltojen määräämisestä voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Vaikka hallinto-oikeus voikin kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi, on vaarana, että tällainen menettely kestää liian kauan eikä oikeuta jo tapahtunutta vahinkoa. *Paf* ehdottaa lakiehdotuksen 66 §:ää muutettavaksi, ja että siinä sen sijaan lähdettäisiin siitä, että tavanomainen oikeus hakea muutosta viranomaiseen päätökseen olisi voimassa. Niissä tapauksissa, joissa Poliisihallitus katsoisi, että on kyse ilmeisistä rikoksista, Poliisihallitus voisi sen sijaan pyytää välitöntä täytäntöönpanoa tuomioistuimelta.

Jotta valtakunnan arpajaislaki olisi itsehallintolain ja maakunnan ja valtakunnan välisen toimivallanjaon mukainen, ja jotta se ei loukkaisi *Paf*:in oikeutta toiminnan harjoittamiseen saamiensa lupien puitteissa, on varmistettava, että lakiehdotuksella ei estetä ahvenanmaalaisia tai muita Ahvenanmaalla tai maakuntaan rekisteröidyillä aluksilla oleskelevia ihmisiä pelaamasta *Paf*:in verkko-pelejä tai kivijalkapelejä Ahvenanmaalla tai laivoilla. Niin kauan kuin *Paf*:ia ei aseteta estolistalle tältä osin ei ole mitään käytännön ongelmia. Mutta jos *Paf* yllättäen lisättäisiin estolistalle, myös lakiehdotuksen ristiriita itsehallintolain kanssa kävisi ilmeiseksi. *Paf*:in käsityksen mukaan pelaajan kotiosoitteen tarkistaminen ei riitä varmistamaan ehdotuksen itsehallintolainmukaisuutta. *Paf* ihmettelee, että miten lainsäätäjä aikoo varmistaa sen, että uudistettu arpajaislaki ei koske ketään Ahvenanmaan alueella tai Ahvenanmaan lipun alla purjehtivilla aluksilla oleskelevaa henkilöä. Jos maantieteellinen jäljittäminen ei ole juridisesti, teknisesti tai taloudellisesti toteutettavissa, ei myöskään liene mahdollista ottaa käyttöön niin sanottua estolistaa koskevaa lainsäädäntöä ylipäätään.

Paf katsoo, että lisenssijärjestelmään perustuva sääntely turvaisi tehokkaammin pitkällä aikavälillä kestävän pelimarkkinan ja edistäisi Suomen hyvää kuluttajansuojaa.

Suomen Pokerinpelaajat ry vastustaa maksuliikenteen estoja. Ne vaarantaisivat satojen pokeriammattilaisten (arvio 500) elinkeinon ja heikentäisivät kymmenientuhansien harrastajien (arvio 50.000) pelimahdollisuuksia. Esitetyssä muodossa vaikutus olisi kuitenkin rajallinen, koska kaikki ulkomaiset pokeria tarjoavat pelintarjoajat eivät tällä hetkelläkään markkinoi Suomeen. Lisäksi niillä, jotka markkinoivat, olisi mahdollisuus sen lopettamiseen. Ulkomaisten peliyhtiöiden markkinoinnin rajoittamista yhdistys ei vastusta, valittu keino ei vain vaikuta ulkomaisen markkinoinnin määrään (vaikka vaihtanee osin markkinoijia) ja siten peliongelmaan ollenkaan.

Yhdistyksen mukaan suomalaiseen peliongelmaan maksublokkien vaikutus olisi siis olematon, ellei jopa negatiivinen. Ongelmapelaajat kiertävät blokit helposti. Riskipelaajat voisivat ajautua ETA-alueelle lisensioiduista peleistä oikean mustan alueen tarjonnan pariin. Blokit eivät ole este, vaan hidaste kierrettäväksi. Toisaalta blokit tulevat hidasteeksi muunkin sähköisen kaupan kohdalla. Kaupankäynti, kauppiaat ja asiakkaat olisivat sijaiskärsijöitä. Yhdistyksen mukaan maksuliikenne-estoilla ei voida saavuttaa tavoiteltua päämäärää rahapelihaittojen tehokkaammasta ehkäisystä. Suomesta käsin tapahtuvaa voitollista pokerin pelaamista ulkomaisilla sivustoilla maksublokit kuitenkin varmasti vähintään vaikeuttavat. Yhdistys toteaa, että maksublokit eivät tuo Veikkaukselle kanavointikykyä.

Yhdistyksen mukaan maksuliikennerajoitukset eivät ole toimineet Norjassakaan. Sisäministeriön rahapelilainsäädäntöä koskevan esiselvityksen mukaan EU:ssa maksuliikenne-estot ovat lainsäädännöllisesti mahdollisia kuudessa-toista maassa. Käytössä ne ovat kuitenkin vain kahdeksassa. Kaikissa näissä on nettipelaamisen lisensijärjestelmä. Jos maksuliikenne-estot toimisivat, ne olisivat käytössä kaikissa.

Suomen Urheiluviedonlyöjät ry toteaa, että maksuliikenne-estot eivät ole toimineet yhdessäkään verrokkimaassa. Muuttuneessa ja yhä muuttuvassa toimintaympäristössä esitetyillä kieltokeinoilla ei ole onnistumismahdollisuutta. Lisäksi rahapelaamisen ohjaaminen lailliseen pelitarjontaan on lakiperusteluna kestävä, koska rahapelaaminen ulkomaisille rahapeliyhtiöille on täysin laillista. Maksuliikenteen estäminen peliyhtiöiden ja asiakkaiden välillä ohjaa pelaajia ns. harmaalle alueelle. Pelaajat voivat siirtyä epäilyttävien ETA-alueen ulkopuolisten peliyhtiöiden asiakkaiksi ja nämä käyttävät myös valvonnan ulkopuolella olevia maksunvälitysyhtiöitä. Maksuliikenne-estot ovat ylimitoitettuja. Vaikka estojen olettaisikin toimivan, edunsaajille tästä tulisi vain noin 10 miljoonan euron vuosittainen lisätuotto Veikkaus Oy:n virallisen arvion mukaan. Sen sijaan yhteiskunnalle syntyisi maksuliikenteen estoista useiden miljoonien eurojen lisäkustannukset.

Suomen Urheiluviedonlyöjät ry:n kannalta katsottuna uusi arpajaislaki on suuri uhka jäsenistön elinkeinolle eli ammattimaiselle pelisijoittamiselle. Elinkeinoa voi haitata se, että rahaliikenne peliyhtiön ja pelaajan välillä estetään. Perustuslain kannalta olisi aivan poikkeuksellista, mikäli EU:n jäsenvaltio estäisi täysin laillisen sijoitustoiminnan. Perustelutekstissä viitatu tapaukset (Tipp 24 sekä Svit Rozvag, Tov ja muut) eivät ole relevantteja, koska niissä taustalla on joko laitton pelinjärjestäminen tai rahapelitoiminnan kokonaan kieltäminen. Ukrainan tapauksessa kyseessä ei ole edes EU-valtio. Nyt esitetty laki uhkaisi ainoastaan sivullisia uhreja eli ammattimaisia pelisijoittajia, joka ainoana pelaajaryhmänä tuo Suomeen rahaa. Lain kohderyhmänä pitäisi olla peliongelmaista kärsivät kasinopelaajat ja onnenpelien mielikuvamarkkinointi eikä ammattimaiset pelisijoittajat.

Suomen Urheiluvedonlyöjät ry katsoo, että uusi arpajaislaki pyrkii ehkäisemään ulkomaisten peliyhtiöiden markkinointia Manner-Suomessa. Jotta vältettäisiin vaikeat tulkintakiistat, on määriteltävä tarkkarajaisesti mikä on markkinointia ja mikä ei. Tässä asiayhteydessä Veikkaus Oy:n ns. tuoteinformaatio on omiaan aiheuttamaan epäselvyyksiä. Miten jatkossa tulkitaan ulkomaisen peliyhtiön tuoteinformaatio? On myös huomioitava, että laittomaan markkinointiin puuttuminen on ollut erityisen haastavaa suomalaisille viranomaisille jo nykyisenkin lain voimassa ollessa. Uusi laki ei tuo tähän helpotusta ja tilanne hankaloituu yhä, koska sosiaalisen median sisältöön on yhä vaikeampi puuttua. Kaiken kaikkiaan voidaan todeta, että uusi arpajaislaki tulee jatkamaan Veikkaus Oy:n markkinaosuuden pienentymistä online-rahapeleissä.

EGBA katsoo, että arpajaislakiin ei pitäisi sisällyttää säännöksiä maksuliikenteen estoista. EGBA toteaa lakiesityksen olevan monilta osin EU-oikeuden ja vakiintuneen unionin oikeuskäytännön vastainen. Lakiesityksestä puuttuu tosiasiallinen EU-oikeuden edellyttämä suhteellisuusperiaatteen mukainen arviointi. Lakiesityksestä puuttuu vähemmän rajoittavien keinojen arviointi sekä ylipäänsä vaihtoehtojen arviointi. Lakiesityksestä puuttuu monopolin sallittavuuden arviointi ottaen huomioon nykytilanne sekä ehdotetut muutokset. Tasapaino EU:n perusvapauksien ja oikeuksien sekä rahapelitoiminnan rajoittamisen välillä on arvioitava huolellisesti. Vaihtoehtojen arviointi tiukan monopolin ylläpitämisen sijaan on tärkeätä etenkin, kun sama tai vähintään sama suojan taso (ottaen huomioon mm. kuluttajansuoja, pelihaittojen ehkäisy sekä rikosten ja petosten ehkäisy) voidaan saavuttaa myös merkittävästi vähemmän rajoittavalla lisenssijärjestelmän käyttöönnotolla.

EGBA toteaa, että yksi maksuliikenteen estoja koskevan sääntelyn pääperusteista hallituksen esityksen mukaan on se, että ulkomaiset online-pelit aiheuttavat kuluttajille enemmän riskiä peliriippuvuudesta verrattuna peleihin, joita monopoli tarjoaa. Syy-yhteyttä monopolin ulkopuolisen tarjonnan ja peliongelmiin välillä ei ole osoitettu. Maksuliikenteen estäminen ilman riittävää perustelua ylittää sen, mikä on tarpeen ja välttämätöntä kielletyn rahapelitarjonnan kontrolloimiseksi. Se myös loukkaa paitsi online-pelien ja vedonlyöntitoimijoiden oikeuksia, myös niiden maksupalveluntarjoajien oikeuksia, joilla on toimilupa ja jotka ovat EU-sääntelyn alaisia, ja jotka oikeutetusti luottavat SEUT artiklojen 56 ja 63 asettamiin EU:n perusvapauksiin tarjotessaan kyseisiä palveluita.

EGBA katsoo, että ehdotetut maksuliikenteen estot eivät ole aiottuun tarkoitukseen soveltuvia keinoja eikä niitä voida pitää EU-oikeuden ja oikeuskäytännön edellyttämällä tavoin perusteltuina. Ehdotettuja maksuliikenteen estoja ei voida pitää välttämättöminä eikä kohtuullisina välineinä takaamaan kuluttajansuojaa, minkä lisäksi ne loukkaavat selvästi EU:n perussopimusten takamia perusoikeuksia ja -vapauksia. Lisäksi esityksen käytännön toteutusta eikä vaikutuksia ole pystytty ennakoimaan, joten on perusteetonta olettaa, että maksuestojen avulla voidaan tosiasiallisesti ratkaista ongelmapelaamiseen liittyviä riskejä.

EGBA toteaa, että ehdotettu 62 m § on hyvin tulkinnanvarainen ja omiaan vähentämään oikeusvarmuutta maksupalveluntarjoajien näkökulmasta. Sääntöksen ja sen perusteluihin ei esimerkiksi sisälly ohjeistusta siitä, mikä on ”riittävä aika” maksuliikenne-eston toteuttamiselle, jolloin maksupalveluntarjoajalla ei olisi riskiä toimijakohtaisesta kieltopäätöksestä. Poliisihallituksen ensisijaisena keinona mainittuja neuvontaa ja ohjeistusta ei myöskään ole tarkemmin määritelty hallituksen esityksessä, joten on epäselvää mitä ne tarkoittaisivat ja sisältäisivät käytännössä.

EGBA katsoo, että 62 m §:n kolmannessa momentissa mahdollistettu muutoksenhaku hallinto-oikeuteen on käytännössä merkityksetön. Jo nykyisellään hallinto-oikeudet ovat erittäin kuormittuneita ja niiden käsittelyajat ovat huomattavan pitkiä. Näin ollen esitetty muutoksenhakumahdollisuus, jossa Poliisihallituksen päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, on toteuttamiskelvoton ja jäisi erittäin todennäköisesti käyttämättä. Ehdotettu säännös ei siten millään muotoa lisää maksupalvelutarjoajien oikeusturvaa eikä oikeusvarmuutta.

EGBA toteaa, että hallituksen esityksessä ei ole esitetty muutosta arpajaislain 4 §:n 8 kohdan markkinoinnin määritelmään. Kohta on kuitenkin melko suppeasti muotoiltu ja sellaisenaan epäselvä muuttuneessa toimintaympäristössä. Sen osalta tulisi pohtia tarvetta päivittää markkinoinnin määritelmää, jotta se paremmin vastaisi nykyaikaisia markkinoinnin kanavia ja tapoja. EGBA:n mukaan hallituksen esityksessä ehdotetun arpajaislain 14 b §:n mukaan Veikkauksen monopoli ulotettaisiin myös rahapeliin markkinointiin, jolloin mikään muu taho ei saisi markkinoida rahapelejä. Perusteluna esitetäänkin rahapelaamisen kanavointia Veikkaus Oy:n toimintaan. Lakiehdotuksella poistetaan kaikilta muilta tahoilta kuin monopoliyhtiöltä mahdollisuus markkinoida pelejä täysin riippumatta pelien haitallisuudesta tai markkinoinnin sisällöstä ja keinoista.

EGBA toteaa, että esitetty seuraamusmaksu rangaistuksena markkinointisääntöjen rikkomisesta on hankalasti toteutettava, kankea ja hyvin tulkinna-varainen. Hallituksen esityksen perusteluista ei ole saatavissa riittävää tulkinta-apua siihen, milloin ja mille taholle seuraamusmaksu tulisi määrätä. Myös se, milloin Poliisihallituksen näyttökynnys käytännössä ylittyy, on lakiesityksen perusteella epäselvä.

Sisäministeriön kannanotto

Esityksessä käytettävän terminologian osalta sisäministeriö toteaa, että nimitystä Manner-Suomi on käytetty valtakunnan osalta muun muassa yleisen ymmärrettävyyden vuoksi ja siksi, että nimitystä käytetään esimerkiksi laajasti esityksen taustana käytetyissä THL:n tutkimuksissa, joihin esityksessä myös useissa kohdin viitataan. Esityksessä on pyritty varmistamaan, että nimitystä valtakunta käytetään sellaisissa yhteyksissä, joissa on kyse välittömästi suhteesta itsehallintoon ja maakunnan lainsäädäntövaltaan. Esityksessä käsitellään eri jaksoissa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolista rahapelitoimintaa ja sen markkinointia sekä niihin puuttumista siltä osin, kuin kyse on arpajaislain vastaisesti toimeenpannusta tai markkinoidusta toiminnasta. Kaikki muu kuin Veikkaus Oy:n rahapelitoiminta on yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolista rahapelitoimintaa ja ilmaisia järjestelmän ulkopuolinen toiminta on välttämätöntä käyttää asiantilan kuvaamiseksi. Ilmaisu ei sisällä kannanottoa siitä, onko kyse mahdollisesti arpajaislain vastaisesta toiminnasta.

Sisäministeriö toteaa, että muiden kuin Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpano ja markkinointi on jo voimassa olevan arpajaislain mukaisesti kielletty. Veikkaus Oy:llä on yksinoikeus rahapeliin tarjoamiseen eli toimeenpanoon ja markkinointiin Suomessa. Sisäministeriö toteaa lisäksi, että lainsäädäntöön ei markkinoinnin määritelmän osalta esitetä muutoksia. Esimerkiksi yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen rahapeliyhtiön suomalaisille pelaajille kohdistama tuoteinformaatio rahapeleistä katsotaan markkinoinniksi ja on kiellettyä arpajaislain nojalla.

Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvät toimenpiteet yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen rahapelitoiminnan ja sen markkinoinnin torjumiseksi ovat osoittautuneet käytännössä riittämättömiksi. Voimassa olevaan arpajaislakiin

ei sisälly esimerkiksi säännöksiä, jotka jo ennalta estävästi tehokkaasti vaikuttaisivat lainvastaiseen toimintaan tai joiden nojalla toimijalle voitaisiin hallinnollisessa menettelyssä määrätä seuraamuksia jo aloitetusta tai toteutetusta lainvastaisesta menettelystä. Voimassa olevat säännökset eivät myöskään riittävästi mahdollista toimenpiteiden kohdistamista luonnollisiin henkilöihin, jotka erityisesti sosiaalisessa mediassa markkinoivat aktiivisesti muiden kuin Veikkaus Oy:n rahapelejä.

Ehdotettu seuraamusmaksujärjestelmä on arpajaislain vastaisen markkinoinnin torjunnan tehostamiseksi välttämätön. Seuraamusmaksujärjestelmää koskevan vaikutusten arvioinnin osalta sisäministeriö viittaa esityksen perusteluissa todettuun ja toteaa, että seuraamusmaksuasioden vuosittaista lukumäärää ei ole mahdollista arvioida. Muutoksilla pyritään vaikuttamaan yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden markkinointiin ja on esimerkiksi vaikea arvioida, kuinka paljon markkinointi ja seuraamusmaksujen määräämisen tarve tulee muutosten myötä vähenemään.

Arpajaislain 62 d ja 66 §:n ja luonnollisten henkilöiden sananvapauden osalta sisäministeriö toteaa, että esityksellä ei laajennettaisi voimassa olevaan arpajaislakiin sisältyvää yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapelien markkinoinnin kieltoa, vaan tehostettaisiin valvovan viranomaisen toimivaltuuksia puuttua tällaiseen lainvastaiseen markkinointiin. Kuten esityksen perusteluissa tuodaan esille, voimassa olevat säännökset eivät riittävästi mahdollista toimenpiteiden kohdistamista luonnollisiin henkilöihin, jotka erityisesti sosiaalisessa mediassa, jossa kohdeyleisöä ovat erityisesti nuoret, markkinoivat aktiivisesti muiden kuin Veikkaus Oy:n rahapelejä. Muiden kuin Veikkaus Oy:n rahapelien markkinointi on yksiselitteisesti arpajaislaissa kielletty. Kieltoa kuitenkin rikotaan erilaisilla markkinointitoimilla tietoisesti ja tarkoituksella tai sitä pyritään kiertämään.

Ehdotetussa arpajaislain vastaisen markkinoinnin torjuntaa tehostavassa sääntelyssä on huolehdittu riittävästä oikeusturvan takeista. Sisäministeriö viittaa 62 d §:n perusteluihin, joiden mukaan ensisijaisesti Poliisihallituksessa pyritään käyttämään lievempiä keinoja puuttumisessa arpajaislain vastaiseen toimintaan. Poliisihallitus pyrkii neuvonnalla ja ohjeistamalla torjumaan ennakolta tällaista toimintaa ja varsinaisella valvontamenettelyllä puuttumaan arpajaislain vastaiseen toimintaan. Poliisihallituksen on käytettävä puuttumiskeinojen valinnassa harkintavaltaa hallintolaissa säädettyjen hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Lisäksi oikeusturvasta huolehditaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädettyillä toimenpiteillä, kuten esimerkiksi mahdollisuudella kieltää päätöksen täytäntöönpanon tai määrätä täytäntöönpano keskeytettäväksi. Vaatimus tällaisen määräyksen antamisesta tulee käsitellä kiireellisenä. Arpajaislain säännöksillä ei myöskään puututtaisi yksityishenkilöiden väliseen omaehtoiseen viestintään eikä niiden voida katsoa johtavan siihen, että avoin julkinen keskustelu rahapelaamisesta estyisi yhteiskunnassa.

Sisäministeriö katsoo, että luonnolliselle henkilölle määrättävän seuraamusmaksun vähimmäismäärää ei ole tarpeen muuttaa. Seuraamusmaksun suuruus perustuisi ehdotuksen mukaan aina kokonaisarviointiin ja saisi olla enintään neljä prosenttia luonnollisen henkilön rikkomuksen päättymistä edeltäneenä vuonna toimitetun verotuksen mukaisista tuloistaan, kuitenkin vähintään 500 euroa.

Maksuliikenteen estojen käyttöönoton välttämättömyyden ja vaikutusten osalta sisäministeriö viittaa esityksen perusteluihin ja valiokunnalle anta-

maansa asiantuntijalausuntoon sekä sosiaali- ja terveysministeriön valiokunnalle antamaan asiantuntijalausuntoon ja lisäselvitykseen. Kokonaisuutena arvioiden maksuliikenne-estoilla voidaan arvioida olevan vaikutusta arpajaislain vastaisen ulkomaisen rahapelien tarjonnan ja pelaamisen vähentymiseen. Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kyseessä on uusi työkalu yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen Suomeen kohdistuvan tarjonnan estämiseksi ja yhdessä muiden ehdotettujen toimenpiteiden kanssa sillä arvioidaan olevan vaikutusta Suomeen kohdistuvaa rahapelitarjontaa vähentävästi. Lisäksi maksuliikenne-estojen arvioidaan toimivan vastoin arpajaislakia toimeenpantujen rahapelien pelaamista estävästi. Kattavaa ennakollista arviota estojen toimimisesta on vaikea tehdä, koska kyseessä on täysin uusi keino arpajaislain vastaisen rahapelitoiminnan estämiseksi. Laissa säädettyjen kieltojen tueksi tulee olla keinoja, jotta kiellot eivät jäisi merkityksettömiksi.

Ehdotetun sääntelyn rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä koskevien tavoitteiden ja perusoikeuksien rajoitusperusteiden katsotaan olevan perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön mukaisesti hyväksyttäviä. Perusoikeuksien rajoitusten taustalla on painava hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden suojeluun liittyvä yhteiskunnallinen intressi rahapelaamisen aiheuttaessa yksilölle monenlaisia haittoja, jotka heijastuvat myös lähiympäristöön ja koko yhteiskuntaan. Esityksen tavoitetta ei ole mahdollista saavuttaa perusoikeuksia vähemmän rajoittavin keinoin, sillä voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvät vähemmän rajoittavat keinot ovat osoittautuneet käytännössä riittämättömiksi. Perusoikeuksiin kohdistuvilla rajoituksilla ei mentäisi myöskään pidemmälle kuin on perusteltua suhteessa sääntelyn tavoitteena olevaan rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen. Ehdotetussa sääntelyssä on huolehdittu myös riittävästä oikeusturvajärjestelystä.

Sisäministeriö katsoo, että erillisen siirtymäsäännöksen sisällyttäminen lakiin ennen maksuliikenne-estosääntelyn soveltamisen alkamista annettujen kieltopäätösten vaikutuksesta maksuliikenteen estämiseen ei ole tarpeellinen. Ehdotetun maksuliikenne-estosääntelyn soveltaminen alkaisi vuoden 2023 alusta lukien lain muiden säännösten soveltamisen pääosin alkaessa heti lain voimaantulon jälkeen. Sisäministeriö ei näe lainsäädännöllistä estettä sille, että maksuestosääntelyn soveltamisen alkamisesta lukien Poliisihallitus voisi sisällyttää maksuliikenne-estolistalle myös sellaiset rahapeliyhteisöt, joita koskien olisi voimassa oleva Poliisihallituksen 62 a §:n nojalla antama kieltopäätös. Sisäministeriö katsoo, että hallintovaliokunta voisi sisällyttää asiasta selvemmän maininnan mietintöön.

Sisäministeriö toteaa, että Poliisihallituksen tiedonsaantioikeuksien laajentamista Poliisihallituksen lausunnossa esitetyllä tavalla ei ole hankkeen aikana arvioitu. Sisäministeriön näkemyksen mukaan Poliisihallituksen tiedonsaantioikeuksien mahdollista laajentamista ja tietojen antamisen mahdollista sanktioimista voitaisiin arvioida myöhemmin sen jälkeen, kun lain soveltamisesta on kertynyt riittävästi kokemusta.

Estolistan osalta sisäministeriö viittaa 62 l §:n perusteluihin ja toteaa, että estolistasta tulisi käydä ilmi rahapeliyhteisön ja sen rahapelitoiminnan riittävästi yksilöivät tiedot. Perusteluissa on esitetty esimerkkejä tällaisista tiedoista. Maksuliikenne-estojen tarkoituksenmukaisen toteutumisen osalta ehdotetun sääntelyn käytännön toimeenpano on suunniteltava huolellisesti ja on huomioitava maksuliikenne-estoista esitetyt kannanotot ja muista maista saadut kokemukset. Lausunnoissa esitettyjä näkökohtia esimerkiksi estolistan tarkoituksenmukaisen sisällön ja yksilöintitietojen osalta on mahdollista huomioida ehdotetun sääntelyn käytännön toimeenpanon suunnittelussa. Tarkoitus on, että

Poliisihallitus tekisi toimeenpanon suunnittelua yhteistyössä tarvittavien maksupalveluasiantuntijoiden kanssa. Toimeenpanon suunnittelussa voitaisiin pyrkiä myös selvittämään, mitä keinoja olisi käytettävissä sen tilanteen ehkäisemiseksi, että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisessa rahapeliyhtiöissä työskentelevän Suomessa asuvan henkilön mahdollinen palkanmaksun estyisi.

Sisäministeriön käsityksen mukaan pelaaja on lähtökohtaisesti aina luonnollinen henkilö verkkopelaamisen edellyttäessä yleensä ainakin jonkinasteista tunnistautumista myös yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisessa rahapelaamisessa. Ehdotettua 62 l §:n 2 momenttia voidaan kuitenkin täsmentää FA:n esittämällä tavalla lisäämällä siihen maininta luonnollisesta henkilöstä esimerkiksi seuraavasti:

62 l §

Maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskeva kielto

—————
Maksupalveluntarjoaja ei saa toteuttaa tai käynnistää rahapelaamista koskevaa maksutapahtumaa, jossa:

- 1) maksajana on *pelaajana toimiva luonnollinen henkilö* ja maksunsaajana 1 momentissa tarkoitettu rahapelien toimeenpanija;
 - 2) maksajana on 1 momentissa tarkoitettu rahapelien toimeenpanija ja maksunsaajana *pelaajana toimiva luonnollinen henkilö*.
-

Ahvenanmaalla (ml. maakuntapäivien lainkäyttöalueella olevat laivat) tapahtuvan rahapelaamisen erottelamisen osalta sisäministeriö toteaa, että ehdotetussa sääntelyssä on huomioitu valtakunnan ja maakunnan välinen toimivallan jako. Esityksen perusteluissa on myös tuotu esille, miten sääntelyn toimeenpanossa voitaisiin käytännössä lisäksi huomioida maakunnan itsehallinto. Näitä keinoja ovat postinumerotarkistus ja estojen käytännön toteutus siten, että sellaiset korttipohjaiset maksutapahtumat sallittaisiin, joissa pelaajan kortti on fyysisesti läsnä. Vaikka tilimaksamiseen perustuvien maksutapojen osalta ei välttämättä voitaisi erotella, tapahtuuko maksaminen maakunnan alueella, ei valtakunnan alueella asuvan henkilön pelaaminen estolistalle merkitylle rahapeliyhteisölle kuitenkaan sisäministeriön käsityksen mukaan kokonaan estyisi, koska käytettävissä olisivat edelleen ainakin korttipohjaiset maksutavat ja myös käteismaksu. Sisäministeriö toteaa myös, että valtakunnan arpajaislaissa huomioidaan myös muulla tavoin valtakunnan ja maakunnan välinen toimivallan jako. Arpajaislain 14 §:n mukaan pelitiliä avattaessa Veikkaus Oy:n on todennettava pelaajan asuinpaikka muun valtion tai alueen lainsäädännön alueellisen soveltamisalan kunnioittamisen varmistamiseksi. Tätä säännöstä ehdotetaan muutettavaksi esityksessä siten, että asuinpaikka on todennettava pelaajaa rekisteröitäessä ja säännöllisesti asiakassuhteen aikana. Näin ollen Veikkaus Oy:n asiakkaaksi ei voida rekisteröidä maakunnassa asuvaa henkilöä. Sisäministeriö katsoo, että esitys ei myöskään tarkoita sellaisia valtakunnan lainsäädännöllisiä toimenpiteitä, jotka estäisivät maakuntapäiviä esimerkiksi käyttämästä tulevaisuudessa lainsäädäntövaltaansa lisensoidun rahapelimarkkinan käyttöönottamiseksi.

Paf:n esittämien arpajaislain vastaista markkinointia koskevien Poliisihallituksen tulkintakäytäntöjen osalta sisäministeriö toteaa, että Poliisihallitus on itsenäinen valvontaviranomainen, joka vastaa voimassa olevan lainsäädännön tulkinnasta.

FA on esittänyt myös lausuntokierroksellaan antamassaan lausunnossa sääntelystä aiheutuvien kustannusten korvaamista pankeille. Esitysluonnoksen jat-

kovalmistelussa on katsottu, ettei tällainen valtion korvausvelvollisuus ole perusteltu eikä esitykseen näin ollen sisälly ehdotuksia kustannusten korvaamisesta. Maksuliikenne-estojen käyttöönoton taustalla on painava hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden suojeluun liittyvästä yhteiskunnallisesta intressi rahapelaamisen aiheuttaessa yksilölle monenlaisia haittoja, jotka heijastuvat myös lähiympäristöön ja koko yhteiskuntaan. Sisäministeriö katsoo myös, että esityksen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta on erityisen tärkeää, että maksuliikenne-estot otettaisiin käyttöön mahdollisimman pian. Kahden vuoden siirtymäaika on tästä näkökulmasta hyvin pitkä. Vaikka pankeilla on FA:n mukaan käynnissä myös muusta sääntelystä aiheutuvia tietojärjestelmämuutoksia pakottavine aikatauluineen, tulisi maksuliikenne-estojen käyttöönottoa myös kiirehtiä.

Sisäministeriö esittää tarvittaessa tarkemmat kannanotonsa täydentävässä vastineessa.

Veikkaus Oy:n uusi yritysten välinen liiketoiminta (12, 13 ja 19 §)

Lausunnot

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto pitää merkittävimpänä kanavointikykyä ja Veikkaus Oy:n toimintakykyä turvaavista säännösehdoista Veikkaus Oy:n uuden yritysten välisen liiketoiminnan mahdollistamista. Omistajaohjausosasto katsoo, että uuden liiketoiminnan valmistelu tulee tehdä huolella, jotta se säilyy EU-oikeuden, valtioneuvoston oikeuden ja kilpailuoikeudellisten reunaehtojen mukaisena.

Valtioneuvoston kanslian EU-asioiden osaston lausunnon mukaan EU:n sisämarkkinavapauksien näkökulmasta olennaista on, että Veikkaus Oy:n liiketoiminta täyttää unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön yksinoikeusjärjestelmälle asettamat vaatimukset.

Oikeusministeriön mukaan tärkeää on, että Veikkaus Oy:n uutta liiketoimintaa harjoittavan tytäryhtiön perustamisessa ja toiminnassa huomioidaan EU-oikeuden vaatimukset. Toiminnan tulee olla linjassa arpajaislain tavoitteiden kanssa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että unionin tuomioistuimen rahapelialaa koskeva oikeuskäytäntö kehittyy jatkuvasti. Tämä tulee ottaa huomioon paitsi kansallisen lainsäädännön myös tosiasiaa noudatettavan käytännön osalta.

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa Veikkaus Oy:n uuden liiketoiminnan osalta, että varmaa vastausta sen EU- ja kilpailuoikeudellisesta hyväksyttävyydestä on asiantuntijoiden mukaan mahdotonta saada etukäteen. Mikäli hankkeessa edetään käytäntöön, olisi tämän vuoksi tärkeää edetä askel kerrallaan arvioiden vaikutuksia ja hankkeeseen sisältyvien EU-oikeudellisten riskien toteutumista.

Maa- ja metsätalousministeriön näkemyksen mukaan Veikkaus Oy:n uuttaa liiketoimintaa harjoittavan tytäryhtiön perustamista koskevaa lupaa harkittaessa tulee hallituksen esityksestä ilmenevästi huomioida sisämarkkina-, kilpailu- ja valtioneuvoston sääntelyn asettamat rajoitteet ja vaatimukset sekä se, että myönnettävän luvan nojalla harjoitettava liiketoiminta ei saa aiheuttaa vaaraa arpajaislaissa säädetyn yksinoikeusjärjestelmän hyväksyttävyydelle. Maa- ja metsätalousministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että tytäryhtiön perustaminen ja tytäryhtiön toiminta ei saa aiheuttaa riskiä Veikkaus Oy:n omalle toiminnalle ja että tytäryhtiön mahdolliset voittovarot tulee käyttää täysimääräisesti arpajaislaissa tarkoitettuihin käyttötarkoituksiin.

Valtiovarainministeriö toteaa, että sen lausuntokierroksella olleeseen esitysluonnokseen antamassaan lausunnossa todetaan, että periaatepäätöksen 8.4.2020 omistajapolitiikasta mukaan yhtiöiden pääomittamiset tehdään pääsääntöisesti valtion budjetista. Näin turvataan eduskunnan budjettivalta. Valtiovarainministeriö toteaa, että tämä tulee huomioida myös Veikkaus Oy:n tytäryhtiön perustamista koskevassa jatkovalmistelussa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei näyttäisi olevan otettu kantaa siihen, voiko kansallinen yksinoikeustoimija tarjota pelinkehityspalveluita muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille rahapeli-toimijoille ilman, että tällainen pelinkehityspalveluiden tarjoaminen olisi koti-jäsenvaltiossa sovellettavan lakisääteisen yksinoikeusjärjestelmän EU-oikeudellisten reunaehtojen vastaista. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan kannatettavaa on perusteluissa todettu, että valtioneuvoston kanslian tulisi tytäryhtiölle annettavan luvan myöntämistä harkitessaan huomioida sisämarkkina-, kilpailu- ja valtioneuvoston sääntelyn asettamat rajoitukset ja vaatimukset. Nämä oikeudelliset rajoitukset ja vaatimukset tulisi huomioida myös yritysten välisen liiketoiminnan käytännön toteutuksessa sekä aloittavan yhtiön toiminnan rahoitusjärjestelyissä. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää myönteisenä ehdotusta, että tytäryhtiölle laadittaisiin erilliset compliance-ohjeet ennen liiketoiminnan käynnistämistä. Tytäryhtiön suhteet kolmansiin arvioitaneen myös liiketoiminnallisin, markkinaehtoisin perustein. Jos tytäryhtiön suhteita kolmansiin ei toteuteta markkinaehtoisesti, on mahdollista, että julkinen valta voi toiminnallaan myöntää etua yrityksille tytäryhtiön kautta. Tällaisessa tilanteessa tulee myös toteuttaa erillinen valtioneuvoston arviointi ennen tuen myöntämistä.

Poliisihallitus katsoo, että sääntelyllä tulisi varmistaa, että Veikkaus Oy:n tytäryhtiö ei voi harjoittaa liiketoimintaa sellaisen toimijan kanssa, jonka toiminta katsotaan Suomessa arpajaislain vastaiseksi. Mikäli yritysten välinen liiketoiminta sallitaan, tulisi säädellä myös mitä edellytyksiä liikekumppaneiden on täytettävä. Mikäli Veikkaus Oy:n tytäryhtiön liikekumppani päätyisi esimerkiksi ehdotetun 62 l §:n mukaiselle Poliisihallituksen pitämälle kieltolistalle, tulisi Veikkaus Oy:n tytäryhtiön päättää välittömästi yhteistyö tällaisen toimijan kanssa.

THL pitää ehdotusta Veikkaus Oy:n uudesta liiketoiminnasta epäonnistuneena, sillä rahapelihaittoja muualla aiheuttavien tuotteiden myyminen ulkomaille voi rapauttaa rahapelihaittojen ehkäisemisestä ja vähentämisestä EU-oikeudellisen oikeutuksensa saavan yksinoikeusjärjestelmän perustelujen uskottavuutta.

EHYT toteaa, että Veikkaus Oy:n kansainvälisten liiketoimintamahdollisuuksien mahdollistaminen ei ole rahapelihaittojen ehkäisytyön ydintä, mutta huomauttaa, että Veikkaus Oy:n on näin tapahtuessa huolehdittava siitä, että se tarjoaa ulkomaisille kumppaneilleen vastuullista konsultaatiota. EHYT tuo myös esiin, että Veikkauksen uuden liiketoiminnan mahdollisia tappioita ei tule maksattaa Veikkauksen tuottojen edunsaajilla.

Sisäministeriön kannanotto

Sisäministeriö yhtyy useiden lausunnonantajien näkemyksiin oikeudellisten reunaehtojen varmistamisen sekä oikeudellisten riskien huomioonottamisen tärkeydestä valtioneuvoston kanslian lupaharkinnassa, uuden liiketoiminnan käytännön valmistelussa sekä sen käytännön toteutuksessa. Toiminnassa tulee

ottaa huomioon yksinoikeusjärjestelmän ja arpajaislain tavoitteet eikä liiketoimintaa tulisi esimerkiksi harjoittaa sellaisten rahapeliyhtiöiden kanssa, jotka on asetettu 62 l §:ssä tarkoitetulle estolistalle.

Valtiovarainministeriön lausuntoon viitaten sisäministeriö toteaa, että Veikkaus Oy:n uusi liiketoiminta ehdotetaan toteutettavaksi markkinaehtoisesti kilpailu- ja valtioneuvoston oikeudellisen säädöskehikon liiketoiminnalle asettamien reunaehtojen mukaisesti. Tämä koskee myös uutta liiketoimintaa varten perustettavan tytäryhtiön rahoitusta.

Valtioneuvoston kanslian antaman selvityksen mukaan tytäryhtiön tarvitsema rahoitus olisi mahdollista järjestää markkinaehtoisesti esimerkiksi pääomalainalla, jonka voisi myöntää emoyhtiö Veikkaus Oy tai kolmas osapuoli, kuten rahoituslaitos. Emoyhtiön myöntämä laina esiintyisi kirjanpidon mukaisesti sen taseessa, eikä lainan myöntämisellä itsessään olisi vaikutusta Veikkaus Oy:n tuloslaskelman mukaiseen tilikauden voittoon ja sitä kautta edunsaajaministeriöille tilitettävään tuottoon. Tytäryhtiön maksama korko sen sijaan näkyisi rahoitustuotoissa. Alkuvaiheessa rahoitusjärjestelyt on tarkoitus suunnitella osana teknistä valmistelua ja niiden kaikessa suunnittelussa otetaan huomioon siirtohinnoittelusääntöjen mukainen markkinaehtoisuus. Kaikkeen liiketoimintaan sisältyy liiketoiminnallinen riski, ja palveluiden lopullinen kaupallinen menestys selviää vasta niiden toimeenpanon myötä. Mahdollinen lainan tai tytäryhtiön osakkeiden arvon alaskirjaus tytäryhtiön konkurssitilanteessa ovat tilanteita, jotka voisivat vähentää Veikkaus Oy:n tilikauden voittoa.

Pelaajien oikeusturvan vahvistaminen ja valvontaa koskevien säännösten täsmittäminen (42, 43-45, 47, 62 a §)

Lausunnot

Poliisihallitus toteaa, että 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.

Sisäministeriön kannanotto

Sisäministeriö pitää aiheellisena Poliisihallituksen huomiota siitä, että lain 49 § on tarpeettoman rajoittava sen kieltäessä kaikkien virallisten valvojien osallistumasta pelikasinossa toimeenpantaviin peleihin tavalla, joka ei ota huomioon heidän tosiasiallista valvontatehtäväänsä. Esityksessä ehdotetaan täsmennyksiä rahapeliä valvontaa ja virallisia valvojia koskevaan lain 43 §:ään. Sisäministeriön näkemyksen mukaan myös 49 §:ää voitaisiin tarkentaa siten, että 43 §:ssä tarkoitettu pelikasinossa toimeenpantavia rahapelejä valvova virallinen valvoja ei saisi osallistua pelikasinossa toimeenpantaviin peleihin. Samalla säännöksessä käytettyä peli-termiä voitaisiin täsmentää koskemaan rahapeliä seuraavasti:

Pelikasinon palveluksessa oleva ja 43 §:ssä tarkoitettu *pelikasinossa toimeenpantavia rahapelejä valvova* virallinen valvoja eivät saa osallistua pelikasinossa toimeenpantaviin *rahapeleihin*.

Muut esille nostetut huomiot

Lausunnot

Valtiovarainministeriö viittaa esityksen kohtaan, jossa on todettu, että valmistelun aikaisissa asiantuntijakuulemissa esitettiin, että rahapelaamisen valvontaan, rahapelijärjestelmän kehittämiseen ja haittojen ehkäisyyn liittyvät tehtävät koottaisiin yhdelle hallinnolliselle toimielimelle. Valtiovarainministeriö katsoi lausuntokierroksella antamassaan lausunnossa, että tätäkin ratkaisumallia olisi perusteltua käsitellä esityksessä, mutta lopullisessa esityksessä asiaa ei ole juuri käsitelty.

Lainsäädännön arviointineuvosto toteaa pitävänsä myönteisenä, että lähes kaikki neuvoston suositukset esityksen laadun parantamiseksi on otettu huomioon kokonaan tai osittain hallituksen esityksessä. Arviointineuvosto katsoo, että erilaisten vaihtoehtojen perusteellisempi käsittelemättä jättäminen on edelleen esityksen keskeinen puute. On kuitenkin myönteistä, että esityksessä kommentoidaan vaihtoehtoja edes yleisellä tasolla.

THL ehdottaa, että valtion erityistehtäväyhtiö Veikkaus Oy:n ohjaamiseen liittyviä rakenteita selkeytetään siirtämällä omistajaohjaus sosiaali- ja terveysministeriöön Alko Oy:n tapaan. Lisäksi Veikkaus Oy:n hallintoneuvoston tehtävä tulisi täsmentää vain rahapelihaittoihin liittyväksi. *THL* toteaa, että rahapelituottojen siirtäminen budjetin yleiskatteeseen on rahapelipolitiikan tavoitteiden toteuttamista helpottava ratkaisu.

KKV kannattaa sitä, että omistajaohjauksen päävastuu siirrettäisiin pelihaittojen vähentämisestä vastaavaan ministeriöön, eli sosiaali- ja terveysministeriöön ja ohjaus tehtäisiin vastaavalla tavalla kuin alkoholimonopolin ohjaus. Ohjausjärjestelmän onnistumisessa aivan keskeistä on aidosti punnita hyötyjen ja haittojen suhdetta, sekä niissä tapahtuvia muutoksia.

EHYT toteaa, että vastuu rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanosta jakautuu tällä hetkellä kolmelle ministeriölle. *EHYT* ry esittää, että Suomeen perustetaan rahapelaamisen valvonnasta, rahapelijärjestelmän kehittämisestä ja haittojen ehkäisystä vastaava yksi toimielin eli suomalainen ”gambling board”, joka voisi sijoittua sisäministeriöön. Nykyinen rahapelaamisen valvonnasta, kehittämisestä ja haittojen ehkäisystä vastaava järjestelmä on monimutkainen ja altis intressiristiriidoille. Tämä toimielin voisi olla (arpajaislaki 42 a §) rahapeliain neuvottelukunta, muutetulla toimivaltuudella ja kokoonpanolla, joka toimisi sisäministeriön alaisuudessa. Näin erotettaisiin valvonta ja haittojen ehkäisy tuotonjaosta ja lakien valmistelusta. Tuottojen jakaminen edunsaajille voisi jatkua nykyisissä sektorikohtaisissa ministeriöissä. Omistajaohjaus siirrettäisiin valtioneuvoston kanslialta sisäministeriön alaisuuteen. *EHYT* esittää, että rahapelihaittojen ehkäisy-, tutkimus-, kehittämis- ja hoitotyölle on luotava ja turvattava pysyvät resurssit ja rakenteet arpajaislain pykälää 52 laajentaen. *EHYT* esittää, että Veikkauksen tuotoista 15 miljoonaa vuodessa ohjataan näihin tarkoituksiin.

Dosentti Nikkinen toteaa, että Suomessa tulisi olla muiden pohjoismaiden tapaan täysin erillinen ja itsenäinen rahapelitoiminnan valvoja (vrt. Ruotsin Spelsinspektionen, Norjan Lotteritilsynet, Tanskan Spillemyndigheden). *Nikkinen* katsoo, että rahapelituottojen ja edunsaajien välinen yhteys tulisi katkaista nk.

Liikasen työryhmän esityksen vaihtoehtoon 2 mukaisesti eli siirtämällä kaikki tuotot yleiskatteelliseen budjettiin.

Eventio Group Oy esittää, että bingopelin osalta nykyinen epäselvä tilanne bingopelin järjestämisestä tulisi selvittää. Bingopeli on kansalaisjärjestöjen alkuun panema ja lainsäädännössä on selkeästi määritelty sen sisältö ja henki. Bingopelien toimeenpanijana *Eventio Group Oy* toteaa, että sen erityisenä huolenaiheena on bingotoiminnan harjoittaminen lain edellyttämässä muodossa. Arpajaisten toimeenpano-oikeus on rekisteröidyllä yhdistyksellä, itsenäisellä säätiöllä tai muulla sellaisella yhteisöllä, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus ja jonka kotipaikka on Suomessa. *Eventio Group* viittaa bingopelin laissa säädettyyn määritelmään ja toteaa, että bingopelien yleishyödyllisyys ja selkeä rajausta-vara-arpajaisiksi on arpajaislain keskeinen viesti. Bingossa ei siis nyky-lainsäädännön mukaan saa olla rahavoittoja.

Eventio Group Oy toivoo, että viranomaiset kiinnittävät erityistä huomiota siihen, että edellä mainitut lain kohdat toteutuvat myös käytännössä. Samoin lakimuutoksia viimeisteltäessä tulisi kiinnittää enemmän huomiota siihen, että bingotoiminnan päivittämisen tekemisen tulee kestää myös liiketaloudellinen tarkastelu (33 § Bingoluvan antamisen edellytykset). Käytännössä tämä tarkoittaa, että bingojen pitkäjänteisen kehittämisen kannalta on tärkeää, että koko tuottoa ei jaeta edunsaajille, vaan osa tuotosta voidaan käyttää tulevaisuuden rakentamiseen, kuten investointeihin. Bingolupien haltijoiden pitää varautua pelien toimeenpanon ja tarjoaman muutoksiin sekä pelien tekniseen kehitykseen liittyviin investointeihin. *Eventio Group Oy:n* mukaan yleishyödyllisten yhteisöjen näkökulmasta on kiinnitettävä erityistä huomiota, että tässä lainsäädännössä ei heikennetä yleishyödyllisten toimijoiden toimintaedellytyksiä omaehtoisessa varainhankinnassa. *Veikkaus Oy:lle* ei tule myöntää sellaisia lainsäädännöllisiä oikeuksia, joiden perusteella se voisi toimeenpanna suoraan tai välillisesti laissa erikseen säänneltyjä tavara-arpajaisia.

MaRa esittää, että huvipuistoihin sijoitettujen pelilaitteiden ja -automaattien voiton maksimiarvoa nostetaan 100–150 euroon ja että pelilaitteista ja automaateista voi saada voitoksi myös muun rahanarvoisen etuuden (arpajaislain 56 §).

Sisäministeriön kannanotto

Sisäministeriö toteaa, että rahapelijärjestelmään liittyvien eri viranomaistehävien keskittäminen ei ole kuulunut esityksen antamiseen johtaneen hankkeen toimeksiantoon eikä asiaa ole siksi käsitelty tai arvioitu esityksessä. Rahapelitoiminnan valvonnan osalta sisäministeriö toteaa, että arpajaislain mukaisesti tästä tehtävästä vastaa Poliisihallitus.

Rahapelihaittojen seurannasta, tutkimuksesta, arvioinnista sekä haittojen ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä vastaa sosiaali- ja terveysministeriössä. Ministeriössä on parhaillaan käynnissä rahapelipoliittisen ohjelman valmistelu. Rahapelipoliittinen ohjelman tavoitteena on luoda suuntaviivat haittoja ehkäisevän ja vähentävän rahapelipolitiikan toteuttamiselle vuoteen 2030. Ohjelmalla tehostetaan haittojen torjuntaa ja tavoitteena on kääntää rahapeliongelmien määrä laskuun. Arpajaislain uudistamisen ohella rahapelijärjestelmää uudistamista tarkastellaan rahapelipoliittisen ohjelman valmistelun lisäksi rahapelitoiminnan tuoton käyttöä koskevassa uudistustyössä.

Lainsäädännön arviointineuvoston esille nostaman erilaisten vaihtoehtojen käsittelyn osalta sisäministeriö viittaa esityksen perusteluihin. Sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossa ja ministeriön valiokunnalle antamassa lisäselvi-

tyksessä on käyty läpi yksinoikeusjärjestelmän ja lisenssipohjaisten järjestelmien eroja suhteessa esityksen tavoitteena olevaan rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen tehostamiseen.

Sisäministeriö korostaa, että hallitusohjelman lähtökohtana on rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostaminen yksinoikeusjärjestelmässä. Siirtyminen lisenssijärjestelmään yksinoikeusjärjestelmän kehittämisen sijaan olisi nykytiedon valossa merkittävä riski rahapelihaittojen kannalta.

Sisäministeriö toteaa, että esityksessä ei esitetä muutoksia rahapeliä toimeenpanomuotojen eikä muiden arpajaisten kuin rahapeliä määritelmäsäännöksiin. Niin ikään esityksessä ei esitetä muutoksia bingoluvan antamisen edellytyksiin.

Sisäministeriö toteaa, että MaRa ry:n lausunnoissa tarkoittamien peliautomaattien ja pelilaitteiden voittojen korottaminen ei ole kuulunut esityksen antamiseen johtaneen hankkeen toimeksiantoon eikä näitä kysymyksiä ole siksi käsitelty tai arvioitu esityksessä.

Tiedoksi

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