

08.02.2021

POL-2021-1375

kirjaamo@intermin.fi

lainsaadantoyksikko_poliisosasto@intermin.fi

Poliisihallituksen lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoa työryhmän ehdotuksesta hallituksen esitykseksi uudeksi arpajaislaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

Tässä lausunnossa hallituksen esityksen luonnosta arvioidaan Poliisihallituksen arpajaishallinnon eli valvovan viranomaisen näkökulmasta.

Taustaa ja ehdotuksen sisältö

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

Ehdotuksella toteutetaan hallitusohjelman mukainen arpajaislain uudistus rahapelipolitiikan tavoitteiden varmistamiseksi.

Arpajaislakiin lisättäisiin säännökset Veikkaus Oy:n rahapeliä peläämiseksi edellytettävästä pakollisesta tunnistautumisesta, maksuliikenne-estoista arpajaislailla säännellyn yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen rahapelitarjonnan saavutettavuuden estämiseksi, Veikkaus Oy:n rahapeliä toimeenpanosta kertyvän peli- ja pelaajadatan hyödyntämisestä sekä säännökset arpajaislain vastaisten rahapeliä markkinointia koskevan kiellon ulottamisesta luonnollisiin henkilöihin ja hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä arpajaislain vastaisesta markkinoinnista. Lisäksi arpajaislain markkinointia koskevia säännöksiä täsmennettäisiin ja lakiin lisättäisiin säännökset Veikkaus Oy:n liiketoiminnan mahdollistamiseksi yritysten väliseen liiketoimintaan.

Lisäksi ehdotetaan tehtäväksi arpajaislain muutosten johdosta välttämättömät muutokset rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettuun lakiin, oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettuun lakiin sekä sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin.

Lakihankkeen tehtävänä oli arvioida arpajaislakia ja muuta lainsäädäntöä seuraavien asiakokonaisuuksien osalta: 1) pakollisen tunnistautuneen pelaamisen laajentaminen hajasijoitetusta raha-automaattipelaamisesta muuhun rahapelaamiseen muun ohella pelaajan itselleen asettaman pelikiellon mahdollistamiseksi, 2) raha-automaattien sijoittelua ja rahapelien myyntipisteiden sijoittumista koskeva sääntely, 3) rahapelien markkinointia ja arpajaislain vastaista markkinointia koskeva sääntely, 4) peli- ja pelaajadatan kerääminen ja hyödyntäminen rahapelihaittojen seurannassa, ehkäisyssä ja tutkimuksessa sekä Veikkaus Oy:n vastuullisen asiakkuuden mallin mahdollistamiseksi, 5) pelikasinon määräaikaisen pelikiellon laajentaminen toistaiseksi voimassa olevaksi, 6) maksuliikenteelle asetettavien estojen käyttöönoton selvittäminen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan pelaamisen rajoittamiseksi, 7) Veikkaus Oy:n liiketoiminnan mahdollinen kehittäminen yritysten väliseen liiketoimintaan, 8) peliserverin sijaintiin liittyvät kysymykset, 9) kansainvälisten yhteispoolipelien edellyttämät muutokset totopelaamisessa ja 10) vedonlyöntipelien uudistukseen liittyvät muutostarpeet.

Poliisihallituksen lausunto

Poliisihallitus pitää kannatettavina ehdotuksen tavoitteita uudistaa arpajaislakia erityisesti rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisyn ja vähentämisen edelleen tehostamiseksi.

Uudistamisella on tarkoitus lisätä lainsäädännöllisiä keinoja, joilla voitaisiin tukea Veikkaus Oy:n toimintaedellytyksiä kanavointikykyisen yksinoikeusjärjestelmän vahvistamiseksi.

Ehdotuksessa todetaan, että rahapelihaittoihin ja niiden muutoksiin väestötasolla vaikuttavat yhtä aikaa useat tekijät. Tehokkaaseen haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tarvitaan useita samanaikaisia ja samansuuntaisia, toisiaan tukevia toimia. Poliisihallitus yhtyy tähän näkemykseen. Poliisihallitus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että tulisi arvioida ehdotusta kokonaisuutena ja tarkastella, ovatko kaikki arpajaislakiin ehdotetut lisäykset oikeasuhteisia takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttamisen.

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

Poliisihallitus toteaa, että se on ollut mukana lakihankkeen työryhmässä ja on arvioinut siellä käsiteltyjä asioita erityisesti valvovan viranomaisen näkökulmasta, jossa se on ottanut huomioon laissa säädetyn valvontatehtävän mukaisesti pelihaittojen ohella myös pelaajien oikeusturvan takaamisen sekä rikosten ja väärinkäytösten estämisen tavoitteet.

Poliisihallitus pitää ehdotettuja muutoksia ja lisäyksiä rahapeli-toiminnan valvonnan selventämiseksi ja tehostamiseksi suurelta osin erittäin kannatettavina.

tettävina. Niiltä osin, kun Poliisihallituksella on lausuttavaa ehdotettujen pykälien sisällöstä, Poliisihallitus on esittänyt huomioita, korjausehdotuksia tai eriävän näkemyksensä erikseen näitä pykäläiä käsittelevien asiakokonaisuuksien yhteydessä.

Poliisihallituksen huomiot ehdotukseen asiakokonaisuuksittain

1) Pakollisen tunnistautuneen pelaamisen laajentaminen hajasijoitetusta raha-automaattipelaamisesta muuhun rahapelaamiseen

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan pakollisen tunnistautumisen laajentaminen koskemaan kaikkea rahapelaamista on kannatettavaa. Esitetyllä muutoksella tehostetaan välillisesti rahapelihaittojen ehkäisemisestä ja vähentämistä. Lisäksi Poliisihallitus kiinnittää huomiota siihen, että kaiken pelaamisen siirtyminen tunnistautuneeksi mahdollistaisi rahapelitoiminnan valvonnan työvälitteet myös pelaajien oikeusturvan tehokkaampaan takaamiseen.

Ehdotetun **14 §:n 4 momentissa** asetetaan Veikkaus Oy:lle velvollisuus antaa pelaajalle tiedot pelitapahtumista. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, mitä pelitapahtumilla tarkoitetaan. Poliisihallitus pitää tärkeänä, että hallituksen esityksessä tarkennettaisiin sitä, mitä tietoja pelitapahtumista tulee pelaajalle antaa. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan mahdollisimman tarkkojen pelitapahtumia koskevien tietojen kirjaaminen pelitilille voidaan nähdä pelaajien oikeusturvan takaamista edistävänä parannuksena, kun pelaajat voisivat myös itse tarkistaa pelin ja sen tuloksen jälkikäteen.

2) Raha-automaattien sijoittelua ja rahapeliä myyntipisteiden sijoittamista koskeva sääntely

Poliisihallitus kiinnittää huomiota siihen, että raha-automaattien **16 §:ssä** ja **16 a §:ssä** olevat sijoittelua koskevat säännökset koskisivat kaikkia raha-automaatteja riippumatta niiden sijoituspaikasta.

Ehdotuksessa **16 §:ksi** asetetaan Veikkaus Oy:lle velvollisuus suunnitella raha-automaattien sijoittelua ja käyttämistä koskevat periaatteet ottaen huomioon ehdotetussa pykäläluonnoksessa mainitut seikat. Poliisihallituksen käsityksen mukaan lainkohdassa olisi aiheellisempää käyttää termiä käytettävänä pitämistä koskevat periaatteet sen sijaan, että käytettäisiin termiä käyttämistä koskevat periaatteet. Poliisihallituksen käsityksen mukaan kyseisten periaatteiden suunnittelu on Veikkaus Oy:n velvollisuus, jolloin oikeampi termi olisi käytettävänä pitäminen eikä käyttäminen, joka tapahtuu pelaajan toimesta.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan pykäläluonnoksessa erotellaan sijoittaminen ja käyttäminen (käytettävänä pitäminen). Käyttämällä (käytettävänä pitämällä) Poliisihallitus ymmärtää esimerkiksi raha-automaatin pitämistä pelattavana tai suljettuna tiettyinä kellonaikoina tai tietyissä paikoissa (esim. koulun läheisyydessä suljettuna kouluaikoina) taikka pelattavissa vain tietyillä maksutavoilla. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan lainkohtaan tulisi kirjata, että myös käytettävänä pitämisessä on otettava huomioon rahapelaamisen haitat nuorille ja haavoittuvassa asemassa oleville. Poliisihallitus toteaa, että pykälässä tätä ei ole määritelty ja siitä tulisi

säätää. Poliisihallitus kiinnittää sisäministeriön huomiota alla ehdottamaansa lisäykseen arpajaislain **14 b §:n 4 momenttiin**, jonka mukaan markkinoinnin ei tulisi sisällöltään olla alaikäisiin tai haavoittuvassa asemassa oleviin vetoavaa. Yleisesti nähtävillä olevien rahapelien kuten rahapeliautomaattien ja pahvisten rahapika-arpojen osalta Poliisihallitus esittää ensisijaisesti, että ne eivät saisi olla ulkonäöltään ja teemaltaan alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin vetoavia, ja että tästä tulisi säätää laissa. Toissijaisesti Poliisihallitus esittää, että näiden osalta säädettäisiin sijoittelusta siten, että suojelun tarpeessa olevat henkilöt eivät niitä näe.

Poliisihallitus toteaa, että sijoittamisella viitataan sen näkemyksen mukaan raha-automaattien lukumääriin, sijoituspaikkojen lukumääriin ja niihin sijoitettujen automaattien lukumääriin.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan pykäläluonnoksessa esitetty vaatimus raha-automaattien sijoittelun ja käyttämisen periaatteiden laadintaan liittyen jää avoimeksi. Poliisihallitus pitää tärkeänä, että yhtiölle ja rahapeli-toiminnan valvonnalle on selvää, mitä Veikkaus Oy:ltä edellytetään. Poliisihallitus esittää, että sijoittelua koskevia vaatimuksia tarkennettaisiin vähintään hallituksen esityksessä havainnollistavien esimerkein. Näin osaltaan vähennettäisiin mahdollisia haasteita soveltaa lakia lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla lain tultua voimaan.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ja ottaen huomioon haittojen ehkäisyn näkökulma sekä hallituksen esityksen luonnokseen kirjatut näkökohdat, tulisi valtioneuvoston asetuksessa Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta määriteltyä raha-automaattien enimmäismäärää laskea vastaamaan raha-automaattien nykyistä määrää (10 500). Lisäksi Poliisihallitus esittää, että raha-automaattien sijoituspaikkojen lukumäärää ja yksittäisen sijoituspaikan raha-automaattien enimmäismäärää koskevien säännösten asetuksenantovaltuus kirjattaisiin arpajaislakiin.

Poliisihallitus kiinnittää sisäministeriön huomiota siihen, että arpajaisrikkomusta koskevan arpajaislain **64 §:n 1 momentin 7 kohdassa** viitataan **16 §:n 1 momentin** raha-automaatteihin ja kasinopeleihin. Arpajaisrikkomusta koskevan lainkohdan mukaan rikkomus ulottuisi myös kasinopeleihin. Poliisihallitus kiinnittää sisäministeriön huomiota siihen, että ehdotetun **16 §:n 1 momentissa** ei mainita enää kasinopelejä.

Poliisihallitus toteaa ehdotetun **16 a §:n** osalta, että sisäministeriön asetuksella annettavat tarkemmat säännökset omavalvontasuunnitelmista ovat keskeisiä, jotta on täysin selvää mitä Veikkaus Oy:ltä (mukaan lukien sen asiamiehet) edellytetään.

Poliisihallitus huomauttaa, että sen valvonta suhteessa asiamiehiin on ehdotetussa arpajaislain **42 §:n 2 momentissa** sidottu rahanpesulakiin. Omavalvontasuunnitelmien laadinnassa Poliisihallituksen välitön valvontatoimivalta kohdistuisi ainoastaan Veikkaus Oy:n laatimiin omavalvontasuunnitelmiin ja niiden toteutukseen.

3) Rahapeliem markkinointia ja arpajaislain vastaista markkinointia koskeva sääntely

Rahapeliem markkinointi

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan **14b §:n 2 momentissa** mainittu pelaamisen kanavointi erityisen haitallisista peleistä vähemmän haitalliseen pelaamiseen on periaatteena kannatettava. Esitysluonnoksessa on todettu, että yksinoikeusjärjestelmän kanavoitinkyvyn tukemiseksi uudistetut markkinointisäännökset mahdollistaisivat eräiden sellaisten rahapeliem markkinoinnin, joiden markkinointiin kohdistuu tällä hetkellä erityisiä rajoituksia. Poliisihallituksen käsityksen mukaan tällä viitataan vedonlyönti- ja totopeliem markkinoinnin vapauttamiseen.

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. Kanavoinnilla voidaan tavoitella myös rahapelaamisen ohjaamista vähemmän haittoja aiheuttaviin rahapeleihin.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ehdotettu lainkohta tulee ymmärtää siten, että markkinointi on sallittua rahapelikysynnän ohjaamiseksi laittomasta pelitoiminnasta lailliseen ja samalla vähemmän haittoja aiheuttavaan pelaamiseen. EU-oikeuskäytännön mukaan markkinointi on sallittua kanavoinnin toteuttamiseksi laittomasta lailliseen pelaamiseen. Kanavoinnin tarkoituksena ei ole pelaamisen ohjaaminen haitallisesta pelaamisesta yhtä haitalliseen pelaamiseen, vaan nimenomaan vähemmän haittoja aiheuttavaan lailliseen rahapelitoimintaan. Esitetyn muutoksen myötä kanavoinnin mahdollistamiseksi tulee Poliisihallituksen näkemyksen mukaan edelleen pystyä osoittamaan järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen olemassaolo ja määrä sekä kanavoida pelaamista vähemmän haittoja aiheuttavaan lailliseen pelimuotoon.

Ehdotuksessa todetaan, että pykälän 2 momentissa säädettäisiin sallittua markkinointia koskevista yleisperiaatteista. Sallitun markkinoinnin lähtökohdaksi olisi voimassa olevaa lakia vastaavalla tavalla rahapelaamisen ohjaaminen arpajaislailla säänneltyyn Veikkaus Oy:n toimintaan. Tätä periaatetta ehdotetaan täydennettäväksi periaatteella ohjata pelaamista vähemmän haittoja aiheuttavaan pelaamiseen. Poliisihallitus toteaa, että lisäys on ehdotetussa muodossaan tulkinnanvarainen ja kirjausta tulisi vähintäänkin perusteluissa täsmentää siten, että lisäyksen merkitys markkinoinnin sallittavuuden osalta olisi selkeää tai vaihtoehtoisesti lisäys tulisi jättää pykälästä pois. Ehdotetulla tavalla kirjaus herättää kysymyksiä ja Poliisihallitukselle on epäselvää, kuinka ehdotettua säännöstä tulisi tulkita. Ehdotettua säännöstä voitaisiin tulkita myös siten, että se mahdollistaisi markkinoinnin niin sanotun sisäisen kanavoinnin perusteella, jolloin pelaamista kanavoitaisiin yksinoikeusjärjestelmän sisällä vähemmän haitallisiin peleihin. Poliisihallitus ei kannata tulkintaa, jonka mukaan kanavoitiperiaatetta laajennettaisiin ja niin sanottu sisäinen kanavointi olisi kirjattu lakiin. Sisäisen kanavoinnin kirjaaminen lakiin sellaisena, että Veikkaus Oy voisi markkinoida pelejä kanavoidakseen rahapelaamista omien peliensä sisällä vähemmän haitalliseen, voisi Poliisihallituksen näkemyksen mukaan johtaa markki-

noinnin perusteettomaan kasvuun. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan pelistä toiseen tapahtuvan kanavoinnin toimivuudesta rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta ei ole näyttöä.

Arpajaislain **14b §:n 4** momentissa kielletään alaikäisiin ja muutoin haavoittuvassa asemassa oleviin kohdistuva markkinointi. Poliisihallitus toteaa, että tästä näkökulmasta myös markkinoinnin sisällölle tulisi asettaa rajoituksia. Sallitunkaan markkinoinnin ei näin ollen tulisi sisällöltään olla alaikäisiin tai haavoittuvassa asemassa oleviin vetoavaa. Yleisesti nähtävillä olevien rahapeliä kuten rahapeliautomaattien ja pahvisten rahapika-arpojen osalta Poliisihallitus esittää ensisijaisesti, että ne eivät saisi olla ulkonäöltään ja teemaltaan alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin vetoavia, ja että tästä tulisi säätää laissa. Toissijaisesti Poliisihallitus esittää, että näiden osalta säädettäisiin sijoittelusta siten, että suojelun tarpeessa olevat henkilöt eivät niitä näe.

Arpajaislain **14b § 5** momentissa ehdotettu vedonlyönti- ja totopelien markkinoinnin vapauttaminen ei Poliisihallituksen näkemyksen mukaan edistä pelihaittojen vähentämisen tavoitetta. Erityisesti vedonlyöntipelien nopea-tempoisten muotojen, kuten Live-vedon, voidaan katsoa olevan erityisen pelihaittariskin pelimuoto. Tämän vuoksi Poliisihallitus toteaa, että vedonlyönti- ja totopelien markkinointia ei tule vapauttaa.

Ehdotuksessa todetaan, että Veikkaus Oy:n näkemyksen mukaan rahapelihaittojen torjumiseksi markkinointia koskevan sääntelyn tulisi tukea pelaamiseen kanavoitumista säänneltyyn tarjontaan. Lisäksi sääntelyn tulisi tukea kysynnän ohjautumista säännellyn pelitarjonnan sisällä haitallisesta pelaamisesta vähemmän haitalliseen pelaamiseen. Markkinoinnin tulisi kuitenkin rajoittua siihen, mikä on kysynnän ohjaamisen toteutumisen kannalta välttämätöntä. Veikkaus Oy:n näkemyksen mukaan markkinointia voidaan tarkastella myös osana kuluttajan informointia, jotta kuluttaja voi tehdä pelaamispäätöksen oikeaan tietoon perustuen. Erityisesti vedonlyöntilyöntipelien osalta rahapelaamista kohdistuu runsaasti yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen tarjontaan. Veikkaus Oy:n näkemyksen mukaan vedonlyöntipeleihin liittyy tämän vuoksi voimassa olevassa arpajaislaissa sallittua pelikohdeinformaatiota laajempi markkinoinnin tarve. Lisäksi ehdotuksessa todetaan, että vedonlyönti- ja totopelien liittymä 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. Poliisihallitus on asiassa eri mieltä eikä kannata tätä muutosta. Muutos saattaisi käytännössä muodostaa jyrkän ristiriidan rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen tavoitteen kanssa, eikä ota huomioon sitä, että ehdotukseen sisältyvät muut muutokset pyrkivät mahdollistamaan aiempaa tehokkaamman puuttumisen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen lainvastaiseen toimeenpanoon ja markkinointiin.

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

Toimenpiteiden on myös oltava oikeasuhtaisia eikä niillä saa rajoittavuudeltaan ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamisen kannalta.

Rahapeliin markkinoinnin tulisi samanaikaisesti olla perusteltavissa edellä mainittujen kanavointitavoitteiden toteuttamisen näkökulmasta ja maltillista niin määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään kuin toistuvuudeltaan. Ehdotettu momentin säännös noudattaisi tältä osin EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisukäytännössä muotoutunutta periaatetta. Poliisihallitus huomauttaa, että markkinoinnilla ei saa EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan myöskään pyrkiä rahapeliyhteisön liikevaihdon kasvattamiseen.

Yllä esitettyihin näkökulmiin peilaten vedonlyönnin ja totopeliin markkinoinnin salliminen olisi Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ristiriidassa edellä mainitun ratkaisukäytännön kanssa. Poliisihallitus katsoo lisäksi, että ei ole perusteltavissa ja johdonmukaista, että Veikkaus Oy saisi markkinoida haitallisia pelejä, joiden pelaaminen ulkomaille ehdotuksen mukaan ollaan maksuliikenne-estoin estämässä.

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

Vedonlyöntipeliin toimeenpanon muodot ja jakelukanavat ovat kehittyneet voimakkaasti viime vuosina. Tyypillisesti uudet pelimuodot ovat olleet aiempaa nopeampoisempia ja siten haittariskiltään selvästi perinteistä urheiluvedonlyöntiä korkeampia. Monissa maissa uusia pelimuotoja on säännelty voimakkaasti mutta myös perinteiseen vedonlyöntiin liittyvää markkinointia ja esim. tapahtuma-aikaista pelikohdeinformaatiota on rajoitettu tai se on kielletty kokonaan. Markkinoinnin vapauttaminen Suomessa ei siten vastaisi myöskään pelikategorian kansainvälisen sääntelyn kehitystä.

Yleisesti voidaan todeta, että maksuliikenne-estojen myötä kanavoinnin ja markkinoinnin merkitys vähenee, eikä markkinointia tule ainakaan lisätä erityisiä pelihaittoja aiheuttavien pelien osalta.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan **14 b §:n 5 momentin** viimeisessä lausetta tulisi tarkentaa. Nykymuotoilu mahdollistaa tulkinnan, että momentissa tarkoitettuja rahapelejä voidaan markkinoida erityisissä pelisaleissa ja pelikasinossa riippumatta siitä, onko ko. peli sijoitettu tiettyyn erityiseen pelisaliin tai pelikasinoon. Tämä mahdollistaisi esimerkiksi eArpojen markkinoinnin pelikasinolla, vaikka ne eivät ole siellä pelattavissa. Pykälän muotoiluun muutoinkin tulisi kiinnittää huomiota. On epäselvää, mihin markki-

noinnin rajoitus on momentissa tarkoitettu tarkemmin kohdistumaan. Ehdotettua momenttia tulisi tarkentaa sen osalta, onko sen tarkoitus koskea esimerkiksi fyysisessä ympäristössä toimeenpantuja pelejä lainkaan.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ehdotetun **14 b §:n 7** momentissa tarkoitettu pelipaikkatieto riittää näidenkin pelien osalta. Tämän lainkohdan osalta on syytä huomioida, että kyseessä on tiedon antaminen pelipaikasta, ei markkinointi. Poliisihallitus kiinnittää sisäministeriön huomiota lainkohdan perusteluihin (s. 72), jossa todetaan "Tämän johdosta haitallisimpien pelien markkinointi on syytä rajoittaa vain pelien pelipaikkoihin". Poliisihallitus ehdottaa, että väärinkäsitysten välttämiseksi sanan pelipaikkoihin voisi korvata esimerkiksi sanalla pelipaikkatietoihin.

Poliisihallitus toteaa, että **14 b §:n 8 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 markkinointimateriaali sisältää tiedon rahapelaamisen sallitusta ikärajasta, pelaajan mahdollisuudesta asettaa itselleen pelikielto ja rahapeliongelmiin apua tarjoavasta palveluntuottajasta.

Arpajaislain vastaista markkinointia koskeva sääntely

62 a §:n osalta perusteluissa mainitaan, että "Säännös ei mahdollistaisi kiellon kohdistamista luonnollisten henkilöiden välillä käytyyn viestintään." Sosiaalisen median viestinnästä valtaosan voidaan katsoa olevan luonnollisten henkilöiden välistä. Rahapelaamista aktiivisesti edistävät vaikuttajat ja julkisuuden henkilöt viestivät omilta henkilökohtaisilta tileiltään ja seuraajat käyttävät myös omia henkilökohtaisia tilejään, jolloin sosiaalisessa mediassa tapahtuva viestintä on luonnollisten henkilöiden välistä viestintää. Tästä huolimatta kyseessä voi olla sellainen kaupallinen viestintä, johon lain uudistamisella pyritään puuttumaan. Poliisihallitus pitää tärkeänä, että arpajaislain muuttamisella ei puututa kansalaisten perusoikeuksiin, kuten sananvapauteen. Poliisihallitus esittääkin perusteluihin tarkennusta, jotta säännös olisi mahdollisimman tarkkarajainen eikä kieltoa voitaisi kohdistaa luonnollisten henkilöiden väliseen omaehtoiseen viestintään. Poliisihallituksen tulisi kuitenkin voida tarvittaessa kohdentaa kielto luonnolliseen henkilöön tapauskohtaisen arvion perusteella. Luonnollisen henkilön toiminnan luonnetta arvioitaessa tulisi voida ottaa huomioon ainakin markkinoinnin sisältö, laajuus sekä toistuvuus. Kielto tulisi voida kohdistaa luonnolliseen henkilöön, kun olosuhteiden perusteella kokonaisuutena arvioiden on ilmeistä, ettei kyse ole yksityishenkilön sananvapauden piiriin kuuluvasta omaehtoisesta viestinnästä. Yksi tapa lähestyä rajausta sananvapauden piiriin kuuluvan omaehtoisen ja arpajaislailla kielletyn kaupallisen viestinnän välillä voisi olla rahankeräyslaissa (863/2019) käytetty määritelmä yleisöstä. Kun ilmeisen kaupallista viestintää suunnattaisiin ennalta rajoittamattomalle ja määrittelemättömälle joukolla henkilöitä, voitaisiin säännöksen mukainen kielto kohdistaa myös luonnolliseen henkilöön.

Poliisihallitus kuitenkin toteaa, että ainoastaan ennalta rajoittamattomuus ja määrittelemättömyys eivät yksistään tätä voi määrittää. 1.3.2020 voimaan tulleessa rahankeräyslaissa on laajennettu sitä joukkoa, jota ei yleisönä pidetä (muun muassa yhdistyksen jäsenistö ei ole yleisö). Sosiaalisessa me-

diassa jollain tavalla rajoitettu henkilökunta voi kuitenkin olla lukumääräisesti hyvin laaja ja soveltua markkinoinnin kohdeyleisöksi, jolloin sille suunnattu viestintä tulisi voida tulkita markkinoinniksi. Käyttökelpoisena rajauksena voitaisiin olla käytännöllisempää pitää esimerkiksi sitä, tuntevatko osapuolet toisensa henkilökohtaisesti. Erilaisten maksullisten kanavien käyttö tai maksullinen pääsy sisältöön ei Poliisihallituksen näkemyksen mukaan saisi muodostua sellaiseksi tekijäksi, että markkinointia voisi vapaasti siellä harjoittaa.

62 a §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan kieltä voidaan kohdistaa "sellaiseen luonnolliseen henkilöön, joka selvästi toimii elinkeinonharjoittamisen tarkoituksessa edistääkseen rahapeleihin osallistumista". Poliisihallitus näkee muotoilun ongelmallisena, koska kieltopäätöksen perusteena on *selvä* elinkeinonharjoittamisen tarkoitus. Ehdotetun lainkohdan soveltamiskynnys saattaisi muodostua varsin korkeaksi ja hallinnollisen menettelyn rajoituksista johtuen Poliisihallitus ei välttämättä pysty todentamaan selvää elinkeinonharjoittamisen tarkoitusta, vaikka toiminta siihen vahvasti viittaisikin. Tämän vuoksi Poliisihallitus esittää **62 a §:n 2 momentin kohtaan 3** muotoilua "sellaiseen luonnolliseen henkilöön, joka taloudellisen tai muun hyödyn saamiseksi markkinoi rahapelejä tai muulla tavoin edistää rahapeleihin osallistumista."

62 a §:n 3 momentin muutosta kieltopäätöksen enimmäiskesto perustellaan siten, että nykyisin puitteissa Poliisihallituksen on hallintolaisissa säädettyjen hyvän hallinnon periaatteiden mukaisella menettelyllä valmisteltava kieltopäätöksen jatkamista tarpeettoman lyhyellä aikavälillä. Samaa muutosta ei kuitenkaan ehdoteta **62 b §:n** osalta, vaikka samat haasteet koskevat myös **62 b §:n** perusteella annettuja kieltopäätöksiä. Yhdenmukaisuuden vuoksi Poliisihallitus esittää, että myös **62 b §:n** perusteella annettujen kieltopäätösten enimmäiskesto säädetään 12 kuukauteen.

Arpajaislain **62 a §:ään** ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jolla Poliisihallitukselle säädettäisiin toimivalta kieltää rahapelin toimeenpano, jos kuluttajien oikeusturva tai rahapelin toimeenpanon valvonta vaarantuu esimerkiksi arvonnassa tai pelitapahtumien tiedonsiirrossa havaittujen ongelmien johdosta. Poliisihallitus pitää ehdotusta erittäin tarpeellisena ja tärkeänä kuluttajien oikeusturvan toteutumisen kannalta.

62 d §:ssä säädetään seuraamusmaksusta. Poliisihallitus haluaa huomauttaa, että rahapelin lainvastainen toimeenpano ja markkinointi muistuttavat siinä mielessä luonteeltaan talousrikollisuutta, että toiminta on ennalta harkittua ja usein pitkäkestoista. Tällöin sanktion määrä ja etenkin sanktiovarmuus ovat avainasemassa yleisestävän vaikutuksen aikaan saamiseksi. Poliisihallitus näkee seuraamusmaksun käyttöönoton erittäin tärkeänä normejä vahvistavana tekona, koska nykytilanteessa menneestä toiminnasta annettavia sanktioita ei ole mahdollista antaa kuin rikosprosessin kautta ja arpajaislain vastaisen toiminnan laajuudesta huolimatta rahapeli-rikoksia tuli poliisin tietoon vuonna 2019 vain neljä kappaletta.

Poliisihallitus kannattaa seuraamusmaksuista säätämistä ja toteaa, että niillä saattaa olla myös laiton toimintaa ennaltaehkäisevä vaikutus.

62 e §:n perusteella luonnolliselle henkilölle määrättävälle seuraamusmaksulle ei ole vähimmäismäärää. Poliisihallitus pitää tätä ongelmallisena, koska ilmiön luonteesta johtuen rahapelien markkinoinnista saadut tulot eivät näy verotiedoissa. Rahapeliyhtiöt maksavat palkkiot usein markkinoijan pelitilille, josta hän voi pelaamisen jälkeen kotiuttaa palkkion rahapelivoittona, joka on verotonta tuloa. Tällöin seuraamusmaksu voi muodostua varsin pieneksi eikä riitä tuottamaan erityis- ja yleisestävää vaikutusta. Tämän vuoksi seuraamusmaksulle tulisi määritellä kohtuullinen vähimmäismäärä.

Poliisihallitus kiinnittää sisäministeriön huomiota siihen, että kohtuullisen vähimmäismäärän tulisi olla oikeassa suhteessa arpajaislain vastaisesta markkinoinnista tyypillisesti saatavaan taloudelliseen hyötyyn, joka voi olla vähimmilläänkin vuositasolla tuhansia tai kymmeniä tuhansia euroja. Mikäli seuraamusmaksu on lain rikkomisesta saatavaa hyötyä selvästi pienempi, sillä ei välttämättä ole toivottua ennaltaehkäisevää vaikutusta.

4) Peli- ja pelaajadatan kerääminen ja hyödyntäminen rahapelihaittojen seurannassa, ehkäisyssä ja tutkimuksessa sekä Veikkaus Oy:n vastuullisen asiakkuuden mallin mahdollistamiseksi

Poliisihallitus kannattaa ehdotettuja muutoksia. Peli- ja pelaajadatan kerääminen ja hyödyntäminen on erittäin tärkeää rahapelihaittojen seurannan ja tutkimuksen sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämisen näkökulmasta.

Poliisihallitus pitää tärkeänä ehdotettuja muutoksia, jotta jatkossa pystytään paremmin analysoimaan pelikäyttäytymistä ja voidaan suunnitella erilaisia vastuullisuusominaisuuksia.

Poliisihallituksella on arpajaislain **44 §:**n mukaan oikeus saada salassapitosäännösten estämättä ja maksutta Veikkaus Oy:ltä, arpajaisten toimeenpanoon luvan saaneelta yhteisöltä tai säätiöltä ja tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijalta valvontatehtävän suorittamiseksi välttämättömät tiedot sekä Veikkaus Oy:ltä rahapelien toimeenpanoa koskevat tiedot arpajaistoiminnan tilastoimista varten. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja.

Poliisihallitus toteaa, että ottaen huomioon arpajaislain **42 §:**ssä arpajaisten valvonnasta säädetty ja **44 §:**ssä säädetty, peli- ja pelaajadatan keräämistä ja hyödyntämistä koskevilla ehdotuksilla ei ole vaikutusta Poliisihallitukseen, koska **44 §:**n perusteella tietojen käyttö on ollut jo mahdollista **42 §:**ssä tarkoitetulla tavalla.

5) Pelikasinon määräaikaisen pelikiellon laajentaminen toistaiseksi voimassa olevaksi

Poliisihallitus toteaa, että ehdotetun **15 §:**n perusteella pelikasinoon ja erityiseen pelisaliin liittyvä pelaamisen rajoitus tai kieltö voi kohdistua ainoastaan yksittäiseen pelipaikkaan. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ehdotus ei estä pelaajaa itse pyytämästä pelikieltoa kaikkiin erityisiin pelisaleihin ja/tai pelikasinoille. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan Veikkaus Oy:n tulisi myös mahdollistaa pelaajalle yksinkertainen tapa estää itseltään kaikki pelaaminen. Toisaalta Veikkaus Oy:n oikeus estää kerralla pelaajan pelaaminen useammassa pelipaikassa ottaen huomioon pykälä-

luonnoksen muotoilu vaikuttaa ongelmalliselta. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan pelaajan oikeusturvan näkökulmasta muotoilua tulee täsmentää, koska kyse on fyysiseen tilaan pääsyn estämisestä tai henkilön poistamisesta tällaisesta tilasta. Poliisihallitus huomauttaa, että pykäläehdotuksen 2 momentin perusteella Veikkaus Oy:llä on velvollisuus tunnistaa pelaaja sisäänkäynnin yhteydessä.

Poliisihallitus huomauttaa, että Veikkaus Oy:n internetpelipalvelu on arpa-jaislaissa määritelty erityiseksi pelisaliksi, johon siis voisi asettaa pelikieltoa tai pelirajoituksia esitetyn pykäläluonnoksen perusteella.

Poliisihallitus toteaa, että pelaajan pelikasinoon pyytämän pelikiellon asettamismenetelmä tulee olla mahdollisimman saavutettava. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan niiden pelaajien, joille on avattu pelitili, tulisi voida asettaa pelikielto pelikasinolle Veikkaus Oy:n pelipalvelussa.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan esitysluonnoksesta tuli käydä tarkemmin ilmi se, mitä tarkoitetaan 4 momentin mukaisilla painavilla perusteilla. Veikkaus Oy:n toistaiseksi asettaman kiellon tai rajoituksen kesto on riippuvainen painavien perusteiden määritelmästä. Pelaajien oikeusturva edellyttää, että pelaaja voi arvioida itse, milloin hänelle asetettu toistaiseksi voimassa oleva pelikielto olisi mahdollista poistaa painavien perusteiden perusteella. Ilman tarkempaa määritelmää pelaajien yhdenvertaista kohtelua ei voida taata. Niin ikään myös Poliisihallituksen valvonnassa saattaa tulla tilanteita, joissa pelaajat pyytävät Poliisihallituksen kantaa Veikkaus Oy:n toistaiseksi asettaman pelikiellon poistamisen perusteista.

6) Maksuliikenteelle asetettavien estojen käyttöönottamisen selvittäminen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan pelaamisen rajoittamiseksi

Ehdotuksen mukaan maksuliikenteen estojen voidaan katsoa olevan EU-oikeudellisesti hyväksyttäviä ottaen huomioon, että estot olisivat omiaan takaamaan yksinoikeusjärjestelmän tavoitteiden toteutumista eikä niillä ylitetä sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi. Estot kohdistettaisiin sellaisiin rahapeliyhteisöihin, jotka erityisesti suuntaavat markkinointiaan mannersuomalaisille kuluttajille (s.43).

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

Poliisihallitus valvoo sekä rahapelien toimeenpanoa, että niiden markkinointia ja pelaajan oikeusturvan toteutumista ja puuttuu lainvastaiseen toimintaan Manner-Suomessa. Poliisihallituksen toimivalta ei sen sijaan ulotu Manner-Suomen rajojen ulkopuolelle, eikä Poliisihallitus voi suojata ulkomaisille rahapelisivustoille pelanneiden pelaajien oikeusturvaa. Poliisihallituksella ei siten ole keinoja puuttua ulkomailta käsin toimeenpantujen rahapelien lainmukaisuuteen. Maksuliikenne-estot ovat uusi keino lainvastaisen rahapeli-toiminnan torjunnassa. Ehdotuksessa todetaan, että estojen käyttöönottamiseen liittyy useita haasteita. Poliisihallitus toteaa, että erilai-

sia keinoja arpajaislain vastaisen toiminnan torjumiseen on oltava, eikä mikään keino yksinään takaa täydellistä työkalua laittoman toiminnan torjuntaan. Poliisihallitus kannattaa estokeinojen käyttöönottoa uutena työkaluna viranomaisille rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja niiden vähentämiseksi.

Sisäministeriön tekemässä esiselvityksestä ilmenee, että maksujen esto ei ole saavuttanut tavoitteitaan muissa EU- tai ETA-maissa. Tämän johdosta Poliisihallitus näkee erityisen tärkeänä, että muiden maiden kokemuksista otetaan opiksi ja pyritään välttämään muissa maissa ilmenneet ongelmat. Maksuliikenne-estoista on näiden tietojen valossa pyrittävä rakentamaan toimiva työkalu rahapelihaittojen torjuntaan ja tämä edellyttää riittäviä viranomaisresursseja. Poliisihallitus kiinnittää erityistä huomiota Poliisihallituksen resurssien lisäämisen tarpeisiin maksuliikenne-estojen toteutuessa. Lisäresurssitarpeen maksuliikenne-estojen osalta Poliisihallituksessa on arvioitu olevan neljä henkilötyövuotta.

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

Poliisihallitus toteaa, että esimerkiksi Norjassa selvitetään parhaillaan, tulisiko maksuliikenne-estojen lisäksi ottaa käyttöön niin sanottu DNS-varoitus eli lisensoimattomille rahapelisivustoille pyrittäessä tuleva varoitusilmoitus, jossa pelaajaa voitaisiin informoida muun muassa siitä, että sivustolla tarjolla oleville rahapeleille ei ole Norjan viranomaisten lupaa eikä niitä valvota Norjan viranomaisten toimesta. Lisäksi pelaajia voitaisiin informoida maksuliikenteen estoista, jotka voivat vaikuttaa pelipanosten tai voittojen maksumiin. Poliisihallitus kiinnittää sisäministeriön huomiota myös tällaisen varoitusjärjestelmän mahdollisuuteen. Poliisihallitus kannattaa DNS-ilmoitusten käyttöönottoa. Tämän toteutus lisäisi kustannuksia ja edellyttäisi myös viranomaisresursseja, joita ei tässä ole otettu huomioon.

62 I §:n osalta Poliisihallitus toivoo esityksessä otettavan siirtymäsäännöksellä kantaa maksutapahtumien estämiseen ennen lain voimaantuloa annetun kiellon perusteella. On mahdollista, 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 esityksessä.

Ehdotuksessa todetaan, että myös maksupalveluita koskeva EU-lainsäädäntö mahdollistaa, että kansallisessa laissa voidaan säätää maksutapahtumien käynnistämisen ja toteuttamisen kiellosta. Tältä osin Poliisihallitus toteaa, että tulisi selvittää pitääkö tällöin myös laittomien rahapelien pelaaminen olla laissa kiellettyä.

Ehdotuksella arpajaislain **42 §**:ää ollaan täsmentämässä siltä osin, että Poliisihallituksen tehtävänä on myös ehkäistä haittoja. Tämä tarkoittaa Poliisihallituksen näkemyksen mukaan muun muassa Poliisihallituksen tiedottamisen ja viestinnän tarpeen lisääntymistä. Viestintätarpeen lisääntyminen tulisi huomioida tarpeellisilla lisäresursseilla. Pelaajien tietoisuuteen laittoiman pelitoiminnan oikeusturvapuutteista ja maksuestojen seurauksista tulee kiinnittää erityistä huomiota. Hallituksen esityksessä olisi tämän johdosta huomioitava erityisesti uudistuksesta tiedottamisen tarve, jotta maksuliikenne-estojen käyttöönotto olisi kuluttajilla tiedossa ennen rahan siirtämistä rahapeliyhtiön tilille.

Ehdotetun arpajaislain **62 l §:n 1 momentissa** edellytetään, että Poliisihallitus pitää tietoverkossa saatavilla luetteloa sellaisista rahapelien toimeenpanijoista, jotka markkinoivat rahapelejä arpajaislain **62 §:n 2 momentin 1 kohdan** vastaisesti ja joiden rahapelien toimeenpanon Poliisihallitus on **62 a §:n** nojalla kieltänyt. Poliisihallitus toteaa, että ulkomaisille rahapeliyhteisöille annettujen kieltopäätösten todisteellinen tiedoksianto on osoittautunut haasteelliseksi. Maksuliikenne-estojen asettamisen ensimmäisenä edellytyksenä on, että Poliisihallitus on antanut rahapeliyhteisölle kieltopäätöksen. Poliisihallitus huomauttaa, että ehdotuksesta ei käy ilmi, edellyttääkö rahapelien toimeenpanijan lisääminen luetteloon sitä, että kyseiselle rahapeli-toimijalle on annettu **62 §:n 2 momentin 1 kohdan** mukainen kieltotiedoksi. Tiedoksiantoa koskevat haasteet saattaisivat vaikeuttaa merkittäväällä tavalla maksuliikenne-estojen asettamista.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan Poliisihallituksen **62 m §:n 1 momentissa** maksupalveluntarjoajalle tai virtuaalivaluutan tarjoajalle asetetun kiellon kohdistuminen kyseisen toimijan toimintaan on epäselvä. Ehdotuksen sanamuodon mukaan kieltokohdistuisi maksutapahtuman käynnistämiseen ja toteuttamiseen. Perustelutekstissä kuitenkin todetaan, että kiellolla estettäisiin estolistalle sisällytettyjen rahapeliyhteisöjen maksuliikenne maksupalveluntarjoajan kautta. Kiellon laajuus tulisi täsmentää pykälän sanamuotoon.

Poliisihallitukselle jää epäselväksi ovatko **62 n §:n** mukaiset tiedonsaantioikeuden alaiset tiedot riittävät sen arvioimiseksi, onko maksupalveluntarjoaja rikkonut **62 m §:ssä** asetettua kieltotähtä. Epäselvää on, miten Poliisihallitus pystyy varmistumaan siitä, että maksupalveluntarjoaja antaa kaikki ehdotetussa sääntökohdassa tarkoitetut tiedot. Poliisihallituksen käsityksen mukaan tietojenantoa koskevaa rikkomusta ei ole sanktioitu lainkaan.

7) Veikkaus Oy:n liiketoiminnan mahdollinen kehittäminen yritysten väliseen liiketoimintaan

Ehdotuksessa todetaan, että keskeisiä yritysasiakkaita olisivat rahapelialan kansalliset peliyhtiöt, jotka toimivat kunkin maan kansallisen lainsäädännön mukaisesti ja Veikkaus Oy:n yritysten välinen liiketoiminta olisi tarkoitus

käynnistää myymällä kotimaan rahapeli-toimintaan kehitettyjä pelipalveluita ja -tuotteita kansallisesti toimiville rahapeliyhtiöille Euroopan alueella, min-kä jälkeen tavoitteena on laajentua kysynnän mukaan muille kansainvälisil-le markkinoille.

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

Tämä tehtävä on pidettävä mielessä kaikessa Veikkaus Oy:n toiminnassa. Poliisihallitus ei kannata **12 §**:n muutosehdotuksia, jotka mahdollistaisivat Veikkaus Oy:n tytäryhtiön harjoittaa yritysten välistä liiketoimintaa. Jos ehdotus kuitenkin hyväksytään, tulisi sääntelyllä varmistaa, että Veikkaus Oy:n tytäryhtiö ei voi harjoittaa liiketoimintaa sellaisen toimijan kanssa, jon-ka toiminta katsotaan Suomessa arpajaislain vastaiseksi.

Poliisihallituksen mukaan olisi ristiriitaista ja epäjohdonmukaista, jos Veik-kaus Oy:n tytäryhtiö harjoittaisi liiketoimintaa sellaisten rahapeli-toimijoiden kanssa, jotka tarjoavat tai tulevat tarjoamaan rahapelejään Suomeen arpa-jaislain vastaisesti. Tällaisten toimijoiden katsotaan toiminnallaan lisäävän rahapeli-toiminnasta aiheutuvia haittoja ja toimintaa Suomessa pyritään ka-navoinnin keinoin minimoimaan ja esimerkiksi maksuliikenne-estoin estä-mään.

Poliisihallitus ei puolla ehdotusta Veikkaus Oy:n liiketoiminnan kehittämi-destä yritysten väliseen liiketoimintaan, koska ehdotettu liiketoiminta ei Po-liisihallituksen näkemyksen mukaan ole perusteltavissa arpajaislain tarkoi-tuksen eikä monopolin tavoitteiden kannalta. Tämän johdosta liiketoimin-nasta ei tulisi säätää arpajaislaissa lainkaan. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan olisi ristiriitaista, jos yksinoikeustoimijan tytäryhtiö toimisi kilpailluil-la rahapelimarkkinoilla. Sekä uuden liiketoiminnan että koko uudistuskoko-naisuuden tulisi perustua johdonmukaisesti uudistukselle asetettuihin ta-voitteisiin, eikä perustelu voi olla pelkästään taloudellinen.

Poliisihallitus toteaa, että mikäli yritysten välinen liiketoiminta sallitaan, tulisi säädellä myös mitä edellytyksiä liikekumppaneiden on täytettävä. Poliisi-hallituksen näkemyksen mukaan, mikäli Veikkaus Oy:n tytäryhtiön liike-kumppani päätyisi esimerkiksi ehdotetun **62 I §**:n Poliisihallituksen pitämäl-le kieltolistalle, tulisi Veikkaus Oy:n tytäryhtiön päättää välittömästi yhteis-työ tällaisen toimijan kanssa.

Mikäli toiminta mahdollistetaan valtioneuvoston kanslian luvalla, tulisi luvan perumisen edellytyksistä säätää lailla tai vähintäänkin tarkentaa hallituksen esityksessä. Sisäministeriö vastaa rahapeli-politiikasta ja jos ehdotettu muu-tos hyväksytään, tulee toimivaltasuhteisiin kiinnittää erityistä huomiota. Po-liisihallitus kiinnittää sisäministeriön huomiota siihen, että toimivaltasuhtei-den sisäministeriön ja valtioneuvoston kanslian välillä tulee olla määritelty johdonmukaisesti ja selkeästi.

8) Peliserverin sijaintiin liittyvät kysymykset

Poliisihallitus on lakihankkeen työryhmässä ja useassa yhteydessä aikaisemminkin ilmaissut näkemyksensä peliserverin sijoittamisesta Suomen rajojen ulkopuolelle (muun muassa lausunnot: 2020/2013/3846, POL-2016-4832, POL-2017-38212, POL-2017-10855).

Poliisihallitus on useissa aiemmissa yhteyksissä todennut, että sen toimivalta ulottuu Suomen valtakunnan alueelle eikä rahapelitoimintaa valvovalta viranomaisella ole toimivaltaa valtakunnan rajojen ulkopuolella. Johdonmukaisen ja tiukan valvonnan toteuttamiseksi Poliisihallitus on todennut, että Veikkaus Oy:n pelijärjestelmien palvelimien tulee sijaita siellä, missä rahapelejä toimeenpannaan ja missä valvonta sijaitsee. Edellä mainituin perustein Poliisihallitus on todennut, että pelijärjestelmän palvelimien ja Veikkaus Oy:n toimintojen tulee sijaita kokonaisuudessaan Suomessa.

Jos kuitenkin ehdotuksen mukaisesti päädytään siihen, että peliserveri voidaan **42 §:n 5 momentin** mukaisesti sijoittaa ulkomaille, Poliisihallitus pitää ehdottoman tärkeänä **62 a §:n 4 momentin** lisäystä, jolla Poliisihallitukselle säädettäisiin toimivalta kieltää rahapelin toimeenpano, kuluttajien oikeusturvan tai rahapelien toimeenpanon valvonnan vaarantuessa esimerkiksi arvonnassa tai pelitapahtumien tiedonsiirrossa havaittujen ongelmien johdosta. Poliisihallitus pitää ehdotusta erittäin tarpeellisena ja tärkeänä kuluttajien oikeusturvan ja johdonmukaisen, tiukan ja luotettavan rahapelivalvonnan toteutumisen kannalta. Poliisihallitus toteaa, että tämä on ehdottoman tärkeä lisäys huomioiden jo tällä hetkellä olevat pelijärjestelmien siirtoviiveongelmat, jolloin pelien toimeenpano on tapahtunut vastoin pelisääntöjä. Siirtoviiveisiin on pystytty löytämään pelijärjestelmien osalta teknisiä ratkaisuja, kun niitä on tarpeeksi huolellisesti selvitetty. Tämä tarkoittaa, että tilanteissa on pääsääntöisesti päästy sääntöjenmukaiseen toimintaan, mutta jotta tällaiset tilanteet eivät toteutuisi, on tärkeää korjata pelijärjestelmä asianmukaiseksi ennen kuin sen tuotantokäyttöä jatketaan.

Poliisihallitus kiinnittää sisäministeriön huomiota ehdotuksen **42 §:n** perustelutekstiin. Perusteluissa todetaan, että Veikkaus Oy:n pelijärjestelmien sijainnin kannalta on keskeistä huolehtia Veikkaus Oy:n rahapelien riittävästä valvonnasta. Poliisihallitus korostaa, että riittävästä valvonnasta huolehtiminen on *välttämätöntä*.

Perusteluissa olisi myös tärkeää huomioida, että Poliisihallituksen valvonta-aineisto esimerkiksi arvontojen toteuttamiseen liittyen saattaa sisältää valvonnan kannalta salassa pidettävää tietoa ja sitä ei voida toimittaa ulkomaille. Näin ollen Veikkaus Oy:n tulee pelijärjestelmäratkaisuihin varautua siihen, että Veikkaus Oy:llä tulisi olla esimerkiksi palvelin, joka sijaitsee Suomessa, jota vasten valvontajärjestelmä operoi. Tällaisen palvelimen kautta Veikkaus Oy operoisi edelleen pelijärjestelmänsä, jos ne sijaitsevat ulkomaille muutoin.

Perusteluissa tulisi todeta lisäksi, että ehdotettu lisäys **62 a §:n 4 momentiksi** on ehdottoman tärkeä. Poliisihallitus kiinnittää sisäministeriön huomiota siihen, että Veikkaus ei voi sijoittaa pelijärjestelmiään ulkomaille ennen kuin Poliisihallitus on määritellyt oman toimintaprosessin väliaikaisen pelikiellon määräämiselle. Tämä on myös sisäministeriön huomioitava ennen

kuin myöntää ehdotettuja lupia Veikkaukselle. Toisin sanoen Poliisihallituksella tulee olla valmius ehdotetun toimivallan käyttöön ennen kuin pelijärjestelmiä voidaan sijoittaa ulkomaille.

Ehdotuksessa **43 §:n** perustelutekstissä todetaan, että Poliisihallituksella rahapeliteoiminnan valvontaviranomaisena olisi valvontajärjestelyjen hyväksymistä koskevassa selvittelyssä keskeinen rooli, jotta valvontaviranomaisen toimivaltaa ja tietoteknistä valvontaa koskevat näkökohdat tulevat riittävällä tavalla huomioituiksi. Poliisihallitukselle on epäselvää, mitä tässä tarkoitetaan keskeisellä roolilla ja edellytetäänkö Poliisihallitukselta toimia asiassa. Tätä kirjausta tulisi selventää ja täsmentää.

9) Kansainvälisten yhteispoolipelien edellyttämät muutokset toteuttamisessa sekä rahapelien valvonta ja viralliset valvojat (43 §)

Kansainvälisliitännäisiä rahapelejä koskien ehdotetaan muutoksia arpajaislain **43 §:ään**. Poliisihallitus lausuu samassa yhteydessä ehdotetun pykälän osalta kokonaisuudessaan.

Poliisihallitus toteaa, että ehdotetun **43 §:n 1 momenttiin** tehtävillä muutoksilla pykälää päivitetään vastaamaan nykyaikaista tietoteknistä valvontaa. Poliisihallitus huomauttaa, että kyseisessä pykälässä ei kuitenkaan määritellä Poliisihallituksen suorittamaa rahapeliteoiminnan valvontaa kokonaisuudessaan. Ehdotetun pykälän 1 momentissa kuvataan Poliisihallituksen suunnittelemaa tietoteknistä valvontakäytäntöä tiettyjen pelien osalta, mikä on katsottu tarpeelliseksi ottaen huomioon tietotekninen kehitys sekä vahvistettavien pelien määrän kasvu. Muutoksen myötä virallisten valvojien suorittama valvonta rajautuisi jatkossa koskemaan vain osaa peleistä.

Poliisihallitus kannattaa **43 §:n 3 momentissa** ehdotettua lupajärjestelmää kansainvälisliitännäisille rahapeleille, mikä perustuisi pelin toimeenpanon tarkoituksenmukaisuusarviointille. Arpajaisten toimeenpanoa valvottaisiin arpajaislain **42 §:n** mukaan arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä arpajaisista aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Täten Poliisihallituksen näkemyksen mukaan kansainvälisliitännäisten rahapelien toimeenpanolupaa myönnettäessä tulisi edellyttää, että valvontajärjestelyt ovat riittävät ottaen huomioon yksinoikeuteen perustuvan rahapelijärjestelmän tiukka valvonta. Sisäministeriö hyväksyisi säännösehdotuksen mukaan myös Poliisihallituksen valvontajärjestelyjen käyttöönoton. Pelin toimeenpano edellyttää käytännössä siten riittäviä ja toimivia valvontajärjestelyjä ja Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tämä tulisi lisätä pykäläluonnoksen perusteluihin luvan myöntämisen toiseksi edellytykseksi tarkoituksenmukaisuusedellytyksen lisäksi. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan luotettavien valvontajärjestelyjen toteuttaminen on ehdoton edellytys pelaajien oikeusturvan takaamiselle, ja tämä tulisi olla myös luvan myöntämisen ehtona.

Poliisihallitus toteaa, että kansainvälisliitännäisten rahapelien valvonta koostuu useammasta kokonaisuudesta. Valvontaan liittyy Poliisihallituksen suorittama Veikkaus Oy:n ja sen järjestelmien valvonta, yhteistyöhön osallistuvien muiden rahapeliyhteisöjen valvonta, yhteisen kansainvälisliitännäisen rahapelin valvonta itsessään sekä yhteistyön puitteissa toteutettava

valvonta. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan kansainvälisliitännäisten rahapelien lupaa myönnettäessä joudutaan ottamaan kantaa kaikkiin edellä mainittuihin valvonnan osa-alueisiin. Poliisihallituksen toimivalta ulottuu ai-noastaan rahapelien valtakunnalliseen valvontaan. Täten Poliisihallitus ei voi valvoa sitä, miten muiden rahapeliyhteisöjen valvonta on toteutettu. Esimerkiksi useissa rahapeleissä pelaaminen tapahtuu toisia pelaajia vastaan, jolloin yksittäisen operaattorin toimilla on merkitystä siihen, pystytäänkö suomalaisten pelaajien oikeusturva takaamaan tai rikokset ja väärinkäytökset estämään. Täten Poliisihallitus toteaa, että sen näkemyksen mukaan tällaisten pelien valvontaa ei välttämättä aina voida toteuttaa riittäväällä tasolla.

Poliisihallitus on jo aiemmin ilmaissut huolensa valvonnan riittävydestä kansainvälisiin yhteispooleihin tapahtuvien totopelien osalta ja on perusteltua olettaa, että tulevaisuudessa tulee muitakin sellaisia kansainvälisliitännäisiä rahapelejä, joiden valvontajärjestelyjen riittävyttä joudutaan arvioimaan. Poliisihallitus on sisäministeriölle 28.3.2018 antamassaan lausunnossaan POL-2016-17585 tuonut esiin sen, että kansainvälisten yhteispoolipelien valvontaan liittyy lukuisia ongelmia. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tällaisten yhteispoolipelien valvonnan ei voida katsoa olevan luotettavaa, jos valvonta ulottuu esimerkiksi vain suomalaisten pelaajien riveihin eikä ole keinoa valvoa koko yhteispoolia. Ainakaan tällä hetkellä luotettavien tietojen puutteen johdosta yhteispoolipelien valvontaa ei ole mahdollista järjestää läheskään samalle tasolle kuin kansallisten totopelien. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tällainen valvonnan tason heikentäminen ei ole linjassa komission monopolijärjestelmältä edellyttämän tiukan valvonnan kanssa.

Poliisihallitus kiinnittää huomiota siihen, että pykäläluonnoksen **43 §:n 3 momentin** mukaan sisäministeriö hyväksyy kansainvälisliitännäisten pelien osalta Poliisihallituksen valvontajärjestelyt. Poliisihallitukselle jää epäselväksi, onko sisäministeriön tarkoitus määrittellä jatkossa Poliisihallituksen valvontaratkaisu näiden pelien osalta. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan valvonnan käytännöntoteutus tulee olla Poliisihallituksen määriteltävissä. Poliisihallitus ehdottaa, että sana Poliisihallituksen poistetaan ehdotuksesta, koska sisäministeriö hyväksyy myös muut edellä mainitut valvonnan osa-alueet kansainvälisliitännäisissä peleissä. Poliisihallitus esittää vastaavan huomion myös ehdotetun **42 §:n 5 momentin** osalta.

10) Vedonlyöntipelien uudistukseen liittyvät muutostarpeet

Ehdotetussa 3 §:n vedonlyöntipelien määritelmässä käytetään termiä pelikohteen tuloksen todennäköisyys. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tämä olisi selkeämpi kuin voimassa olevassa laissa oleva termi lopputuloksen todennäköisyys ja Poliisihallitus kannattaa muutosta.

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

Ehdotetun luonnoksen perustelujen mukaan urheiluviedonlyönnin osalta pelaaja ei voisi lunastaa vetoa cash-out -arvolla ennen kuin jokin vedon sisältämisestä kohdeotteluista tai kohdekilpailuista olisi alkanut. Poliisihallituksen tiedossa ei ole sellaisia seikkoja, jonka vuoksi urheiluviedonlyönnin osalta tulisi tässä toimia eri tavalla kuin muiden vedonlyönnin kohteiden osalta. Poliisihallitus esittää, että cash-out -arvon lunastamista koskeva edellytys kohdeottelun tai kilpailun alkamisesta kattaisi yleisesti kaikki vedonlyöntimuodot.

Poliisihallituksen muita huomioita ehdotukseen

Kanavointitehtävä

Hallitusohjelman mukaan rahapelihaittojen hillitsemiseksi rahapolitiikalla turvataan Veikkaus Oy:n kanavointikykyinen yksinoikeus ja Veikkaus Oy:n toimintaedellytykset nopeasti muuttuneessa toimintaympäristössä. Rahapelihaittoja pyritään torjumaan tehokkaasti ja rahapelipelaamista ohjataan lailliseen, vastuulliseen ja valvottuun pelitarjontaan. Esityksellä toteutetaan hallitusohjelman mukainen arpajaislain uudistus rahapelipolitiikan tavoitteiden varmistamiseksi.

Hankkeessa on pohdittu mahdollisuutta lisätä Veikkauksen kanavointitehtävä lainsäädäntöön yksinoikeusjärjestelmän perusteita muuttamatta ja EU-oikeudelliset reunaehdot huomioiden. Lausuntopyynnön kohteena olevassa ehdotuksessa kanavointitehtävää ei ole kuitenkaan lisätty lakiin. Ratkaisu on Poliisihallituksen mukaan kannatettava.

Poliisihallitus toteaa, että arpajaislain ensisijainen tarkoitus on taata yleishyödyllisiin arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Poliisihallitus toteaa, että jos kanavointitehtävä kirjattaisiin lakiin, se tulisi kirjata Veikkaus Oy:n tehtävien (**12 § ja 13 c §**) lisäksi myös lain **1 §**:n soveltamisalaan ja se muuttaisi arpajaislain tarkoitusta merkittävästi, mikä ei Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ole tarkoituksenmukaista.

Hankkeen tavoitteena oli muun muassa selvittää lainsäädännöllisiä keinoja, joilla voitaisiin tukea Veikkaus Oy:n toimintaedellytyksiä kanavointikykyisen yksinoikeusjärjestelmän vahvistamiseksi. Poliisihallitus toteaa, että tämä tavoite ja tarkoitus näkyvät ehdotuksessa kautta linjan. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan Veikkaus Oy:n kanavointitehtävän kirjaaminen lakiin nykyisen tehtävän rinnalle (harjoittaa rahapelitoimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään) ei ole perusteltua eikä tarpeen.

Tämän ehdotuksen lainsäädäntöuudistuksilla kanavointikykyisen yksinoikeusjärjestelmän vahvistamiseksi tuodaan lisää työkaluja viranomaisille laittomaan toimintaan puuttumiseksi. EU:n tuomioistuinkäytännössä rahapelitoimijoille sallittu kanavoinnin muoto laittomasta pelitoiminnasta lailliseen pelitoimintaan on markkinointi, eikä kanavoinnin käsitettä tule laajentaa yli alkuperäisen tarkoituksen säätämällä Veikkaus Oy:n yleisestä kanavointitehtävästä.

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

Jos Veikkaus Oy:n kanavointitehtävä kirjattaisiin lakiin nyt esitettyjen muutosten lisäksi, ylittyisi Poliisihallituksen näkemyksen mukaan edellä mainittu suhteellisuusperiaatteen käsite. Lisäksi Poliisihallitus katsoo, että kanavointi voi tarkasti rajattuna ja harkiten käytettynä olla väline laissa jo asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, eikä sitä tule nähdä tavoitteena itsessään.

Poliisihallitus toteaa edelleen, että yksinoikeustoimijalle ei tule kirjata lakiin tehtävää, jonka mukaan yhtiön tehtävä olisi aktiivisesti estää laitonta pelitoimintaa ja puuttua siihen. Laittomaan pelitoimintaan tulee jatkossakin puuttua viranomaistoimin, eikä sitä tule osaksikaan säätää Veikkaus Oy:n tehtäväksi.

Poliisihallitus huomauttaa, että Suomessa valittu monopolijärjestelmä itsessään toteuttaa kanavointia lailliseen valvottuun rahapelitoimintaan. Ehdotettuun hallituksen esitykseen on jo kirjattu merkittäviä työkaluja laitton rahapelitoiminnan estämiseksi ja torjumiseksi, jotka Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tehostavat yksinoikeusjärjestelmän kanavointikykyä.

Kanavointi on vaikea määritellä tarkkarajaisesti ja käytännössä on vaikea arvioida, milloin toiminnassa on kyse kanavoinnista. Yleisluonteisen kanavointitehtävän kirjaaminen lakiin saattaisi Poliisihallituksen näkemyksen mukaan avata mahdollisuuksia hyödyntää tehtävää alkuperäisestä tarkoituksesta laajemmalla tavalla. Erilaisia rahapelaamisen lisäämiseen tähtäviä toimia saatettaisiin jatkossa tehdä kanavoinnin nimissä lakiin vedoten. Kanavoinnille tulee myös aina olla peruste laitton toiminnan ehkäisyssä ja kokonaisarvioinnin tekeminen siitä, milloin kanavointi on oikeasuhtaista ei tule jättää rahapeliyhtiön harkintaan.

Poliisihallitus toteaa, että yksi kanavoinnin vaikutus on lisätä pelivolyyymia laillisen toimijan toimeenpanemissa peleissä. Aina ei voida varmuudella sanoa, että pelaaminen muiden toimijoiden pelisivustoilla vähenee vastavassa suhteessa tai lainkaan. Pelivolyymin lisääntyminen ja siten kanavoiminen voi näin olla myös ristiriidassa lain tavoitteen kanssa ja siihen tulee suhtautua varovaisuudella. Kanavoinnin perusteiden, määritelmän ja käytännön seurannan tulee näin ollen olla erityisen tarkkaan harkittuja.

Pykäläkohtaisia huomioita

Poliisihallitus kannattaa ehdotettua lisäystä arpajaislain **45 §:n 3 momenttiin**. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ehdotettu 3 momentti on tarpeellinen asiantilan selkeyttämiseksi.

Ehdotuksessa pelikasinon asiakas- ja valvontarekisteriä koskeva **51 §** muutettaisiin koskemaan henkilötietojen käsittelyä oikeusturvan takaimiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Poliisihallitus kiinnittää sisäministeriön huomiota siihen, että ehdotetun uuden **51 §:n** tulee kattaa riittävän laaja-alaisesti asiakkaita ja heidän pelastaamista koskevia tietoja, jotka ovat välttämättömiä ehdotetun **51 §:n 1 momentin** mukaisesti asiakkaiden oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi tai rahapelien pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Muutokset rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettuun lakiin, oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettuun lakiin sekä sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin

Jos arpajaislakiin ehdotetut muutokset toteutetaan, Poliisihallitus pitää tarpeellisina ja välttämättöminä ehdotettuja muutoksia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettuun lakiin, oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettuun lakiin sekä sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin. Poliisihallitus toteaa, että ehdotettu rahanpesulain soveltamisalan laajentaminen, jonka mukaan rahanpesulakia sovelletaan, jos pelaaminen tapahtuu arpajaislain **14 §:ssä** tarkoitetulla tavalla rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnistautuneena, tulisi jonkin verran lisäämään valvonnan resurssitarvetta.

Muilta osin Poliisihallituksella ei ole lausuttavaa näihin lakeihin ehdotettujen muutosten johdosta.

Vaikutusten arviointi

Ehdotetuilla uudistuksilla arpajaislakiin ja eräisiin siihen liittyviin lakeihin olisi merkittäviä vaikutuksia rahapelitoimintaa arpajaislain nojalla valvovaan Poliisihallitukseen niin toimivallan, käytettävissä olevien valvontamenetelmien kuin tarvittavien resurssien näkökulmista.

Poliisihallitus pitää hyvänä, että ehdotuksella täsmennetään ja selvennetään valvontaa koskevia pykälä. Poliisihallitus kuitenkin huomauttaa, että muutosten johdosta sen tehtävät tulevat lisääntymään. Ehdotuksella lisätään valvovan viranomaisen keinoja puuttua arpajaislain vastaiseen toimintaan. Näiden tehokas käyttö erityisesti näkyisi lisääntyneenä resurssitarpeena.

Ehdotuksella arpajaislain **42 §:ää** ollaan täsmentämässä siltä osin, että Poliisihallituksen tehtävänä on myös ehkäistä haittoja. Kyseessä on tekninen lisäys ja olemassa olevan tilan kirjaaminen lakiin. Poliisihallitus katsoo, että lisäys on tarpeen, jotta pykälä olisi yhdenmukainen arpajaislain soveltamisalaa ja tarkoitusta säätelevän **1 §:n** kanssa. Kirjaus yhdistettynä lisääntyneisiin tehtäviin ja käytettävissä oleviin puuttumiskeinoihin tarkoittaa kuitenkin samalla Poliisihallituksen tiedottamisen ja viestinnän tarpeen lisääntymistä. Poliisihallitus olettaa kansalaisten, oikeushenkilöiden ja median tietotarpeen ja yhteydenottojen lisääntyvän ja katsoo, että tämä tulisi huomioida resurssivaikutusten osalta hallituksen esityksessä palveluperiaatteen, neuvontavollisuuden ja muiden hyvän hallinnon periaatteiden toteutumisen varmistamiseksi myös muuttuneessa tilanteessa.

Maksuliikenne-estoja koskevassa sääntelyssä olisi kyse uudesta tehtäväkokonaisuudesta, minkä johdosta Poliisihallituksen tehtävien arvioidaan lisääntyvän. Kuten ehdotuksessa todetaan maksuliikenne-estojen käyttöön ottaminen vaikuttaisi todennäköisesti myös muuhun tällä hetkellä tehtävään arpajaislain vastaisen toiminnan torjuntaan, koska rahapeliin toimeenpanoa koskevia kieltopäätöksiä olisi todennäköisesti tehtävä tehostetummin maksuliikenne-estojen voimaan saattamiseksi. Poliisihallituksen tulisi myös valvoa estojen noudattamista, mikä edellyttää jatkuvaa seurantaa.

Ehdotuksessa todetaan, että arpajaislakiin ehdotetaan useita muitakin muutoksia ja velvoitteita Veikkaus Oy:lle, jotka käytännössä lisäävät Poliisihallituksen valvonnallisia tehtäviä. Muutoksia esitetään muun muassa markkinointia, pakollista tunnistautumista, pelitiliä sekä peliestoja ja -rajoituksia koskeviin pykäliin. Myös ehdotetut lisäykset koskien raha-automaattien sijoittelua ja siihen liittyvää omavalvontasuunnitelmaa, tietojen käsittelyä, toimeenpanokiellon laajentamista ja seuraamusmaksua lisäävät Poliisihallituksen tehtäviä nykyisestä.

Rahanpesulain soveltamisalan laajentaminen, jonka mukaan rahanpesulakia sovelletaan, jos pelaaminen tapahtuu arpajaislain 14 §:ssä tarkoitetulla tavalla rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnistautuneena, tulee jonkin verran lisäämään valvonnan resurssitarvetta. Laajennuksen voimaan astumisen myötä valvottavaksi tulisivat ennen pitkää pakollisen tunnistautumisen myötä kaikki raha-automaatit.

Kuten ehdotuksessa todetaan, peliserverin sijaintipaikan muutoksen vaikutuksia Poliisihallituksen valvontatehtäviin on vaikea arvioida. Tällä on kuitenkin oletettavasti lisäävää vaikutusta myös Poliisihallituksen henkilöstöresurssitarpeeseen.

Yllä esitetyn mukaisesti Poliisihallitus on arvioinut, että maksuliikenteen estojen käyttöönotto vaikuttaisi Poliisihallituksen lisääntyneenä henkilöstötarpeena. Maksuliikenne-estoihin liittyvien erilaisten valvonnan tehtävien lisääntymisen johdosta lisäresurssitarpeen arvioidaan olevan 4 henkilötyövuotta, mikä merkitsisi noin 330 000 euron vuosittaista kustannusta. Tietotekniset lisäresurssitarpeet on myös otettava huomioon. Tietoteknisten lisäresurssien kustannusten suuruuteen vaikuttavat sekä valittavat menetelmät että tekniset ratkaisut.

Maksuliikenteen käyttöönoton johdosta arvioidun 4 henkilötyövuoden lisäresurssitarpeen lisäksi edellä mainittujen Poliisihallitukselle tulevien valvonnallisten lisäresurssitarpeiden (muun muassa viestintä, peliserveri ja rahanpesu) voidaan arvioida olevan 3 henkilötyövuotta, mikä merkitsee noin 247 500 euron vuosittaista kustannusta. Yhteensä Poliisihallituksen resurssitarve uudistuksen johdosta on 7 henkilötyövuotta.

Poliisihallitus toteaa, että henkilöresurssien lisäys saattaa aiheuttaa myös lisäresurssitarvetta työtilojen osalta.

Lakiehdotuksen yhteydessä on välttämätöntä varmistaa valvonnan toimivuus ja tässä tarkoituksessa varmistaa Poliisihallitukselle riittävät resurssit sille säädettyjen tehtävien toteuttamiseksi.

Poliisihallituksen ehdotukset arpajaislain teknisiksi muutoksiksi sekä muut sääntelytarpeet

Sen lisäksi, mitä Poliisihallitus on todennut ehdotuksesta se tuo sisäministeriön tietoon muutamia teknisiä muutosehdotuksia arpajaislakiin.

Arpajaislain 47 §:n osalta Poliisihallitus toteaa, että totopelien kolmen kuukauden määräaika voiton perimiselle on huomattavasti lyhyempi kuin veikkaus- ja vedonlyöntipelien yhden vuoden määräaika. Totopelien osalta pelaajan oikeusturva paranisi, mikäli voiton perimisaika pidennettäisiin yhden vuoden pituiseksi. Näin ollen Poliisihallitus esittää pykälän sisällöksi seuraavaa:

Veikkaus-, vedonlyönti- ja totopelien voitot on perittävä yhden vuoden kuluessa näiden pelien pelisääntöjen mukaisen lopputuloksen saavuttamisesta tai lopputuloksen vahvistamisesta.

Arpajaislain **36 §**:ssä säädetään, että tilitys on toimitettava kuukauden kuluessa tilityskauden päättymisestä lupaviranomaiselle. Laissa omaaloitteisen verojen verotusmenettelystä (768/2016) 17 §:ssä säädetään, että arpajaisverovelvollisen on annettava verokauden veroilmoitus viimeistään verokautta seuraavan toisen kalenterikuukauden yleisenä eräpäivänä. Yleinen eräpäivä arpajaisveron osalta on kuukauden 12. päivä. Esimerkiksi tammikuussa pidetyn bingopelitulaisuuden vero ilmoitetaan ja maksetaan viimeistään maaliskuun 12. päivä.

Bingotilitys on siis toimitettava kuukauden kuluessa tilityskauden päättymisestä, kun taas arpajaisverolle on maksuaikaa kaksi kuukautta. Toiminnan sujuvoittamisen kannalta olisi hyvä, jos bingopelin tilityksen toimitusaikaa pidennettäisiin kahteen kuukauteen nykyisen yhden kuukauden sijasta. Tällä tavoin bingopelien toimeenpanijat voisivat toimittaa bingotilityksen siten, että kaikki arpajaisverotositteet ovat mukana tilityksessä ja tilitys voitaisiin toimittaa asetetussa määräajassa. Yhdistysten ei tarvitsisi toimittaa arpajaisverotositteita erikseen myöhemmin, vaan tilitys saataisiin kerralla kuntoon. Yhdistyksiltä on tullut palautetta siitä, että jos yhdistys maksaa arpajaisveroja etukäteen, verottaja saattaa palauttaa liikaa maksettuja veroja yhdistykselle takaisin ja karhuta niitä myöhemmin, kun yhdistys ei välttämättä huomaa palautusta. Tämä muutos vähentäisi myös lisäaikapyyntöjä bingotilitysten toimittamiselle.

Arpajaislain **35 §**:ssä säädetään mm. siitä, että pelaajille jaettavien voittojen enimmäisarvo ei saa ylittää 75 prosenttia kuuden kalenterikuukauden kokonaisymyynnin arvosta, kuitenkin niin, ettei jaettavien voittojen enimmäisarvo saa ylittää 95 prosenttia yhdenkään kalenterikuukauden aikana. Arpajaislakia muutettiin 1.10.2019 siten, että bingolupa voidaan myöntää enintään kolmeksi vuodeksi aiemman kahden vuoden sijaan. Samalla tilityskausi muutettiin yhdeksi vuodeksi, kun se aiemmin oli kuusi kuukautta. Muutoksen yhteydessä ei muutettu jaettavien voittojen seuranta-aikaa kuudesta kuukaudesta yhteen vuoteen. Tämä aiheuttaa bingopelin toimeenpanijoille ylimääräistä työtä, koska he joutuvat seuraamaan voittojen jakoa edelleen kuuden kuukauden ajalta tilityskauden ollessa yhden vuoden.

Toiminnan sujuvoittamisen vuoksi, olisi hyvä, jos voittojen enimmäisarvon seuranta-aikaa muutettaisiin yhteneväiseksi tilityskauden kanssa eli voittojen enimmäisarvo ei saa ylittää 75 prosenttia 12 kalenterikuukauden kokonaismyynnin arvosta, kuitenkin niin, ettei jaettavien voittojen enimmäisarvo saa ylittää 95 prosenttia yhdenkään kalenterikuukauden aikana.

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

Poliisiylijohdaja

Seppo Kolehmainen

Ylitarkastaja

Tiina Tulirinta

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 08.02.2021 klo 08:34. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.