



Sisäministeriö

kirjaamo@intermin.filainsaadantoyksikko_poliisiosasto@intermin.fi

Lausuntopyyntö SMDno-2018-1061

Arpajaislain muuttamista koskeva lausunto

Sisäministeriö on pyytänyt Veikkaus Oy:ltä lausuntoa arpajaislain muuttamista koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta. Rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämisen tehostamiseksi arpajaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset pelaajan pakollisesta tunnistautumisesta pelipisteisiin sijoitettuja raha-automaatteja pelattaessa. Lisäksi arpajaislakiin ehdotetaan otettavaksi tiettyjä tavara-arpajaisia ja bingopelejä koskevia hallinnollista taakkaa vähentäviä säännöksiä.

Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 14 c §, jonka mukaan Veikkaus Oy:n on tunnistettava pelipisteeseen sijoitettua raha-automaattia pelaava pelaaja.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä siitä, miten pelaaja tulee tunnistaa. Laki on tarkoitettu tulevan voimaan syksyllä 2019. Sen 14 c §:ää sovellettaisiin kuitenkin vasta 1 päivästä tammikuuta 2021 lukien.

Veikkaus Oy esittää kunnioittavasti lausuntonaan seuraavaa:

Yleistä

Veikkaus Oy pitää lakiehdotuksen lähtökohtaa pelihaittojen vähentämisen näkökulmasta hyvänä ja oikeansuuntaisena. Tunnistautuva pelaaminen mahdollistaa dataperusteisen analyysin pelaamisesta ja on perusedellytys asiakaskohteisille pelaamisen hallinnan työkaluille. Veikkaus pitää 14 c §:n soveltamisalan rajaamista hajasijoitetuilla raha-automaateilla tapahtuvaan pelaamiseen tarkoituksenmukaisena. Tunnistautuminen on perusteltua pitää jatkossakin vapaaehtoisena Veikkauksen omissa pelipaikoissa, joissa koulutettu henkilökunta



vastaa pelaamisen valvonnasta. Pakollisen tunnistautumisen aiheuttamat negatiiviset vaikutukset pelikate- ja tuottokertymään olisivat huomattavasti suuremmat, mikäli raha-automaattien pakollinen tunnistautuminen koskisi myös Veikkauksen omia pelisaleja.

Satunnaiselle pelaamiselle aiheutuvien negatiivisten vaikutusten vähentämiseksi olisi tärkeää voida toteuttaa sekä tunnistautumis- että maksamisprosessit mahdollisimman helpoilla ja asiakasystävällisillä tavoilla. Tämän lisäksi on tärkeää, että asiakkaita voitaisiin kannustaa vapaaehtoiseen tunnistautumiseen erilaisilla pelillisillä eduilla sekä muilla tunnistautuvasta pelaamisesta paljitsevilla asiakaseduilla.

Veikkauksen näkemyksen mukaan pelaamista koskevista rajoituksista tulisi säätää valtioneuvoston asetuksella sisäministeriön asetuksen sijaan. Veikkaus toivoo, että sekä pelaajan tunnistamista koskevan valtioneuvoston asetuksen että pelaamisen rajoituksia koskevan asetuksen valmistelussa kuullaan aikaisempaan tapaan Veikkausta. Hyvin valmistellut asetukset mahdollistavat arpa-jaislain ja rahanpesulain mukaisen tunnistautumisjärjestelmän ja pelitilimaksamisen kokonaisuuden tarkoituksenmukaisen ja kustannustehokkaan valmistelun ja käyttöönoton.

Pelitili

Lakiehdotuksen perusteluissa todetaan, että tunnistautunut raha-automaattipelaaminen olisi yhteydessä Veikkaus Oy:n ja pelaajan väliseen asiakassuhteeseen ja pelitilipelaamiseen. Veikkaus Oy kiinnittää huomiota siihen, että pelitilipelaamista koskeva sääntely jää kuitenkin esityksessä auki.

Veikkauksen tavoitteena olisi tunnistautumisasteen nostamiseksi mahdollistaa pelitilipelaaminen raha-automaatteihin jo ennen siirtymistä pakolliseen tunnistautumiseen. Pelitilin käyttö edellyttää aina sitä, että asiakas tunnistautuu kyseisellä asiointikerralla.



Tunnistautumis- ja maksuvälineet

Lakiehdotuksen perusteluissa kuvataan vaatimus Veikkaus-korttiin liitetystä lisätunnisteesta (esimerkiksi PIN-koodi). Veikkaus Oy:n näkemys on, että tois-
taiseksi on vielä liian aikaista määritellä säädösten mahdollisen lisätunnis-
teen vaativia täsmällisiä käyttötapauksia ja/tai riittävän vahvan tunnisteiden tark-
kaa teknistä toteutustapaa. Veikkaus Oy:n tavoitteena on yhteistyössä viran-
omaisten kanssa suunnitella vastuullisuuden, turvallisuuden ja käyttäjäkoke-
muksen kannalta tarkoituksenmukaiset tunnistautumis- ja maksuratkaisut.

Veikkaus Oy:n tavoitteena on vielä vuoden 2018 aikana kartoittaa erilaiset vaih-
toehdot perustunnistautumiselle, lisätunnisteelle ja/tai muuten riittävän vah-
valle tunnistautumisratkaisulle. Pakollinen kaksivaiheinen tunnistautuminen
Veikkaus-kortilla on mahdollinen tulevaisuuden toimintamalli, mutta siihen liit-
tyy asiakaskokemuksen hankaloitumisen myötä merkittäviä mielikuvallisia
sekä asiakas- ja pelikatemenetyksiin liittyviä riskejä. Tällainen ns. kaksivaihei-
nen tunnistautumisratkaisu olisi ristiriidassa niin nykyisten kuponki- ja raha-au-
tomaattipelaamisen tunnistautumistapojen kanssa kuin Veikkauksen asiakkai-
den muun kuluttamisen osalta muun muassa siltä osin, että esimerkiksi mak-
sukorteilla voi tehdä lähimaksulla pieniä ostoksia ilman erillisen PIN-koodin
syöttämistä.

Veikkaus Oy esittää, että nykyisenkaltaista käteisellä tai debit-kortilla tapahtu-
vaa raha-automaattien pelaamista ei liikaa hankaloitettaisi, vaan perusmuotoi-
nen tunnistautuminen voisi tapahtua (kuten nykyään kuponkipeleissä) yksivai-
heisesti esim. Veikkaus-korttia, debit-korttia tai mobiilia käyttäen. Veikkaus esi-
tää, että jatkossa pelitililtä maksamiseen tai rahalajien sekoittumiseen liittyviin
käyttötapauksiin määritetään vuosien 2018-2019 aikana yllä kuvatuin periaat-
tein (selvitysten ja viranomaisyhteistyön kautta) riittävän vahva/-t tunnistautu-
misratkaisu/-t (joko nykyisiin tai täysin uusiin tai näiden yhdistelmiin perustuva
yksi- tai kaksivaiheinen viranomaisvaateet täyttävä ja myös asiakaskokemuk-
seltaan kestävä tunnistautumisratkaisu).

Lakiehdotuksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pelaaja voisi osoittaa
olevansa tunnistautunut pelaaja myös pankin pelaajalle antamalla henkilöko-
haisella maksukortilla. Veikkaus Oy pitää tärkeänä, että nykyinen käteismaksa-
minen sekä nykyiset (kuten debit-kortti) ja uudet maksuvälineet ovat jatkossa-



kin käytettävissä myös esimerkiksi pelitilin kautta raha-automaatteja pelattaessa ja että myös (Veikkaus-kortin, tms. ohella) asiakkuuteen liitettyjä debit, tms. -kortteja voidaan käyttää myös tunnistautumisvälineenä.

Rahanpesulaki ja erityisautomaatin määritelmä arpajaislaissa

Raha-automaatit on jätetty rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (rahanpesulaki) ulkopuolelle. Sen sijaan erityisautomaatit kuuluvat kyseisen lain soveltamisalaan. Veikkaus Oy toteaa, että sen hallinnollinen taakka ja kustannukset kasvavat, kun rahanpesulain velvoitteet ulotetaan myös hajasijoitettujen automaattien pelipistepelaamiseen. Tällä hetkellä keuhalla 2017 voimaan tulleen rahanpesulain lopulliset tulkinnat ovat vielä avoinna. Rahanpesulain nojalla annettavia kaikkia asetuksia ei myöskään ole vielä annettu.

Lausunnolla olevan lakiehdotuksen perustelujen mukaan hajasijoitettuja raha-automaatteja pidettäisiin muutoksen johdosta erityisautomaatteina ja ne tulisivat jatkossa rahanpesulain soveltamisalan piiriin. Veikkaus kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen terminologia on paikoin horjuvaa. Esityksen perustelutekstissä käytetään termiä erityisautomaatti, mutta tätä termiä ei käytetä lakitekstin 14 c §:ssä. Arpajaislain 3 §:n 5 kohdan mukaan erityisautomaatilla tarkoitetaan peliautomaattia tai -laitetta, jolla pelataan tunnistettuna ja jota pelaamalla voi voittaa rahaa.

Selvyyden vuoksi olisi parempi vaihtoehto, että rahanpesuun liittyviä määritelmiä ei sidottaisi erityisautomaatin käsitteeseen. Tällöin laista voitaisiin poistaa erityisautomaatin määritelmä kokonaan. Veikkaus Oy ehdottaa, että raha-automaatteihin liittyvät rahanpesun estämiseen liittyvät asiat määriteltäisiin jatkossa rahanpesulaissa eikä arpajaislaissa. Veikkaus Oy ehdottaa, että tunnistautuva raha-automaattipelaaminen tulisi myöhemmin erikseen rahanpesulaissa säädettävällä tavalla rahanpesulain soveltamisalaan.

Aikataulu ja taloudelliset vaikutukset

Lain 14 c §:ää sovellettaisiin ehdotuksen mukaan 1.1.2021 lähtien. Veikkaus Oy toteaa, että pykälän soveltaminen näin nopealla aikataululla sekä viittaukset siihen, että tunnistautuminen tulisi mahdollisesti ulottamaan jatkossa myös pelisalipelaamiseen tarkoittaa käytännössä sitä, että yhtiön liiketoiminnallinen



ennustettavuus ja investointien tekeminen vaikeutuu. Veikkaus Oy arvioi, että tunnistautumisen aiheuttamia liiketoimintaan ja edunsaajiin liittyviä riskejä voitaisiin vähentää, jos tunnistautuminen otetaan käyttöön pidemmän siirtymäajan kuluessa. Tästä syystä Veikkaus Oy ehdottaa, että pakolliseen tunnistautumiseen hajasijoitetuissa raha-automaateissa siirrytään vasta 1.1.2022.

Veikkaus Oy on arvioinut jäljempänä tarkemmin hallituksen esityksessä esitetyn aikataulun taloudellisia vaikutuksia ja ennakoii, että muutoksen negatiivinen tuottovaikutus pakollisen tunnistautumisen käyttöönottovuonna on noin 78-170 miljoonaa euroa riippuen siitä, millainen tunnistautumisen ratkaisu on ja millaisia pelaamisen hallinnan välineitä otetaan käyttöön 1.1.2021. Suoraan edunsaajiin kohdistuvan negatiivisen tuottovaikutuksen lisäksi sekä arpajaisvero että kumppanien saamat asiamiespalkkiot pienenevät vastaavasti. Arpajaisveron kertymä pienenee noin 16-36 miljoonaa euroa ja kumppanien saamat asiamiespalkkiot pienenevät noin 20-45 miljoonaa euroa.

Yhtiö tulee arvioiden perusteella päivittämään myös tulevien vuosien tuottoennusteen.

Veikkaus Oy toteaa, että ensimmäisen vuoden negatiivinen pelikatteen alustava arvio vaikutuksesta on kasvanut 44 M€:lla hallituksen esitysluonnoksen perusteluista, koska hallituksen esitysluonnoksessa esitetään tunnistautumisen yhteyteen aina pakollista lisätunnistetta, jonka uskotaan vähentävän oleellisesti satunnaista pelaamista. Tämän riskin realisoitumisesta seuraa noin 25 M€ negatiivinen tuottovaikutus.

Yhtiö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että hallituksen esityksen vaikutusarvioinnista puuttuu kokonaisarviointi, jossa on huomioitu myös rahapelien tuottojen positiiviset vaikutukset.

Alla olevassa taulukossa on kuvattu pelikatevaikutusten kautta riskiarvioita (M€) vuonna 2021 kun hajasijoitettuihin raha-automaatteihin otetaan käyttöön pakollinen tunnistautuminen ja tietty yhdistelmä pelaamisen hallinnan välineitä. On huomattava, että jos tunnistautuva pelaaminen laajennettaisiin koskemaan myös Veikkauksen omissa pelisaleissa tapahtuvaa pelaamista, voisi vuositasen negatiivinen kokonaistuottovaikutus nousta noin 275 M€:oon.



Taulukon yhdistelmät ovat esimerkinomaisia, koska tässä vaiheessa ei ole säädetty tarkemmin pelaamisen hallinnan välineistä.

Pelaamisen hallinnan välineet	-Pelaamisen esto -Aikamuistuttaja -Panic button	-Pelaamisen esto -Aikamuistuttaja -Panic button -Itse asetettu pelitilin rahansiirtoraja -Fyysisen kanavan oma 2000€ / kk tappioraja	-Pelaamisen esto -Aikamuistuttaja -Panic button -Itse asetettu pelitilin rahansiirtoraja -Digikanavan kanssa yhteinen 2000€ / kk tappioraja -Digikanavan kanssa yhteinen itse asetettu (pakollinen) tappioraja	
Hajasijoitettujen raha-automaattien pelikate ilman pakollista tunnistautumista		590	590	590
Pelikatevaikutukset yhteensä		-137	-178	-298
Pelikate vaikutusten jälkeen		453	412	292
Tuottovaikutus (n. 57% pelikatevaikutuksesta)		-78	-101	-170
Arpajaisvero (12% pelikatevaikutuksesta)		-16	-21	-36
Kumppaneiden asiamiespalkkiomenetykset (17% arpajaisverottomasta pelikatteesta)		-20	-27	-45

Pelihaittojen ehkäisy ja pelaamisen hallinnan välineet

Hallituksen esityksen luonnostekstin mukaan sisäministeriön asetuksella säädettäisiin pelaamista koskevista rajoituksista esim. enimmäiskulutusrajoista ja pelaajan itsensä asettamista kulutusrajoista sekä muista vastuullista pelaamista tukevista elementeistä. Rajoituksia voidaan esityksen mukaan ottaa käyttöön vaiheittain sekä muuttaa ja tarvittaessa lisätä. Veikkaus pitää rajoitusten asteittaista käyttöönottoa hyvänä, mutta toivoo, että rajoituksista säädettäisiin sisäministeriön asetuksen sijaan valtioneuvoston asetuksella.

Veikkaus toivoo, että hallituksen esitystekstin luonnoksessa todettaisiin selkeästi, että aluksi käyttöön otettaisiin ongelmalliseen pelaamiseen hyvin kohdentuvat pelaamisen esto, aikamuistuttaja ja panic button. Siirtymäajan lyhyhdetäkin johtuen on perusteltua, että muita rajoituksia otetaan käyttöön vasta asteittain, kun nähdään ns. pakollisen tunnistautumisen aiheuttamat muutokset pelaajien käyttäytymisessä sekä voidaan ottaa käyttöön sellaisia lisärajoitteita, jotka vaikuttavat nimenomaisesti peliongelmiin ehkäisyyn ja vähentämiseen, eivätkä kohdistu erityisesti satunnaiseen pelaamiseen. Kuten hallituksen esityksen luonnoksessakin todetaan, tutkimusnäyttöä pelaajien pakollisen tunnistautumisen vaikutuksista on vielä vähän.



Mikäli pelaajat kokevat pelaamisen hallinnan välineet ylimitoitettuna tai hankalina käyttää, on todennäköistä, että pelaajat siirtyvät osittain pelaamaan ulkomaisille pelisivustoille, jolloin pelaamista ei kyetä tarkoituksenmukaisella tavalla kanavoimaan lailliseen ja valvottuun pelaamiseen.

Yhtiö pitää yleisesti hyvänä, että pelihaittojen ehkäisy korostuu hallituksen esityksen luonnostekstissä. Pelihaittoja koskeva teksti on kuitenkin poikkeuksellisen laajaa ja kuvailevaa. Luettavuuden vuoksi olisi perusteltua vielä tiivistää, tarkistaa faktat ja täsmentää luonnostekstiä pelihaittoja koskevilta osin.

Pelilliset ja asiakasedut

Siirtyminen pakolliseen tunnistautumiseen on merkittävä asiakaskokemuksen muutos, jonka onnistumisen kannalta on tärkeää, että siirtymäaikana raha-automaattipelaamisen tunnistautumisasiaste saadaan nostettua mahdollisimman suureksi. Yhtiö pitää erittäin tärkeänä, että niin kanavointikyvyn kuin tunnistautumisen edistämisenkin näkökulmasta se voisi välittömästi ja siirtymäaikana ottaa tarvittaessa käyttöön sellaisia uusia ns. pelillisiä etuja sekä muita asiakasetuja, joilla voidaan tehokkaasti motivoida pelaajia siirtymään vapaaehtoisesti tunnistautumisen piiriin. Tältä osin hallituksen esityksen tekstissä tulisi selkeästi todeta, että näiden etujen käyttäminen on jo nyt ja jatkossakin (siirtymäaikana ja sen jälkeen) mahdollista. Edellä todettu olisi linjassa myös talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjauksen kanssa, jonka mukaan Veikkaus Oy:n etuasiakasohjelman puitteissa voidaan palkita ja siten kannustaa tunnistautumiseen siirtymistä jo ennemmin, kuitenkin siten, että nämä toimenpiteet ovat sopusoinnussa yksinoikeusjärjestelmän tavoitteiden kanssa.

Muuta

Veikkaus Oy toivoo, että tässä yhteydessä voitaisiin säätää myös siitä, että peli-serveri voi sijaita muuallakin kuin Manner-Suomessa. Arpajaislaissa ei tällä hetkellä nimenomaisesti säädetä siitä, missä valvottavien pelijärjestelmien, muun muassa pelipalvelimien tulisi sijaita. Valvova viranomaisena on tulkinnut, että pelijärjestelmät eivät voi sijaita Manner-Suomen ulkopuolella ilman nimenomaista säännöstä asiasta. Kansainväliset peli- ja järjestelmätoimittajat tarjoavat enenevässä määrin ratkaisuja tietyllä standardilla. Kotimaiset merkittävästi



Julkinen

tiukemmat valvontakäytännöt rajoittavat nykyisin mahdollisuutta valita pelijärjestelmiä tarjoavia kumppaneita. Kanavointikyvyn ja kustannustehokkuuden kannalta olisi perusteltua, että nykyteknologiaa voitaisiin hyödyntää kustannustehokkaasti esimerkiksi siten, että pelijärjestelmä tai sen osa voisi jatkossa sijaita esimerkiksi pilvipalvelussa Suomen rajojen ulkopuolella (EU/ETA-alue). Pelitoiminnan valvonta tulisi järjestää niin, että viranomainen saisi pelaamistiedon aukottomasti käyttöönsä. Valvonnassa voitaisiin esimerkiksi hyödyntää arvonnin luotettavuuden arvioinnissa auditointimenettelyjä tai muita vastaavia prosesseja.

Päiväys ja allekirjoitus

Helsingissä 9 päivänä elokuuta 2018

Veikkaus Oy

Olli Sarekoski
toimitusjohtaja