

12.05.2022

POL-2022-31957

Sisäministeriö  
Kirjaamo  
[kirjaamo@intermin.fi](mailto:kirjaamo@intermin.fi)  
[kirjaamo.sm@govsec.fi](mailto:kirjaamo.sm@govsec.fi)

Sisäministeriön lausuntopyyntö 15.3.2022, VN/7593/2022

## Poliisihallituksen lausunto

Veikkaus Oy (jatkossa Veikkaus) on esittänyt, että Veikkaus Oy:n rahapeliin pelisäännöistä annetun sisäministeriön asetuksen liitteenä olevat säännöt (Veikkaus Oy:n rahapeliin säännöt) muutettaisiin myyntipaikka- ja valmisporukoita koskevan uudistuksen johdosta. Uudistus liittyy rahapelaamisen siirtymiseen tunnistautuneeseen pelaamiseen arpajaislain uudistuksen johdosta. Sääntömuutosesitys koskee myyntipaikkaporukoita ja valmisporukoita koskevan sääntelyn lisäämistä Loton, Vikingloton, Vakioveikkauksen, Eurojackpot-pelin, Jokeripeliin, Lomatonnin, Kenon, Kaikki tai ei mitään -pelin, Vedonlyöntipeliin ja Totopeliin pelisääntöihin.

Sisäministeriö on 15.3.2022 päivätyllä lausuntopyynnöllä pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa edellä mainitusta muutosesityksestä. Veikkaus Oy:n muutosesityksen perustelut ilmenevät lausuntopyynnön liitteenä toimitetuista asiakirjoista.

## Esitetyt muutokset

Veikkauksen esityksen mukaan valmisporukat ja myyntipaikkaporukat lisätäisiin niiden pelien sääntöihin, joita Veikkaus voisi jatkossakin myydä myyntipaikkaporukoina ja/tai valmisporukoina. Näitä pelejä, joita esitetty muutos koskee ovat Lotto, Vikinglotto, Vakioveikkaus, Eurojackpot-peli, Jokeripelit, Lomatonna, Keno, Kaikki tai ei mitään -peli, Vedonlyöntipelit ja Totopelit.

Veikkaus toteaa perustelumuiotiossaan, että Veikkauksen esittämässä myyntipaikkaporukoiden ja valmisporukoiden toteutuksessa kokonainen peli jaettaisiin kahteen tai useampaan osuuteen ja näitä osuuksia voisi ostaa ai-noastaan Veikkauksen rekisteröityneet ja tunnistautuneet pelaajat. Pelaajat voisivat ostaa porukkapelejä joko myyntipaikoissa tai itsepalveluna Veikkauksen sähköisissä kanavissa. Myyntipaikoilla tarkoitetaan tässä yhteydessä pelipisteitä sekä Veikkauksen omia myyntipaikkoja.

Jokaiseen myytyyn porukkaosuuteen kohdistuisi Veikkauksen ja rekisteröityneen pelaajan välinen pelisopimus. Sekä kokonaan että osittain myytyjen porukkapeliin rivit huomioitaisiin kokonaisina peliriveinä sekä pelien kierroskohtaista kokonaisvaihtoa että voitonjakoa laskettaessa. Edellä kuvattu menettelytapa olisi Veikkauksen mukaan pelaajien oikeusturvan kannalta perusteltu, sillä menettelytavan seurauksena porukkapeliin myymättömien

osuuksien määrä ei vaikuttaisi pelien voittojen suuruuksiin tai kertoimiin millään tavalla. Myymättömät osuudet pienentäisivät Veikkaukselle peleistä jäävää pelikatetta euromääräisellä arvolla.

Veikkauksen mukaan Veikkaus ja myyntipaikat toimisivat esityksen mukaan siten, että porukkapelien myymättömien osuuksien määrä olisi mahdollisimman vähäinen. Voiton osuessa osittain myytyyn porukkapeliin, myymättömiä osuuksia vastaavaa osuutta voitosta ei pystyisi lunastamaan, koska myymättömille osuuksille ei olisi syntynyt pelisopimusta pelaajan ja Veikkauksen välille. Myymättömiä osuuksia vastaavaa osuutta voitosta käsiteltäisiin Veikkauksen esityksen mukaan perimättä jääneenä voittona valtioneuvoston asetuksen Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta 6 § mukaisesti.

## Poliisihallituksen lausunto

Arpajaislain (1047/2001) 42 §:n 1 momentin mukaan arpajaisten toimeenpanoa valvotaan arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä arpajaisista aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Poliisihallitus vastaa arpajaislain 42 §:n 2 momentin mukaan arpajaisten toimeenpanon valtakunnallisesta valvonnasta ja arpajaistoiminnan tilastoimisesta. Poliisihallitus voi antaa arpajaisten toimeenpanoa koskevia lausuntoja ja ohjeita. Arpajaislain 13 c §:n 1 momentin mukaan rahapelit on toimeenpantava siten, että rahapeli toimintaan osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään.

Veikkaus on perustelumuistiossaan todennut, että täystunnistautuminen edellyttää muutoksia sekä myyntipaikkaporukoiden että valmisporukoiden toteutukseen, sillä täystunnistautumisen jälkeen, Veikkauksen pelejä voi pelata ainoastaan Veikkauksen rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnistautuneena. Esitetyillä muutoksilla mahdollistettaisiin Veikkauksen näkemyksen mukaan porukkapelaamisen eri vaihtoehtojen jatkuminen täystunnistautumiseen siirtymisen jälkeen. Poliisihallitus toteaa, että arpajaislain 14 §:n mukaan Veikkaus Oy:n on 13 c §:n 5 momentissa ja 14 c §:ssä tarkoitettujen pelaamiselle asetettujen rajoitusten toteutumisen varmistamiseksi rahapelejä toimeenpantaessa varmistettava, että pelaaja voi pelata rahapelejä ainoastaan Veikkaus Oy:n rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnistautuneena. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tällä tarkoitetaan sitä, että pelaaja on tunnistettava rahapeliä ostettaessa ja mahdollista voittoa lunastettaessa, jotta pelaajille asetettujen rajojen toteutuminen voidaan varmistaa. Lisäksi jos asiakasta ei tunnusteta voiton lunastamisen tilanteessa, voi olla mahdollista, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) mukainen asiakkaan tuntemisvelvollisuus ei toteudu.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan on kannatettavaa, että jos myyntipaikkaporukoiden ja valmisporukoiden toimeenpanoa jatketaan, näistä määrättäisiin pelisäännöissä.

*Arpajaisten määritelmä ja perimättä jääneet voitot*

Arpajaislain 2 §:n mukaan arpajaisilla tarkoitetaan toimintaa, johon osallistutaan vastiketta vastaan ja jossa osallistuja voi saada kokonaan tai osittain sattumaan perustuvan rahanarvoisen voiton. Arpajaislain 3 §:n mukaan rahapeleillä tarkoitetaan sellaisia arpajaisia, joista pelaaja voi voittaa rahaa. Poliisihallitus toteaa, että näin ollen arpajaisiksi (ml. rahapelit) katsotaan toiminta, joka täyttää kolme edellytystä: vastike, sattuma ja rahanarvoinen voitto. Vastiketta koskevaa edellytystä on korostettu myös rahapelien pelisäännöissä ottamalla se esitystä koskevien peliryhmien pelisääntöihin osaksi pelisopimuksen syntymistä ("Pelaajan ja yhtiön välinen pelisopimus tulee voimaan, kun pelimaksu on maksettu").

Veikkaus ehdottaa sellaista porukkapelaamista koskevaa toteutusta, jossa sekä kokonaan että osittain myytyjen porukkapelien rivit huomioitaisiin kokonaisina peliriveinä sekä pelien kierroskohtaista kokonaisvaihtoa että voitonjakoa laskettaessa. Esityksen mukaan myymättömät osuudet pienentäisivät peleistä Veikkaukselle jäävää pelikatetta ja ne käsiteltäisiin perimättä jääneinä voittoina Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1414/2016) mukaan.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ensi sijassa tulee selvittää, täyttääkö esityksen mukainen toteutus arpajaislain 2 §:ssä tarkoitetun toiminnan. Esityksen mukaan myymättä jääneet porukkapeliosuudet huomioitaisiin kokonaisina peliriveinä kokonaisvaihtoa ja voitonjakoa laskettaessa. Poliisihallitus toteaa, että myymättä jääneiden porukkapeliosuuksien osalta Veikkaus tai sen asiamies ei ole vastaanottanut arpajaislain 2 §:n edellyttämää vastiketta, eikä tällaisena voida pitää myöskään pelikatteesta otettavaa euromääräistä arvoa. Tällainen järjestely ei siten täyttäisi arpajaislain 2 §:n mukaista arpajaisten määritelmää.

Poliisihallitus katsoo, että myymättä jääneiden porukkapeliosuuksien osalta ei voi syntyä pelisopimusta, eikä sellaiselle osuudelle voida myöskään maksaa tai laskea voitto-osuutta. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan myöskään pelikatteesta otettava euromääräinen arvo ei muodostaisi arpajaislain tarkoittamaa vastiketta, eikä sillä perusteella voitaisi katsoa myymättömälle osuudelle kuuluvan voitto-osuuttakaan. Tällaisia maksamattomia porukkapeliosuuksia ei voida Poliisihallituksen näkemyksen mukaan myöskään huomioida pelivaihdossa. Maksamattoman porukkapeliosuuden voitto voisi esityksessä toteutuksessa olla huomattavan suuri, esimerkiksi Lotossa useita miljoonia euroja. Poliisihallitus kiinnittää sisäministeriön huomiota siihen, että esityksen mukainen toteutus vähentäisi pelikatetta, millä olisi vaikutusta myös edunsaajille tilitettävään summaan.

Esityksen mukaan myymättömiä osuuksia vastaavaa osuutta voitosta käsiteltäisiin perimättä jääneenä voittona valtioneuvoston asetuksen Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta 6 §:n mukaisesti. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan maksamattomalle porukkapeliosuudelle ei voida maksaa voittoa, eikä tällaista voitto-osuutta kukaan voi periäkään ja se ei siten voi olla asetuksessa tarkoitettu perimättä jäänyt voitto. Lisäksi Poliisihallitus huomauttaa, että mikäli maksamattomien porukkapeliosuuksien voitto-osuudet siirrettäisiin valtioneuvoston asetuksen 7 §:ssä tarkoitettuihin maksamattomiin pelitoiminnan varoihin, voisi yhtiö käyttää kyseisiä varoja muiden rahapelien myynninedistämiseen esimerkiksi bonusrahoina.

### *Vastuullisuus ja haittojen arviointi*

Poliisihallitus toteaa, että porukkapelaamista koskeva esitys koskee niin sanottuja vihreitä eli vähemmän pelihaittojen vaaraa ja punaisia eli erityistä pelihaittojen vaaraa sisältäviä rahapelejä.

Veikkaus on perusteluissaan esittänyt, että myymättömien porukkapelien määrä olisi mahdollisimman vähäinen, mutta Veikkauksen esityksestä ei käy ilmi, miten tätä käytännössä toteutettaisiin ja seurattaisiin. Poliisihallitus toteaa, että esitetty toteutus saattaa ilman erillisiä toimia lisätä suurten porukkapelien määrää ja kokoa. Muutoksena nykyiseen esitetyn toteutuksen myötä kynnys laatia porukkapelejä saattaa laskea, koska tosiasiansa kenenkään ei tarvitse lunastaa kaikkia porukkapelin osuuksia, jolloin laadittujen pelien koot saattavat kasvaa hyvinkin suuriksi. Niin ikään pelaajien näkökulmasta porukkapelien ostaminen saattaa näyttäytyä houkuttelevammalta, koska pienelläkin vastikkeella saattaa päästä mukaan suuriinkin porukkapeleihin.

Poliisihallitus kiinnittää sisäministeriön huomiota siihen, että myyntipaikoissa laadittuihin porukkapeleihin liittyy porukkapelaamisen sosiaalinen puoli, kun pelit myydään ja markkinoidaan omalle asiakaskunnalle. Aiempaan viitaten tämä voi suurentaa pelejä erityisesti myyntipaikoissa, jotka ovat profiloituneet asiantuntijapelien porukkapelipaikoiksi. Huomionarvoista on, että muutettu arpajaislaki ei enää kiellä minkään myyntipaikoissa pelattavan porukkapelin markkinointia, mikä saattaa osaltaan myös vaikuttaa porukkapelien laatimiseen ja ostamiseen.

### *Asiamiesten rooli*

Poliisihallitukselle jää epäselväksi se, onko esitetyllä toteutustavalla muita vaikutuksia asiamiesten toimintaan sen lisäksi, että myyntipaikat eivät esitettyjen muutosten jälkeen olisi velvoitettuja ostamaan myyntipaikkaporukoidensa myymättömiä osuuksia eivätkä myymättömät osuudet siten jäisi myyntipaikkojen omistukseen. Koska asiamiehellä ei olisi vastuuta myymättömistä osuuksista, mahdollistaisi se tilanteen, että asiamies voisi tehdä esimerkiksi yksittäisille asiakkaille porukkapelejä ilman että asiamiehellä olisi tarvetta edes myydä muita osuuksia.

Poliisihallitus kiinnittää huomiota mahdolliseen pelimanipulaatoriskiin, koska esitetyn toteutuksen myötä myymättömiä myyntipaikkaporukkapelien osuuksia ei enää lunastettaisi ja asiantuntijapeleihin liittyvien porukkapelien laatimisella voitaisiin kuitenkin välillisesti vaikuttaa pelien kertoimiin ja sitä kautta myös pelistä saataviin voittoihin.

### *Vaikutukset pelaajille*

Veikkauksen perustelumuiustiossa todetaan, että esitetty menettelytapa olisi pelaajien oikeusturvan kannalta perusteltu, sillä menettelytavan seurauksena porukkapelien myymättömien osuuksien määrä ei vaikuttaisi pelien

voittojen suuruuksiin tai kertoimiin millään tavalla. Poliisihallitus toteaa, että sellaisissa rahapeleissä, joissa pelivaihdolla on merkitystä voitonjaon kannalta, lähtökohtana on, että ainoastaan peliin asetetut panostukset huomioidaan pelivaihdossa. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan esityksen mukaisella toteutuksella on vaikutusta kertoimiin ja voittojen suuruuksiin. Esimerkiksi vedonlyönnin muuttuvakertoimisissa pelikohteissa tulosvaihtoehdon kertoimen laskennassa huomioitaisiin jatkossa myös porukkapelien maksamattomat osuudet (joita nykyisen menettelytavan mukaan ei ole), mikä vaikuttaisi tulosvaihtoehdon kertoimen suuruuteen. Niin ikään loton kierroskohtaisesta kokonaisvaihdosta jaetaan pelisääntöjen kohdan 24 mukaan 2. - 4. voittoluokille prosenttikohtaiset jako-osuudet. Maksamattomia rivejä tai niiden osuuksia ei tulisi Poliisihallituksen näkemyksen mukaan huomioida pelivaihdossa maksettuina, koska tällöin ne saattavat vaikuttaa voitonjakoon (voittojen suuruus) kyseisten voittoluokkien osalta. Vastaava huomio koskee myös ainakin Eurojackpota ja Vikinglottoa.

Poliisihallitukselle jää epäselväksi se, millaiset vaikutukset esityksen mukaisella toteutuksella on eri pelien palautusprosenttiin. Nykyisessä toteutuksessa maksamattomat porukkapeliosuudet lunastetaan erikseen ja kaikki voitto-osuudet maksetaan kokonaisuudessaan. Poliisihallitus kiinnittää palautusprosentin osalta huomiota siihen, että esitettyssä toteutuksessa maksamattomille porukkapeliosuuksille maksettavia voittoja ei huomioitaisi valtionneuvoston asetuksen 6 §:n mukaisesti laskettaessa valtionneuvoston asetuksen 2 ja 3 §:ssä tarkoitettuja voitto-osuuksia.

Ottaen huomioon Veikkauksen nykyinen menettely suurvoitoista tiedottamisesta, Veikkaus ei ole esityksessään ottanut kantaa siihen, miten pelaajia tiedotettaisiin myymättömiin porukkapeliosuuksiin osuneista voitoista.

#### *Vaikutukset valvontaan*

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan, mikäli esitetyn mukainen toteutus otetaan käyttöön, tulee Poliisihallituksen pystyä valvomaan porukkapeliosuuksia sekä pelimaksuja ja voitto-osuuksia koskevaa rahaliikennettä myös maksamattomien porukkapeliosuuksien osalta. Poliisihallitus toteaa, että esitetty muutos edellyttää valvontajärjestelyjä, jotka vaativat uudentyyppisen valvonnan kehittämistä. Valvonnan kehittäminen vaatii Veikkauksen ja Poliisihallituksen yhteistä kehitysprojektia, jossa määritellään uuden porukkapelaamisen valvonnan tarpeet. Mikäli esitetty muutos toteutetaan, Poliisihallitus katsoo, että valvontajärjestelyjen tulee olla valmiita ennen kuin Veikkaus aloittaa uuden esityksen mukaiset porukkapelit.

#### *Pelikohtaisia huomioita voimassa oleviin ja esitettyihin pelisääntöihin*

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan useissa vedonlyöntipelien säännöissä (peli)vaihto on määritelty siten, että se muodostuu pelikohteen peliaikana pelatusta pelipanosten kokonaissummasta. Niin ikään vedonlyöntipelien sääntökohtaan 16 mukaan yhtiö palauttaa pelipanoksen pelisopimuksesta, joka ei ole tullut voimaan. Veikkaus on esittänyt vedonlyöntipeleihin sääntökohtaa 71, jossa on todettu, että sekä kokonaan että osittain myytyjen porukkapelien pelit huomioidaan sekä pelikohteen vaihtoa että pelikohteen voitonjakoa laskettaessa kokonaisina peleinä. Ehdotettu sääntö, jossa maksamattoman porukkapeliosuuden panos huomioitaisiin pelivaihdossa, on

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ristiriidassa voimassa olevien sääntökohtien kanssa. Poliisihallitus kiinnittää sisäministeriön huomiota siihen, tulisiko sääntöihin lisätä pelisääntöjen selkeyden vuoksi nimenomainen maininta siitä, mitä sääntökohtaa sovelletaan ristiriitatilanteissa. Vastaava ristiriitaa koskeva huomio koskee kaikkia pelejä, joihin nyt esitetään muutosta.

Tietyissä rahapeleissä on pelisäännöissä määrätty yksittäisen voittoluokan voittojen yhteismäärälle enimmäissumma tai enimmäiskappalemäärä. Tällaisia sääntökohtia on esimerkiksi Jokeripeleissä ja Kenossa. Poliisihallitus katsoo edellä lausutun mukaisesti, että maksamattomien rivien tai -osuuksien kohdalla arpajaisten määritelmä ei täyty. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan maksamattomia porukkapeliosuuksia ei tulisi huomioida yksittäisen voittoluokan voittojen enimmäissummaa tai enimmäiskappalemäärää laskeuttaessa. Mikäli tällaiset osuudet huomioitaisiin voittokatossa, saattaisivat ne pienentää yksittäiselle pelaajalle jaettavaa voittosummaa.

#### *Vakioveikkaus*

*24.8: Vakion voitonjakoon voidaan lisätä yhtiön määräämällä tavalla ylimääräinen jakosumma, joka on kertynyt pelin siirtyneistä voitoista ja toteutumattomista voittoluokista. Kierrokselle jaettavaksi ilmoitettu ylimääräinen jakosumma voidaan lisätä joko koko pelin jakosummaan jaettavaksi kaikille voittoluokille tai ainoastaan yhden tai useamman voittoluokan jakosummaan. Kertyneet varat tulee käyttää yhtiön määräämillä kierroksilla kuitenkin viimeistään seuraavan kalenterivuoden aikana.*

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan Vakioveikkauksen myymättömien porukkapeliosuuksien voitto-osuudet tulee käyttää Vakioveikkauksen pelisääntökohdan 24.8. mukaisesti Vakioveikkauksessa. Poliisihallituksen tulkinnan mukaan siirtyneillä voitoilla tarkoitetaan perimättömiä voittoja. Poliisihallitus katsoo, että Vakioveikkauksen perimättömät voitot tulee pystyä erottamaan muiden pelien perimättömistä voitoista.

Rikosylikomisario,  
arpajaishallintopäällikkönä

Maarit Pikkarainen

Ylitarkastaja

Virpi Honkanen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 12.05.2022 klo 15:04. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.