Sari Laitakari
Ryhmäpäällikkö / Poliisihallitus, arpajaishallinto

Eduskunta
Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Asia: HE 213/2018 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 1 luvun 3 §:n muuttamisesta

Kirjallinen asiantuntijalausunto hallintovaliokunnan kuulemistilaisuutta varten 10.1.2019

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallituksen asiantuntijaa kuultavaksi 10.1.2019 pidettävään kokoukseen sekä asiantuntijan kirjallista asiantuntijalausuntoa viitekentässä mainitussa asiassa. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

Hallituksen esityksen tavoite rahapelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi säädettävästä raha-automaattien pelaamisesta tunnistautuneena on hyvä ja kannatettava ja todennäköisesti ehkäisee erityisesti alaikäisten raha-automaattipelaamista. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että arpajaislainsäädäntöä tulee edelleen kehittää sen tavoitteiden toteutumisen tehokkaaksi turvaamiseksi.

Tunnistautuneena pelaaminen

Yleistä

Raha-automaatit ovat eniten haittoja aiheuttava rahapelaamisen muoto. Tällä hetkellä niihin on asetuksin liitetty lähinnä raha-automaattien kokonaismäärää, panostasoa ja voiton suuruutta koskevia rajoituksia. Pelaajakohtaisten rajoitusten asettamista raha-automaattipelaamiselle ei sen sijaan ole toistaiseksi toteutettu.

Kun otetaan huomioon raha-automaattien laaja saatavuus ja sijoittelu kuluttajien saataville, raha-automaattipelaamisen aiheuttamiin ongelmiin on syytä puuttua aiempaa tehokkaammin. Raha-automaattien pelaaminen tunnistautuneena yhdistettynä riittävän tehokkaisiin pelaamisen hallinnan välineisiin voi olla merkittävä keino raha-automaattien aiheuttamien haittojen vähentämisessä ja ehkäisemisessä arpajaislaissa säädetyn tavoitteen mukaisesti. Tunnistautuneena pelaamisen sääntelyn onnistumisen kannalta on tärkeää, että sääntelyllä saavutetaan aidosti sille asetetut tavoitteet eli raha-automaattien pelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäiseminen ja vähentäminen.

Sääntelyn tulee olla selkeää ja tarkkarajaista. Tämä edellyttää, että käytetyt käsitteet ja termit ovat johdonmukaisia ja määriteltyjä. Tunnistautuneena

pelaamisen menettelystä, pelirajoituksista sekä pelillisistä eduista tulee säätää asetuksilla erikseen.

Tunnistautuneena pelaamisen määritteleminen

Hallituksen esityksessä esitetään muutettavaksi arpajaislakia siten, että lakiin lisättäisiin säännökset pelaajan pakollisesta tunnistautumisesta pelipisteisiin sijoitettuja raha-automaatteja pelattaessa. Lisäksi pelisaliin sijoitettua raha-automaattia voisi pelata tunnistautuneena, jos Veikkaus Oy olisi liittänyt siihen tunnistautuneen pelaamisen mahdollistavan laitteiston (s. 34). Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rahanpesulain soveltamisalaa siten, että lakia sovellettaisiin pelikasinon ulkopuolella käytettävänä pidettäviin raha-automaatteihin, jos pelaaminen tapahtuu arpajaislaissa tarkoitetulla tavalla tunnistautuneena.

Ehdotettujen muutosten toteuttamisessa on erityisen tärkeää, että sääntelyllä määritellään yksiselitteisesti, mitä tunnistautuneena pelaamisella tarkoitetaan.

> Selvyyden vuoksi totean, että tällä hetkellä pelaaja voi pelatessaan raha-automaatteja Veikkaus Oy:n sopimusehtojen mukaisesti vapaaehtoisesti tunnistautua Veikkaus Oy:n Etuasiakkaaksi Veikkaus-kortilla tai pelitiliin liitetyllä maksukortilla sekä saada sen johdosta tiettyjä pelillisiä etuja ja nähdä pelihistoriansa pelitililtään jälkikäteen. Tällainen tunnistautuminen ei kuitenkaan olisi esityksen arpajaislain 14 c §:n 3 momentissa tarkoitettua tunnistautumista siten, että pelaaja on kirjautuneena pelitililleen.
>
> Lisäksi on syytä huomioida, että arpajaislain 3 §:n 2 momentin 5 kohdassa on säädetty erityisautomaatista, jolla tarkoitetaan "peliautomaattia tai -laitetta, jolla pelataan tunnistettuna ja jota pelaamalla voi voittaa rahaa". On täsmentymätöntä, mitä erityisautomaatin tunnistettuna pelaamisella tarkoitetaan. Erityisautomaatit kuuluvat jo nyt rahanpesulain soveltamisalaan. Esityksen mukaan (s. 38) ennen rahanpesulain muutoksen voimaantuloa rahanpesulakia ei sovellettaisi sellaisiin pelikasinon ulkopuolella oleviin raha-automaatteihin, joita pelattaisiin tunnistautuneena, mutta joissa pelin maksaminen ei olisi mahdollista pelitilin kautta tai mahdollisilla uusilla maksutavoilla. Katson, että mikäli raha-automaatit katsottaisiin tietyiltä osin erityisautomaateiksi siirtymäaikana, muun muassa erityisautomaattien pelisäännöistä ja palautusprosentista tulisi lisäksi säätää erikseen asetuksella.
>
> Sähköisesti välitettäviä rahapelejä Veikkaus Oy:n internetpelipalvelussa pelattaessa Veikkaus Oy esityksen sivulla 4 todetulla tavalla tunnistaa jo tällä hetkellä pelaajan. Kyseinen tunnistaminen kuitenkin eroaa ainakin vaikutuksiltaan nyt esitettävästä tunnistautuneena pelaamisesta.

Esityksessä tunnistautuneena pelaamisella tarkoitetaan ehdotetun arpajaislain 14 c §:n 1 momentin mukaisesti tilannetta, jossa pelaaja on kirjautuneena pelitililleen. Lakiehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ei kuitenkaan tarkemmin kuvata, mitä tarkoitetaan ilmaisulla "kirjautuneena pelitilille". Jo tällä hetkellä on termiä tunnistettuna tai tunnistautuneena pelaaminen käytetään edellä kuvatusti monessa eri yhteydessä ja erilaisista menettelyistä. Termiä ei kuitenkaan ole arpajaislaissa määritelty. Tulee olla yksiselitteistä, mitä kirjautuneena pelitilille -ilmaisulla tarkoitetaan.

Tunnistautuneena pelaamista kuvataan esityksessä (14 c §:n yksityiskohtaiset perustelut, s. 33-34) jonkin verran sen mahdollisen teknisen toteutuksen kautta. Esimerkinomaisesti todetaan, että pelaaja voisi osoittaa pelaavansa tunnistautuneena esimerkiksi Veikkaus Oy:n pelaajalle antamalla henkilökohtaisella asiakaskortilla tai asiakaskortilla ja mahdollisella lisätunnisteella, joka voisi olla esimerkiksi sirulliseen korttiin liitetty PIN-koodi tai muu henkilökohtainen tunniste. Pelaaja voisi osoittaa olevansa tunnistautunut pelaaja myös pankin pelaajalle antamalla henkilökohtaisella maksukortilla, jonka käyttötilinumeron pelaaja olisi liittänyt asiakastietoihinsa Veikkaus Oy:n pelipalvelussa. Lakiesityksen 14 c §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä menettelystä, jolla varmistetaan, että pelaaminen tapahtuu tunnistautuneena.

Niiden raha-automaattien osalta, joilla pelaaminen ei edellytä pakollista tunnistautumista (erityisiin pelisaleihin sijoitetut automaatit) rahanpesulain (laki rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä 444/2017) soveltamisala tulee ratkeamaan yksinomaan sillä perusteella, mitä tunnistautuneella pelaamisella eli pelitilille kirjautumisella tarkoitetaan. Tämän käsitteen määritteleminen on tärkeää, koska esityksen mukaan rahanpesulakia sovelletaan raha-automaatteihin, jos pelaaminen tapahtuu arpajaislain 14 c §:ssä tarkoitetulla tavalla tunnistautuneena. Ottaen huomioon rahanpesulaissa ilmoitusvelvolliselle eli Veikkaus Oy:lle sekä sitä valvovalle viranomaiselle eli Poliisihallitukselle asetetut vaatimukset sekä laissa säädetyt sanktiot, tunnistautuneena pelaamisen tulee olla määritelty yksiselitteisesti.

Ehdotetun 14 c §:n 3 momentin asetuksenanto*mahdollisuuden* sijaan asetuksenantovaltuus tulee kirjata seuraavasti: "Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä menettelystä, jolla varmistetaan, että pelaaminen tapahtuu tunnistautuneena."

Tunnistautuneena pelaamisen menettelytavasta säätäminen asetuksella on välttämätöntä, koska koko tunnistautuneena pelaaminen määrittyy tämän menettelyn kautta. Tunnistautuneen pelaamisen toteuttamistavan valinta ja siten tunnistautuneena pelaamisen lopullinen määrittely ei voi jäädä Veikkaus Oy:n tehtäväksi. Tunnistautuneen pelaamisen käytännön toteuttamistavalla on suoraan vaikutus siihen, miten arpajaislain kolme tavoitetta eli väärinkäytösten ja rikosten estäminen, vahva kuluttajansuoja sekä pelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäiseminen ja vähentäminen toteutuvat.

Tunnistautumisen keinot ja tekninen toteutustapa

Tunnistautuneen pelaamisen määrittelyn lisäksi tunnistautumisen keinoilla ja teknisellä toteutumistavalla on keskeinen merkitys esityksen tavoitteiden toteutumisen kannalta sekä erityisesti pelaajien oikeusturvan näkökulmasta.

Tunnistautuneena pelaamista ja sen teknistä toteutustapaa kuvataan esityksessä esimerkinomaisesti todeten, että pelaaja voisi osoittaa pelaavansa tunnistautuneena esimerkiksi Veikkaus Oy:n pelaajalle antamalla henkilökohtaisella asiakaskortilla tai asiakaskortilla ja mahdollisella lisätunnisteella, joka voisi olla esimerkiksi sirulliseen korttiin liitetty PIN-koodi tai muu

henkilökohtainen tunniste. Pelaaja voisi osoittaa olevansa tunnistautunut pelaaja myös pankin pelaajalle antamalla henkilökohtaisella maksukortilla, jonka käyttötilinumeron pelaaja olisi liittänyt asiakastietoihinsa Veikkaus Oy:n pelipalvelussa. Lisäksi erilaisiin tunnistautumisen teknisiin keinoihin on otettu kantaa erityisesti osiossa vaikutukset valtiontalouteen vertaamalla tunnistautumismenettelyn vaikutuksia raha-automaattien tuottoon ja arpajaisveroon ilman lisätunnistetta sekä lisätunnisteen kanssa.

Pelaaminen tunnistautuneena on lakiesityksen 14 c §:n 1 momentin mukaan pelaamista siten, että pelaaja on kirjautuneena pelitililleen. Harkittaessa niiden keinojen riittävyyttä, joilla pelaaja voi tunnistautua raha-automaattipelaamisessa, tulee erityisesti huomioida, että kyseessä on keino ja tekniikka, jolla kirjaudutaan pelaajan henkilökohtaiselle pelitilille.

Kysymys on siitä, millä menettelyllä pelitilille voidaan kirjautua. Pelitilille kirjautumisen keinoja harkittaessa on välttämätöntä ottaa erityisesti huomioon arpajaislain tavoitteet: väärinkäytösten ja rikosten estäminen, pelaajien oikeusturvan varmistaminen sekä taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäiseminen ja vähentäminen. Lisäksi huomioon tulee ottaa erityisesti henkilötietojen suojaan liittyvät kysymykset. Taloudellisilla näkökohdilla tai tavoitteella luoda tunnistautumismenettelystä mahdollisimman helppo ei tule sivuuttaa näitä pelaajien oikeusturvaan ja henkilötietojen suojaan liittyviä merkittäviä näkökohtia. Pelitilillä voi sisäministeriön rahapelien säännöistä annetun asetuksen mukaan olla enintään jopa 20 000 euroa. Pelitilillä pelaaja myös asettaa erilaiset henkilökohtaiset pelaamisen rajat ja peliestot. Lisäksi pelaajan pelihistoriatiedot sekä henkilötiedot ovat nähtävissä pelitilille kirjautuneelle. Näiden pelaajan oikeusturvaan ja henkilötietojen suojaan liittyvien näkökohtien tulee olla huomioituna tunnistautuneen pelaamisen menetelmien ja tekniikoiden valinnassa.

Lisäksi tulee ottaa huomioon, että fyysistä Veikkaus-korttia voi vaivatta lainata ja puhelimeen ladattavaa Veikkaus-korttia voi helposti kopioida toisten henkilöiden käyttöön. Tällainen mahdollisuus käyttää toisen henkilön pelitiliä tulee pyrkiä sulkemaan pois. Asialla on merkitystä myös alaikäispelaamisen torjunnassa, eikä pelaamisen tunnistamismenettelyllä voi korvata tai syrjäyttää arpajaislain 14 a §:ssä edellytettyä alaikäisvalvontaa. Pelkkä Veikkaus-kortti pelitilille kirjautumisen välineenä ei ole riittävä arpajaislain tavoitteiden turvaamiseksi vaan lisäksi tarvitaan henkilökohtainen lisätunniste. Pelihaittoihin sekä alaikäispelaamisen riskin vähentämiseen voidaan vaikuttaa valitsemalla tehokkaita teknisiä tunnistautumismenetelmiä, joilla voidaan samalla ehkäistä asiakaskortin väärinkäyttöä.

Yhtenä tunnistautumiskeinona esityksessä (s. 34) on mainittu myös pelaajan henkilökohtainen maksukortti. Esityksen mukaan pelaaja voisi osoittaa olevansa tunnistautunut pelaaja myös pankin pelaajalle antamalla henkilökohtaisella maksukortilla, jonka käyttötilinumeron pelaaja olisi liittänyt asiakastietoihinsa Veikkaus Oy:n palvelussa. Tältä osin totean, että tällä hetkellä Veikkaus Oy:n sopimusehtojen mukaan asiakastietoihin tulee maksukortin käyttämiseksi liittää maksukortin numero, ei käyttötilin numeroa. Jo tällä hetkellä maksukortti on mahdollista liittää asiakastietoihin. Käytettäessä maksukorttia tunnistautumisen välineenä tulisi erikseen varmistaa, että kyseinen maksukortti todella kuuluu pelitilin haltijalle.

Erityisesti erityisissä pelisaleissa pelattaessa, missä tunnistautuneena pelaaminen ei jatkossakaan olisi pakollista, tulee vuoden 2022 alusta saakka olla kaikille osapuolille selvää, milloin kyseessä on arpajaislain 14 c §:ssä tarkoitettu ja siten rahanpesulain soveltamisalaan kuuluva tunnistautuneena pelaaminen.

Kuten edellä on todettu, tunnistautuneena pelaamisen menettelytavasta tulee säätää tarkemmin asetuksella. Asetus voidaan kuitenkin antaa ilmeisesti vasta muutosten tultua voimaan vuonna 2022. Lakimuutosesitykseen sisältyy tunnistautumisen osalta verrattain pitkä siirtymäaika sen varmistamiseksi, että tekniikka saadaan asianmukaisesti järjestettyä siirtymäaikana. Jo siirtymäaikana tulee siten sekä Veikkaus Oy:lle että sitä valvovalle viranomaiselle olla selvää, minkälaiseen menettelyyn teknisesti vuonna 2022 siirrytään. Näin ollen on ensiarvoisen tärkeää, että asetusta menettelyä koskien valmisteltaisiin mahdollisimman pian. Tämä on tärkeää myös valvovalle viranomaiselle rahanpesulain edellyttämän valvonnan määrittämiseksi.

Erityisten pelisalien jättäminen tunnistautuneena pelaamisen ulkopuolelle

Arpajaislain 14 c §:n 1 momentissa esitetään säädettäväksi siitä, että Veikkaus Oy:n on varmistettava, että pelaaja voi pelata pelipisteissä yleisön käytettävänä olevaa raha-automaattia ainoastaan tunnistautuneena siten, että pelaaja on kirjautuneena pelitililleen. Pykälän 2 momentin mukaan erityisessä pelisalissa yleisön käytettävänä pidettävää raha-automaattia voisi pelata myös ilman tunnistautumista. Kiinnitän huomiota siihen, että arpajaislain 4 §:n 6 kohdan mukaan erityisellä pelisalilla tarkoitetaan "yksinomaan tai pääasiallisesti rahapelien pelaamiseen varattua tilaa tai sellaista sähköistä pelisivustoa, jolla pelaaminen edellyttää rekisteröitymistä pelaajaksi". Jälkimmäisessä pelaaminen ilman tunnistautumista ei ole mahdollista. Esitettyä arpajaislain 14 c §:n 2 momenttia tulisi muokata siten, että siinä viitattaisiin vain lain 4 §:n 6 kohdan tarkoittamiin fyysisiin erityisiin pelisaleihin.

Esitetyn arpajaislain 14 §:n 2 momentin mukaan sähköisesti välitettäviä rahapelejä ja pelipisteisiin sijoitettuja raha-automaattipelejä toimeenpantaessa Veikkaus Oy:n olisi avattava pelaajalle pelitili. Kiinnitän huomiota siihen, että pelattaessa rahapelejä tunnistautuneena erityisessä pelisalissa, Veikkaus Oy:n on myös luonnollisesti avattava pelaajalle pelitili. Katson, että tätä koskevan lisäyksen tekemistä lain 14 §:n 2 momenttiin tulee harkita.

Raha-automaattia erityisessä pelisalissa käytettävänä pidettäessä Veikkaus Oy:llä ei ole velvollisuutta varmistaa, että raha-automaattia voi pelata ainoastaan tunnistautuneena. Kiinnitän huomiota siihen, että Veikkaus Oy:lle, pelaajalle sekä valvovalle viranomaiselle tulee kuitenkin olla yksiselitteisen selvää, milloin raha-automaattia pelataan tunnistautuneena erityisessä pelisalissa, koska tunnistautunut pelaaminen ratkaisee sen, tuleeko rahanpesulaki sovellettavaksi kyseiseen rahapelitoimintaan.

Esityksessä todetaan, että ulottamalla tunnistautuva raha-automaattipelaaminen pelipisteisiin sijoitettuihin raha-automaateihin muutoksella voidaan saavuttaa esityksen tavoitteen toteuttamiseksi tarpeellinen

tunnistautumisaste. Esityksessä ei ole tuotu esiin, kuinka esityksen tavoitteen toteuttamisen kannalta tarpeellinen tunnistautumisaste on määritelty ja kuinka arvioon tavoitteen toteutumisesta on päädytty. Esityksen keskeisen tavoitteen eli rahapeleistä aiheutuvien haittojen ehkäiseminen ja vähentäminen huomioiden katson, että pakollinen tunnistautuneena pelaaminen tulee ulottaa myös erityisiin pelisaleihin sijoitettuihin raha-automaatteihin. Erityisten pelisalien pelipisteistä poikkeavat ominaisuudet ovat omiaan lisäämään pelaamisen houkuttelevuutta ja pelihaittoja.

Arpajaislain 15 §:ssä on erikseen säädetty pelaamisen estämisestä ja kieltämisestä pelikasinossa. Kyseisen pykälän mukaan pelikasinotoiminnan harjoittajalla on oikeus kieltää henkilöltä pääsy pelikasinoon tai rajoittaa hänen pelaamistaan, jos pelaaminen on esimerkiksi aiheuttanut tai tulee ilmeisesti aiheuttamaan hänelle taloudellisesta tai terveydellisestä syystä johtuvaa sosiaalista haittaa tai hän on pyytänyt, että pelikasinotoiminnan harjoittaja estää hänen pääsynsä pelikasinoon tai rajoittaa hänen pelaamistaan. Vastaavaa pääsyn estämistä tai pelaamisen rajoittamista koskevaa sääntelyä ei ole fyysisten erityisten pelisalien osalta. Veikkaus Oy ei voi esimerkiksi asettaa määräajaksi pääsykieltoa asiakkaalle erityiseen pelisaliin millään perusteella. Veikkaus Oy:llä ei ole velvollisuutta estää pääsyä edes asiakkaan omasta pyynnöstä. Tällaisen sääntelyn puuttuessa on haasteellista kehittää ja vahvistaa Veikkaus Oy:n omaa pelisalivalvontaa haitallisen pelaamisen ja peliongelmien tunnistamiseksi ja niihin puuttumiseksi.

Raha-automaatti pelityyppinä on merkittävin yksittäinen ongelmia aiheuttava pelityyppi Suomessa. On siten kiistatonta, että raha-automaatit aiheuttavat ongelmia. Kiinnitän huomiota siihen, että erityisissä pelisaleissa raha-automaateissa sallitaan merkittävästi suuremmat panokset ja voitot. Lisäksi erityisissä pelisaleissa myös erityistä pelihaittojen vaaraa sisältävien rahapelien elämyksellinenkin markkinointi on sallittua. Erityisten pelisalien ympäristö on suunniteltu erityisesti rahapelaamista varten, mikä voi olla omiaan vähentämään pelaajan itsekontrollia. Vaikka erityisissä pelisaleissa on henkilökuntaa jatkuvasti paikalla, henkilökunnan mahdollisuus tunnistaa peliongelmasta kärsivä asiakas ja etenkin puuttua siihen on hyvin rajallinen eikä arpajaislainsäädäntö tarjoa vastaavia keinoja kieltää tai rajoittaa pelaamista erityisissä pelisaleissa kuten kasinon kohdalla. Käsitykseni mukaan puuttuminen rahapelihaittojen esiintymiseen erityisissä pelisaleissa on hyvin rajoittunutta. Jos pakollinen tunnistautuneena pelaaminen rajoitetaan vain pelipisteisiin, lisää se riskiä siitä, että raha-automaattipelien suurkuluttajat siirtyvät pelaamaan anonyymin pelaamisen pariin erityisiin pelisaleihin, joissa pelataan myös suuremmilla panoksilla, voitot ovat suurempia, ja elämyksellinenkin markkinointi on sallittua.

Pelirajoitukset

Tunnistautuneena raha-automaatilla pelaaminen ei sellaisenaan estä pelihaittoja eikä esityksen tavoite toteudu, jos pelaamiseen ei kytketä samalla pelaamisen rajoituksia. Esityksen (s. 16) mukaan tunnistautuneeseen raha-automaattipelaamiseen liittyvistä rajoituksista, kuten esimerkiksi enimmäiskulutusrajoista ja pelaajan itsensä asettamista kulutusrajoista sekä muista vastuullista pelaamista tukevista elementeistä olisi tarkoitus säätää sisämi-

nisteriön asetuksella viimeistään tunnistautunutta rahapelaamista koskevan säännöksen voimaantulon yhteydessä. Jo ennen pakollista tunnistautumista asetuksella voitaisiin tarvittaessa antaa rajoituksia niiden raha-automaattien osalta, joita pelattaisiin tunnistautuneena.

Esityksen taloudellisissa vaikutuksissa on vertailtu erilaisten rajoitusten vaikutuksia tuottoihin ja arpajaisveron kertymiseen. Taloudellisten vaikutusten on todettu riippuvan asetettavien rajoitusten sisällöstä ja niiden tasosta. Mahdollisia rajoituksia on vertailtu sivun 20 kaaviossa niiden taloudellisten vaikutusten osalta todeten, että suurimmat taloudelliset vaikutukset tuoton ja arpajaisveron vähentymisen muodossa syntyisivät, jos raha-automaattipelaamisessa otettaisiin käyttöön kaikki ne rajoitukset, jotka ovat jo voimassa verkkopelaamisessa.

Raha-automaatti on esityksenkin mukaan (s. 14) pelityyppinä merkittävin yksittäinen ongelmia aiheuttava pelityyppi Suomessa. Katson, että esityksen tavoite sekä EU-oikeuden edellyttämä rahapelitoiminnan johdonmukaisuus ja järjestelmällisyys edellyttävät verkkopelaamista vastaavien rajoitusten käyttöönottoa raha-automaattipelaamisessa sekä mahdollisesti muita pelaamisen hallintaa edesauttavia ominaisuuksia. Tällaisia rajoituksia olisivat esimerkiksi pelaamista koskevat rajoitukset, jotka voivat olla sekä pelaajan itsensä asettamia että asetuksella annettuja. Sisäministeriön rahapelien säännöistä annetussa asetuksessa on säädetty, että pelaajan itsensä on asetettava erikseen määriteltyjä sähköisesti välitettäviä rahapelejä koskeva tappioraja, joka voi asetuksen mukaan olla enintään 1 000 euroa vuorokaudessa mutta kuitenkin enintään 2 000 euroa kuukaudessa. On huomattava, että tähän saakka fyysisten raha-automaattien maksukorttimaksamisessa on ollut Veikkaus Oy:n asettama 100 euron vuorokautinen raja, jos pelaaja ei ole liittänyt maksukorttia Veikkaus Oy:n etuasiakkuuteensa.

Pelaamisen rajoituksista tulee säätää siten, että niillä parhaiten vaikutetaan eri pelimuodoista aiheutuviin haitallisiin kokonaisvaikutuksiin. Vaikka raha-automaattien pelaaminen on haitallisin pelimuoto, myös erityisesti sähköisesti välitettävillä nopearytmisillä rahapeleillä on haittariskiä lisäävä vaikutus raha-automaattien pelaajiin. Parhaiten haittojen ehkäisyyn voidaan vaikuttaa rajoittamalla sekä yksittäisen haitallisen pelin tai pelimuodon, kuten raha-automaattien, pelikulutusta että pelaajakohtaista kokonaiskulutusta sen sijaan, että eri peleillä asetetaan pelkästään toisistaan riippumattomia peli- tai pelityyppikohtaisia rajoituksia. Myös pelaajan näkökulmasta voi olla hämmentävää, jos pelaamisen rajoitukset ovat erilaisia fyysisessä ja sähköisessä jakelukanavassa ottaen huomioon, että molempia pelataan samalle pelitilille kirjautuneena. Pelirajoituksista annettavan asetuksen sisällön olisi hyvä olla tiedossa siirtymäaikana mahdollisimman pian, jotta muutokset voidaan huomioida yksinoikeustoimijan pelijärjestelmässä ja valvonnassa.

Pelilliset edut

Pelirajoituksilla on olennainen liityntä esityksessä useassa kohdin esiin tuotuihin pelillisiin etuihin ja muihin kannustimiin. Pelilliset etuudet ja kannus-

timet on tuotu esiin erityisesti esityksen taloudellisissa vaikutuksissa. Pelillisistä eduista ja kannustimista ei kuitenkaan ehdoteta säädettävän.

Näkemykseni mukaan erilaisten pelillisten etujen tarjoaminen voi olla arpajaislain tavoitteisiin ja EU-oikeuteen peilaten perusteltavissa, jos pelaaminen tunnistautuneena sisältää erilaisia pelaamisen hallintaan liittyviä toiminnallisuuksia ja muita vastuullisuusominaisuuksia. Siten on erittäin tärkeää, että pelillisten etujen ja kannustimien tavoitteena on aidosti lisätä ja parantaa pelaajien pelaamisen hallintaa sen sijaan, että niillä tavoitellaan ja aikaan saadaan pelien liikevaihdon kasvua ja sitä kautta haitallista pelikäyttäytymistä esityksen tavoitteiden vastaisesti. Lisäksi tulee huomioida, että kannustinten vaikutukset voivat olla erilaisia riippuen pelaajasta. Pelillisten etujen ja toisaalta vastuullisuustyökalujen tulee olla kokonaisuutena arvioiden oikeasuhtaisia tavoiteltuihin päämääriin nähden. Omana kantanani totean, että pelillisiä etuja voitaisiin tarjota vasta siinä vaiheessa, kun pelaamisen hallintaan liittyviä toiminnallisuuksia on käytössä. Lisäksi eduilla ja kannustimilla ei tule palkita runsasta pelaamista tai pelaamisen lisäämistä.

Edellä mainitusta johtuen pelillisistä eduista ja kannustimista tulisi säätää mahdollisimman tarkkarajaisesti, jos ne katsotaan hyväksyttäväksi keinoksi edistää tunnistautumista. Euroopan komissio on vuonna 2016 rahapeliyhteisöjen yhdistämistä koskevan ehdotuksen arpajaislain muuttamiseksi notifioinnin johdosta huomauttanut Suomelle, että uudentyyppisten rahapelien on oltava yhdenmukaiset Suomen rahapelipolitiikan tavoitteiden kanssa. Lisäksi EU-tuomioistuin on todennut, että mikäli jäsenvaltio harjoittaa rahapelitoiminnan voimakasta laajentamispolitiikkaa yllyttämällä ja rohkaisemalla liiallisesti kuluttajia osallistumaan rahapeleihin, rahapelitoimintaa ei voida katsoa harjoitettavan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti (muun muassa yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, Placanica ym., ja yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07-C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Stoss ym.). Jos pelillisistä eduista ei ole erikseen säädetty, rahapelitoimintaa valvovan viranomaisen tulkinta voi perustua vain arpajaislain tavoitteisiin ja EU-oikeuteen.

Muiden arpajaisten tietojärjestelmien muutoksiin liittyvä rahoitus

Hallituksen esityksessä todetaan, että tavara-arpajaisissa, bingopeliä ja tavaravoittoautomaatteja sekä eräitä muita peliautomaatteja ja -laitteita koskevat ehdotetut muutokset voidaan toteuttaa nykyisen talousarvion ja -kehysten puitteissa. Arpajaislain muutosten yhteydessä tulisi tästä poiketen varmistaa tämänkaltaisten tietojärjestelmiin muutoksia edellyttävien muutosten rahoitus. Vaikka nyt esitetyt arpajaislain muutokset ovat yksittäisenä muutostarpeena suhteellisen pieniä, niitä tulisi kuitenkin arvioida osana laajempaa kokonaisuutta.

Eduskunnan käsiteltävänä on arpajaislain muutosten lisäksi rahankeräyslain uudistaminen, joka tarkoittaa käytännössä varsin mittavia muutostarpeita olemassa olevaan rahankeräysasioiden käsittelyjärjestelmään. Kyse on samasta tietojärjestelmästä, jota käytetään myös tavara-arpajaistoimintojen valvonnassa. Yhteiskustannukset ovat merkittävät.

Lainsäädäntömuutoksista johtuvien, ja siis välttämättömien ja pakollisten muutostarpeiden rahoittamiseen ei hallituksen esityksen perusteluissa esitetä lainkaan erillistä rahoitusta, jolloin aiheutuvien tietojärjestelmäkustannusten kattamiseen joudutaan käytännössä käyttämään poliisin tietojärjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon varattua rahoitusta. Tämä puolestaan johtaa tietojärjestelmien kehittämisen ja ylläpidon vähenemiseen ja vähitellen tietojärjestelmien toimimattomuuteen. Kehityssuunta on huolestuttava, ja sillä on arvaamattomia vaikutuksia poliisin tietojärjestelmäkenttään. Tämän vuoksi nyt ehdotetuista lakimuutoksista johtuvien tietojärjestelmämuutosten toteuttaminen tulisi varmistaa erillisellä rahoituksella.

Lopuksi

Hallituksen esityksen rahapelejä koskeva keskeinen ehdotus pelaajan pakollisesta tunnistautumisesta pelipisteessä tapahtuvassa raha-automaattipelaamisessa mahdollistaa lähtökohtaisesti raha-automaattipelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemisen ja vähentämisen aiempaa tehokkaammin.

Tärkeää nyt esitetyn lakiuudistuksen myötä on määritellä, mikä on tässä uudistuksessa tarkoitettua tunnistautuneena pelaamista. Tulee olla täysin yksiselitteistä, milloin esimerkiksi rahanpesulain säännökset tulevat sovellettaviksi raha-automaattipelaamiseen etenkin erityisissä pelisaleissa.

Katson, että tunnistautuneena pelaaminen tulee määritellä, jotta se yksiselitteisesti erottuu muun muassa pelaamisesta, jossa pelaaja ainoastaan tunnistautuu Veikkaus Oy:n Etuasiakkaaksi. Erottuminen muusta tunnistamisesta tai tunnistautuneena pelaamisesta edellyttää erityisesti kirjautuneena pelitilille -termin määrittelyä, tunnistautumisen teknisestä toteutustavasta eli menettelytavasta annettavaa valtioneuvoston asetusta, pelirajoituskokonaisuudesta säätämistä sekä pelillisten etujen sallittavuuden ratkaisemista. Nämä kaikki elementit liittyvät nyt säädettävänä olevaan tunnistautuneena pelaamisen kokonaisuuteen niin kiinteästi ja tunnistautunutta pelaamista osaltaan määrittelevästi, että ilman asetuksentasoista, mahdollisimman pian laadittavaa sääntelyä, muutoksen suhde nykytilanteeseen ei ole tarpeeksi yksiselitteisesti hahmotettavissa.

Esitetyillä lainmuutoksilla sekä erityisesti niiden johdosta annettavilla asetuksilla voidaan arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia raha-automaattien toimeenpanoon. Muutokset ovat esityksessä vielä monilta osin täsmentymättömät. Erityisesti se, miten tunnistautuneena pelaaminen käytännössä toteutetaan, miten uudistus vaikuttaa tarjolla oleviin raha-automaattipeleihin ja niiden ominaisuuksiin, miten raha-automaattipelaaminen teknisesti jatkossa toteutetaan sekä miten uudistus näiden johdosta vaikuttaa rahapelitoiminnan valvontaan, vaikuttaa uudistuksen arviointiin. Rahanpesun estämisen kannalta tunnistautuneena pelaamisen käytännön toteutuksella ja sillä, mitä toimintoja pelaajalle mahdollistetaan fyysisissä raha-automaateissa jatkossa, on ratkaiseva merkitys.

Tunnistautumista edellyttävän raha-automaattipelaamisen arvioidaan esityksessä vaikuttavan peleistä saatavia tuottoja vähentävästi. Tätä ei voi pitää määräävänä seikkana arvioitaessa esityksen vaikutuksia, koska yksin-

oikeuteen perustuvan rajoittavan rahapelijärjestelmän yhtenä oikeuttamisperusteena on rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen vähentäminen muun muassa pelaamisen mahdollisuuksia rajoittamalla. Haittojen vähentämistavoite tulisikin huomioida esitetyn muutoksen keskeisenä tarkoituksena kaikilta osin.

Useiden yksityiskohtien ollessa vielä täsmentymättömiä, en tässä vaiheessa ota kantaa uudistuksen rahapelitoiminnan valvonnan resurssivaikutuksiin, mutta vaikutuksia tulisi arvioida edelleen jatkovalmistelussa. Esityksessä esitetty arvio, jonka mukaan uudistus aiheuttaisi työnlisäystä muun muassa Poliisihallituksen suorittamaan rahapelitoiminnan rahanpesulain mukaiseen valvontaan, on oikea.

Uudistukseen liittyvistä yksityiskohdista tulee säätää mahdollisimman täsmällisesti. Asian jatkovalmistelussa tulee tehdä tiivistä yhteistyötä eri viranomaisten kesken ja uudistuksen vaikutuksia tulee kattavasti seurata. Esityksellä on kannatettava tavoite, mutta tavoitteen toteutuminen käytännössä sekä esitettävien säädösmuutosten selkeys edellyttävät erityisesti tarkempien asetusten antamista.