Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Vastine SM014:00/2018

17.1.2019

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Vastine asiantuntijalausuntoihin asiassa HE 213/2018 vp hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamiseksi annetun lain 1 luvun 3 §:n muuttamisesta

1. Yleistä valiokunnalle annetuista lausunnoista

Annettujen lausuntojen perusteella esityksen tavoitetta rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisemisen ja vähentämisen tehostamisesta pidettiin kannatettavana. Edunsaajia edustavat järjestöt ilmaisivat huolensa rahapelituottojen vähenemisen vaikutuksista avustuksia saavien asemaan. Rahaautomaattien sijoituspaikkayrityksiä edustavat järjestöt ilmaisivat niin ikään huolensa alenevien tuottojen vaikutuksista asiamiespalkkioihin ja sitä kautta yritysten asemaan. Keskeisenä keinona tuoton vähenemisen korvaavana toimenpiteenä nähtiin arpajaisveroprosentin laskeminen ja avustuksia saavien osalta myös rahapelituotoista maksettavien avustusten siirtäminen osittain budjettirahoituksen piiriin. Toisena keskeisenä keinona lausunnoissa tuotiin esille lain voimaantulon siirtämistä vuodella eteenpäin siten, että tunnistautunutta pelaamista koskevat lakimuutokset tulisivat voimaan vasta vuoden 2023 alusta lukien.

Haitta-asiantuntijoiden lausunnoissa nousi esille toive voimakkaammista ja pidemmälle menevistä toimenpiteistä rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Rahapelien toimeenpanon valvonnasta vastaava Poliisihallitus esitti muun ohella arpajaislakin muuttamista koskevan lakiehdotuksen tarkentamista eräiltä osin jäljempänä tässä vastineessa käsitellyllä tavalla.

Esityksen muita arpajaisia kuin rahapelejä koskevat muutokset saivat kannatusta kuitenkin siten, että lausunnoissa esitettiin lakiehdotukseen sisältyviä pidemmälle meneviä ja laajempia muutoksia.

2. Vastine asiantuntijalausuntoihin asiakokonaisuuksittain

Vaikutukset rahapelituottoihin ja vaikutukset avustuksia saavien / rahaautomaattien sijoituspaikkayritysten asemaan (Veikkaus Oy, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry, Päivittäistavarakauppa ry, Veikkauksen edunvälittäjät -verkosto, Suomen Hippos ry)

Sisäministeriö toteaa, että esityksen tavoitteena on tehostaa rahapeleistä aiheutuvien haittojen ehkäisemistä ja vähentämistä yhdenmukaisesti yksinoikeuteen perustuvan rahapelipolitiikkamme ja arpajaislain tarkoituspykälän mukaisesti. Euroopan unionin oikeus asettaa hallituksen esityksessä tarkemmin läpikäydyllä tavalla valitsemallemme rahapelipolitiikalle ja järjestelmälle

reunaehtoja, joita noudattamalla Suomen on mahdollista säilyttää yksinoikeusjärjestelmä jatkossakin.

Sisäministeriö ymmärtää edunsaajien sekä raha-automaattien sijoituspaikkayritysten huolen ehdotuksen mahdollisista vaikutuksista heidän asemaansa. Rahapelipolitiikkamme ja sitä ohjaavan Euroopan unionin oikeuden lähtökohdat ovat kuitenkin järjestelmän tavoitteiden ja sen ylläpitämisen edellytysten osalta selkeät. Rahapelituottoihin liittyvät edunsaaja- tai yritysvaikutukset eivät voi olla edes osittain määräävinä tekijöinä ehdotetuissa ratkaisuissa, joissa perustellusti rahapelipolitiikkamme ja lain tavoitteet ovat saavutettavissa tavalla, joka samalla vahvistaa järjestelmämme Euroopan unionin oikeuden mukaisuutta.

Sisäministeriö yhtyy sosiaali- ja terveysministeriön lausunnossaan esittämään huomioon, jonka mukaan rahapelihaitoista ja niiden hoidosta aiheutuu yhteiskunnallemme kustannuksia, jotka haittoja vähentävällä politiikalla vähenevät ja vaikuttavat rahapelitoiminnan taloudellisiin nettovaikutuksiin.

Rahapelituottojen vähenemisen kompensoiminen arpajaisveroa alentamalla tai siirtämällä rahapelituotoista maksettavia valtionosuuksia budjettirahoituksen piiriin (opetus- ja kulttuuriministeriö, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Veikkauksen edunvälittäjät -verkosto, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry, Hippos ry)

Sisäministeriö toteaa, että Euroopan unionin oikeuden mukaan tuottojen käyttäminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin ei ole peruste ylläpitää yksinoikeusjärjestelmää, vaan se voi olla ainoastaan valitun politiikan suotuisa liitännäisseuraus.

Esityksessä ehdotetaan rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämiseen tehostamiseen liittyviä toimenpiteitä merkittävimmän yksittäisen ongelmia aiheuttavan pelityypin osalta. Sisäministeriö toteaa hallituksen esityksestä ilmenevällä tavalla, että tuoton vähenemisen vaikutuksia rahapelaamisesta kertyvään kokonaistuottoon ja järjestöjen rahoituksen kehitykseen on vaikeaa esittää arvioita, sillä Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan kokonaistuottoon vaikuttavat useat seikat, kuten esimerkiksi muiden rahapelituotteiden kuin raha-automaattien liikevaihdon muutokset.

Veikkaus Oy käsittelee tulevien vuosien tuottoarviota opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Rahapelituottojen kehityksestä tai niiden vähentymisestä lähivuosina ei ole varmuutta eikä siten rahoituksen kompensoimisesta ei ole vielä tässä vaiheessa tehty päätöksiä eikä ministeriöissä ole myöskään käynnissä selvityksiä rahapelituotoista maksettavien valtionosuuksien siirtämisestä budjettirahoituksen piiriin.

Lain voimaantulon myöhentäminen ehdotettujen pakolliseen tunnistautuneen raha-automaattipelaamiseen liittyvien säännösten osalta (SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Päivittäistavarakauppa ry, Veikkauksen edunvälittäjät -verkosto, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry)

Lausunnoissa on esitetty, että ehdotettua lain voimaantuloa tulisi myöhentää vuodella siten, että säännökset pakollisen tunnistautuneen raha-

automaattipelaamisesta osalta tulisivat voimaan 1.1.2023 esityksessä ehdotetun 1.1.2022 sijaan. Sisäministeriö toteaa, että lausuntokierroksella olleeseen esitysluonnokseen verrattuna lain voimaantuloa on lausuntopalautteen perusteella ehdotettu myöhennettäväksi vuodella. Lausuntokierroksella olleen esitysluonnoksen mukaan edellä mainitut säännökset olisivat tulleet voimaan vuoden 2021 alusta lukien.

Sisäministeriön Veikkaus Oy:ltä saaman selvityksen mukaan Veikkaus Oy:llä on tekniset valmiudet lain voimaantuloon ehdotetussa aikataulussa. Sisäministeriö katsoo, että ehdotettua lain voimaantuloa ei ole valiokunnalle esitetyillä perusteluilla syytä muuttaa ottaen huomioon edellä todetut rahapelipolitiikan, arpajaislain ja esityksen tavoitteet rahapelihaittojen ehkäisemisestä ja vähentämisestä.

Satunnaispelaajien jättäminen tunnistautumisvelvoitteen ulkopuolelle ja satunnaispelaamiselle asetettavat rajat (Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry, Suomen Hippos ry)

Lausunnoissa on katsottu, että satunnaispelaajien tulisi voida jatkossa pelata esimerkiksi tietty rahamäärä (panos) raha-automaatilla ilman tunnistautumista. Sisäministeriö toteaa, että sekä rahapelipelihaittojen ehkäisemis- ja vähentämistavoitteen että teknisen toteutuksen näkökulmasta asia ei olisi ongelmatonta ratkaista.

Käytännössä ehdotettu muutos voitaisiin mahdollisesti toteuttaa siten, että raha-automaatteihin sisällytettäisiin laskuritoiminto. Ilman tunnistautumista pelattavan euromääräisen rajan tullessa vastaan raha-automaatti vaatisi pelaaja tunnistautumaan pelaamisen jatkamiseksi tai pelaamisen lopettamista. Jos raha-automaatti menisi "lukkoon" tietyksi ajaksi kun raja tulisi vastaan, ei seuraava pelaaja voisi pelata automaattia tunnistautumatta. Tunnistautumista voitaisiin kiertää vaihtamalla raha-automaattia rajan ylittyessä ja jatkamalla pelaamista toisella automaatilla. Toinen mahdollinen toteuttamisvaihtoehto voisi olla se, että raha-automaatit sisältäisivät kameran ja kasvojentunnistusohjelmiston, joka estäisi pelaamisen jatkamisen tunnistautumatta toisella raha-automaatilla. Vaihtoehto vaatisi kuitenkin erillisen oikeudellisen sekä teknisen selvityksen sen toteuttamismahdollisuuksista. Merkityksellistä tässä vaihtoehdossa olisi myös sen toteuttamiseen liittyvät kustannukset.

Pelaamisen kanavointi Veikkaus Oy:n rahapelitarjontaan (Veikkauksen edunvälittäjät -verkosto, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry, Suomen Hippos ry)

Lausunnoissa on esitetty huoli siitä, että ehdotetun sääntelyn seurauksena rahapelaamista siirtyisi yhä enemmän verkkoon ulkomaisten palveluntarjoajien sovelluksiin, joita pelaamisrajoitukset eivät koske.

Sisäministeriön sosiaali- ja terveysministeriöltä saaman asiantuntijaselvityksen mukaan ehdotettu pakollinen tunnistautuminen ja siihen liittyvien pelaamisen hallintaan ja seurantaan liittyvien mekanismien käyttöönottaminen ei sanottavasti lisäisi ulkomaille pelaamista. Veikkaus Oy:llä on fyysistä raha-automaattipelaamista koskeva täydellinen yksinoikeus myös käytännössä eikä tätä pelimuotoa koskevaa kilpailua siten esiinny. Fyysisten raha-automaattien ja erityisesti ehdotettua tunnistamispakkoa koskevien hajasijoitettujen raha-

automaattien (pelipisteraha-automaattien) pelaajakunta ja pelaaminen on vahvasti oma kokonaisuutensa. Fyysisen automaattipelaamisen luonne on erilainen verrattuna digitaaliseen pelaamiseen mikä vaikuttaa vähentävästi mahdolliseen siirtymään digitaaliseen kanavaan. Digitaalisen ja niin sanotun kivijalkapelaamisen keskinäinen kilpailu on rahapelimarkkinoilla raha-automaattien kohdalla verrattain pieni ja pelaajaprofiili erilainen. Veikkaus Oy:n oman seurannan perusteella edes digitaalisessa ympäristössä, jossa markkina on tosiasiallisesti kilpailtu ja jossa Veikkaus Oy:n verkkopelaamiselle asetetuista rajoituksista on jo kokemusta, näyttää siltä, että valtaosa pelaajista lopettaa pelaamisen itselleen asettamansa pelirajat saavutettuaan eikä siirry ulkomaisille sivuille. Samoin kuluttajien suhtautuminen Veikkaus Oy:n verkkopelaamisessa käytössä oleviin vastuullisuustyökaluihin on ollut positiivista.

PAF:n kilpailuetu Itämeren risteilyaluksille sijoitetuissa raha-automaateissa (Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry)

Lausunnossa on todettu, että ehdotetulla sääntelyllä annettaisiin entisestään kilpailuetua Itämeren risteilyaluksille maassa toimiviin yrityksiin nähden, koska sääntely ei koskisi aluksilla rahapelejä toimeenpanevaa Ahvenanmaan maakunnan rahapeliyhteisö PAF:a. Sisäministeriö viittaa vastineessa edellä mainittuihin, hallituksen esityksen ja suomalaisen rahapelipolitiikan tavoitteisiin ja toteaa, että rahapelilainsäädäntö kuuluu Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan eikä valtakunnan lainsäädännöllä voida säätää Ahvenanmaahan ulottuvia vaikutuksia.

Pakollisen tunnistautuneen raha-automaattipelaamisen laajentaminen Veikkaus Oy:n pelisaleihin (sosiaali- ja terveysministeriö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Poliisihallitus, Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry)

Rahapelihaitta-asiantuntijat sekä Poliisihallitus katsovat lausunnoissaan, että laissa säädetty pakollinen tunnistautuminen olisi perusteltua laajentaa myös pelisaleihin sijoitettuihin raha-automaatteihin rahapelihaittojen ehkäisemis- ja vähentämistavoitteen tehokkaaksi toteuttamiseksi. Veikkaus Oy:n henkilökunta valvoo pelisalipelaamista, mutta valvonnan keinot ja merkitys erityisesti pelihaittojen ehkäisemisessä ja vähentämisessä on lausunnoissa asetettu kyseenalaiseksi. Matkailu- ja Ravintolapalvelut Mara ry katsoo lausunnossaan, että ehdotus pelisaliautomaattien jättämisestä pakollisen tunnistautuneen raha-automaattipelaamisen ulkopuolelle laskisi entisestään raha-automaattien sijoituspaikkayrityksille maksettavia korvauksia ja että sääntelyn tulisi olla tasapuolista hajasijoitettujen ja Veikkaus Oy:n omien pelisalien raha-automaattien osalta.

Sisäministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä Veikkaus Oy:n pelisaleihin sijoitettujen raha-automaattien jättämistä pakollisen tunnistautuneen raha-automaattipelaamisen ulkopuolelle on perusteltu toisaalta niiden suppeammalla saatavuudella verrattuna pelipisteisiin sijoitettuihin raha-automaatteihin sekä sillä, että pelisalipelaamista valvotaan Veikkaus Oy:n oman henkilökunnan toimesta. Sisäministeriö toteaa, että Veikkaus Oy voi omaehtoisesti varustaa myös pelisaleihin sijoitetut raha-automaatit tunnistautuneen pelaamisen mahdollistavilla laitteistoilla ja ohjelmistoilla. Tunnistautuneen pelaamisen vaikutuksia rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähenemisen kannalta on tarkoitus seurata ja sen tulosten ja vaikuttavuusarvion perusteella

pakollinen tunnistautunut raha-automaattipelaaminen voidaan lainsäädäntömuutoksella laajentaa myöhemmin myös pelisaliautomaatteihin.

Sisäministeriö toteaa lisäksi, että voimassa olevan arpajaislain 13 c § velvoittaa Veikkaus Oy:n toimeenpanemaan rahapelejä tavalla, joka ehkäisee ja vähentää rahapelaamiseen liittyviä haittoja. Tämän tavoitteen mukaisesti Veikkaus Oy voi edelleen kehittää ja vahvistaa yhtiön omaa pelisalivalvontaansa haitallisen pelaamisen ja peliongelmien tunnistamiseksi ja niihin puuttumiseksi. Lisäksi sisäministeriössä on käynnissä edellä mainittu esiselvityshanke pelaajan itsensä asettamien pelikieltomahdollisuuksien laajentamisesta Veikkaus Oy:n verkko- ja pelikasinopelaamisesta myös pelisalipelaamiseen.

Tunnistautuneena pelaamisen määrittäminen (Poliisihallitus)

Poliisihallitus katsoo, 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 Poliisihallituksen mukaan erityisesti muun muassa kirjautuneena pelitilille -termin määrittelyä.

Sisäministeriö toteaa, että voimassa olevassa arpajaislaissa ei ole määritelty, mitä erityisautomaatin määritelmää koskevassa 3 §:n 2 momentin 5 kohdassa tarkoitetulla "pelataan tunnistettuna" tarkoitetaan. Sähköisesti välitettäviä rahapelejä koskevassa 14 §:ssä säädetään henkilöllisyyden todentamisesta, mutta sitäkään ei ole tarkemmin laissa määritelty. Pakollista tunnistautumista koskevaa ehdotettua 14 c §:ää on tarkennettu lausuntokierroksen jälkeen siten, että tunnistautuminen edellyttää pelaajan kirjautumista pelitililleen.

Veikkaus Oy on parhaillaan tekemässä tarvittavia teknisiä muutostöitä hallituksen esityksessä tarkoitetun tunnistautuneen pelaamisen käyttöön ottamiseksi, koska nykyisellään raha-automaateissa ei ole mahdollista tunnistautua esityksessä ehdotetulla tavalla siten, että pelaaja on kirjautuneena pelitililleen. Poliisihallituksen lausunnossa mainittu Veikkaus Oy:n etuasiakkaaksi tunnistautuminen ei siis sisällä pelitilille kirjautumista eikä menettelyn tarkoitus ole sama kuin ehdotetun 14 c §:n 1 momentin mukaisen pakollisen tunnistautumisen. Tunnistautumismenettelyn ja siten myös raha-automaatilla pelitilille kirjautumisen teknisiä yksityiskohtia ollaan vasta ryhtymässä valmistelemaan eikä tässä vaiheessa ole tietoa, minkälainen menettely tulee olemaan. Sisäministeriön näkemyksen mukaan ei ole välttämätöntä tai edes tarkoituksenmukaista määritellä lain tasolla tunnistautumista esityksessä ehdotettua tarkemmin.

Ehdotetun 14 §:n 2 momentin muokkaaminen siten, että siinä viitattaisiin vain lain 4 §:n 6 kohdan tarkoittamiin fyysisiin erityisiin pelisaleihin (Poliisihallitus)

Poliisihallitus huomauttaa lausunnossaan, että arpajaislain 4 §:n 6 kohdan mukaan erityisellä pelisalilla tarkoitetaan myös Veikkaus Oy:n sähköistä pelisivustoa. Sisäministeriö toteaa, että arpajaislain säännökset koskevat lähtökohtaisesti sekä fyysisiä rahapelejä että Veikkaus Oy:n sähköisessä pelisivustolla toimeenpantavia pelejä. Siltä osin, kun on tarpeellista, on lakiin sisällytetty erityisiä säännöksiä eri kanavissa toimeenpantavien rahapelien osalta. Sähköisesti toimeenpantavia rahapelejä koskee 14 §:n säännökset, joiden mukaan kyseisten pelien pelaaminen edellyttää pelitiliä, jota avattaessa pelaajan henki-

löllisyys on todennettava. Säännökset koskevat kaikkia sähköisesti välitettäviä rahapelejä, ei pelkästään sähköisesti välitettäviä raha-automaattipelejä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan ehdotetun 14 c §:n perusteluista käy selkeästi ilmi, että 2 momentin säännös koskisi ainoastaan fyysisiä erityisiä pelisaleja eikä Veikkaus Oy:n sähköistä pelisivustoa. Perusteluissa käytetään esimerkiksi ilmaisua "pelisaleihin sijoitetuissa raha-automaateissa", joka viittaa selvästi fyysisiin raha-automaatteihin. Perusteluissa ei myöskään ole todettu, että ehdotetulla 2 momentilla olisi tarkoitus säätää poikkeus sähköisesti välitettäviä rahapelejä koskeviin 14 §:n säännöksiin.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan 14 §:n 2 momentin säännöstä ei ole tarpeen tarkentaa Poliisihallituksen ehdottamalla tavalla, koska säännöksen soveltumisesta ainoastaan fyysisiin erityisiin pelisaleihin ei synny epäselvyyttä. Ehdotettu lainsäädäntötekninen ratkaisu on myös arpajaislain logiikan mukainen.

Ehdotetun 14 §:n 2 momentin täydentäminen säännöksellä siitä, että Veikkaus Oy:n on avattava pelaajalle pelitili myös pelattaessa tunnistautuneena erityisessä pelisalissa (Poliisihallitus)

Ehdotetun 14 c §:n 1 momentin mukaan tunnistautuminen edellyttää, että pelaaja on kirjautuneena pelitililleen. Näin ollen tunnistautuneena pelaaminen ei ole mahdollista ilman pelitiliä. Muutettavaksi ehdotetun 14 §:n 1 momentin mukaan pelaajalla voi olla ainoastaan yksi pelitili. Tämä koskisi kaikkea rahapelaamista. Jos pelaaja pelaa tunnistautuneena erityisessä pelisalissa, hänellä ei siis voi olla kuin yksi pelitili.

Ehdotetun 14 §:n 2 momentin lähtökohtana puolestaan on, että siinä säädettäisiin ainoastaan tilanteista, joissa Veikkaus Oy:llä on velvollisuus avata pelitili. Kaikessa erityisissä pelisaleissa tapahtuvassa raha-automaattipelaamisessa ei tällaista velvollisuutta olisi, vaan ainoastaan silloin, kun pelaaminen tapahtuu tunnistautuneena.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan 14 §:n 2 momenttia ei ole tältä osin tarpeen täsmentää, koska ilman nimenomaista säännöstäkin pelitili tulisi avata pelattaessa tunnistautuneena erityisessä pelisalissa.

Valtioneuvoston asetus tarkemmista säännöksistä menettelystä, jolla varmistetaan, että pelaaminen tapahtuu tunnistautuneena - asetuksenantamisen velvoittavuus (Poliisihallitus)

Poliisihallitus on lausunnossaan katsonut, että ehdotettu asetuksenantovaltuus tulisi säätää velvoittavassa muodossa siten, että asetuksenantomahdollisuuden sijaan asetus tulisi antaa (voidaan antaa - annetaan). Sisäministeriö toteaa, että ehdotettu asetuksenantovaltuussäännös on yhdenmukainen arpajaislain muiden rahapelien toimeenpanoa koskevien asetuksenantovaltuussäännösten kanssa. Velvoittavaa asetuksenantoa edellyttävät rahapelien toimeenpanon osalta ainoastaan 13 c §:n 2 momentin 1 ja 2 kohtien ja 67 §:n nojalla annettava valtioneuvoston asetus rahapelien toimeenpanosta sekä 13 c §:n 4 momentin nojalla annettava sisäministeriön asetus rahapelien pelisäännöistä.

Pakollisen tunnistautuneen raha-automaattipelaamisen käytännön toteutus (Veikkaus Oy, Päivittäistavarakauppa ry, Poliisihallitus, Veikkauksen edunvälittäjät -verkosto, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry, Suomen Hippos ry)

Sisäministeriö toteaa, että ehdotetut valtioneuvoston asetuksella annettavat tarkemmat säännökset menettelystä, jolla varmistetaan, että pelaaminen tapahtuu tunnistautuneena, on tarkoitus valmistella yhdessä Poliisihallituksen, sosiaali- ja terveysministeriön rahapelihaitta-asiantuntijoiden, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen, rahapelihaittojen ehkäisytyössä toimivien järjestöjen sekä Veikkaus Oy:n kanssa. Sisäministeriö yhtyy Poliisihallituksen ja Veikkaus Oy:n näkemykseen siitä, että tunnistautuneen pelaamisen teknillisten edellytysten varmistamiseksi asetuksen valmisteluun on tarkoituksenmukaista ryhtyä jo hyvissä ajoin ennen ehdotetun lain voimaantuloa.

Keinoista säädettävän sisäministeriön asetuksen kytkeminen tiiviisti lakitekstiin ja maininta erikseen jo lain tasolla (Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus, STEA)

Sisäministeriö viittaa esityksen perusteluihin ja toteaa, että raha-automaattipelaamista koskevista mahdollisista rajoituksista on tarkoitus antaa sisäministeriön asetus arpajaislain voimassa olevan asetuksenantovaltuussäännöksen mukaisesti.

Pelilliset edut (Poliisihallitus)

Hallituksen esityksessä kuvattujen talouspoliittisen ministerivaliokunnan linjausten mukaan Veikkaus Oy:n etuasiakasohjelman puitteissa voidaan palkita ja siten kannustaa tunnistautumiseen siirtymistä jo ennen ehdotetun lain voimaantuloa kuitenkin siten, että nämä toimenpiteet ovat sopusoinnussa yksinoikeusjärjestelmän tavoitteiden kanssa. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia rahapelien toimeenpanoa tai rahapelien sallittua markkinointia koskeviin säännöksiin.

Arpajaislain nojalla rahapelien pelisäännöistä säädetään sisäministeriön asetuksella. Sisäministeriö on viimeksi 27.12.2018 voimaan tulleen asetuksen (sisäministeriön asetus Veikkaus Oy:n rahapelien pelisäännöistä) valmistelun yhteydessä arvioinut Veikkaus Oy:n asiakkuuteen liittyvien etuuksien rahapelipoliittista hyväksyttävyyttä raha-automaattipelaamisessa. Asetusmuutoksella raha-automaattipelejä koskeviin sääntöihin lisättiin kohta, jonka mukaan yllätysvoittotyyppisen jackpot-voiton arvontaan osallistuminen voi edellyttää rekisteröitymistä Veikkauksen asiakkaaksi ja että pelaaja pelaa raha-automaattia tunnistautuneena. Rahapelipoliittisesti arvioituna kyseisen sääntömuutoksen tavoitteena on tukea tunnistautuneena pelaamisen yleistymistä.

Rahanpesulain soveltaminen (Veikkaus Oy, Poliisihallitus, keskusrikospoliisi, Päivittäistavarakauppa ry, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry)

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry ja Päivittäistavarakauppa ry katsovat, että raha-automaattipelaamisen tulisi olla jatkossakin rahanpesulain soveltamisalan ulkopuolella eikä soveltamisalan laajentamiselle ole esitetty rahanpesun ehkäisemiseen tai kansalliseen riskiarvioon liittyviä perusteita. Veikkaus Oy toteaa, että sen hallinnollinen taakka ja kustannukset kasvavat, kun rahanpesulain velvoitteet ulotetaan myös hajasijoitettujen raha-automaattien pelaamiseen. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan erityisessä pelisalissa ole-

vien raha-automaattien osalta tulee olla täysin yksiselitteistä, tuleeko rahanpesulaki sovellettavaksi kyseiseen rahapelitoimintaan.

Sisäministeriö viittaa hallituksen esityksen perusteluihin ja toteaa, että rahanpesudirektiivin lähtökohtana on, että direktiivin vaatimuksia muun muassa asiakkaan tunnistamisesta pitää soveltaa kaiken tyyppisiin rahapeleihin, paitsi jos rahanpesun tai terrorismin rahoituksen riskit ovat todistetusti vähäisiä. Voimassa olevassa rahanpesulaissa pelikasinon ulkopuoliset, niin sanotut perinteiset käteisellä tai debit-kortilla pelattavat raha-automaatit on voitu riskiarvion perusteella jättää lain soveltamisalan ulkopuolelle, koska niihin ei ole arvioitu liittyvän kohonnutta riskiä rahanpesusta. Täysin riskittömiä rahapelipalveluita ne eivät kuitenkaan ole. Vuoden 2015 kansallisessa riskiarviossa todetaan muun muassa, että raha-automaateilla pelaamista ei kokonaisuudessa koettu harvinaisena rahanpesukanavana ja että riskejä tunnistettiin suuren palautusprosentin tuotteissa, kuten raha-automaateissa. Riskiarvion mukaan raha-automaatteihin saattaa sisältyä haavoittuvuuksia, jotka vaativat yksityiskohtaisempaa tarkastelua. Myös keskusrikospoliisi toteaa valiokunnalle antamassaan lausunnossaan, että myös raha-automaatteja kolikoilla pelattaessa on ilmennyt tapauksia, joissa pestäviä varoja on hankittu ja säilytetty kolikoina.

Sisäministeriö katsoo esityksen perustelujen mukaisesti, että pakollisen tunnistautumisen seurauksena nykyisten raha-automaattien luonne muuttuu tavalla, jossa niiden jääminen rahanpesulain soveltamisalan ulkopuolelle ei ole enää perusteltua. Ehdotetun ratkaisun perustelut eivät ole lainsäädäntöteknisiä. Jatkossa raha-automaattipelaaminen olisi yhteydessä pelaajan pelitiliin ja maksaminen voisi mahdollisesti tapahtua pelitililtä tai täysin uusilla maksutavoilla. Voimassa olevan rahanpesulain soveltamisalaan sisältyy jo erityisautomaatit, joihin voi kuulua erilaisia maksamis- ja voitonmaksujärjestelyjä. Riskiarvion perusteella ei ole ollut perusteltua jättää niitä soveltamisalan ulkopuolelle. Sisäministeriön näkemyksen mukaan näin ollen ei myöskään ole perusteltua jättää soveltamisalan ulkopuolelle raha-automaatteja, joita pelataan tunnistautuneena. Soveltamisalaan sisällyttämistä tukee myös keskusrikospoliisin lausunto, jossa todetaan muun muassa, että kolmen vuoden siirtymäaika on melko pitkä, mutta teknisistä syistä hyväksyttävä.

Erityisautomaattien asema ennen lain voimaantuloa (Veikkaus Oy, Poliisihallitus)

Veikkaus Oy toteaa käsityksenään, että ennen pakollista tunnistautumista koskevan säännöksen voimaantuloa raha-automaatilla tunnistautuneena pelaaminen ei tarkoita sitä, että kyseiset raha-automaatit muuttuisivat erityisautomaateiksi ja kuuluisivat siten rahanpesulain soveltamisalaan. Poliisihallitus puolestaan toteaa, että mikäli raha-automaatit katsottaisiin tietyiltä osin erityisautomaateiksi siirtymäaikana, muun muassa erityisautomaattien pelisäännöistä ja palautusprosentista tulisi lisäksi säätää erikseen asetuksella.

Voimassa olevan arpajaislain 3 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan erityisautomaatilla tarkoitetaan peliautomaattia tai -laitetta, jolla pelataan tunnistettuna ja jota pelaamalla voi voittaa rahaa. Ehdotuksen mukaan erityisautomaatin käsite tulee poistumaan laista 1.1.2022, jolloin ehdotuksen mukaisella tavalla tunnistautuneena (pelitiliyhteys) pelattavat raha-automaatit siirtyvät rahanpesulain soveltamisalaan. Raha-automaatteja voisi pelata ehdotuksessa

määriteltynä tavalla tunnistautuneena kuitenkin jo ennen säännösten voimaantuloa. Sisäministeriö katsoo, että jos nykyisenkaltaisiin raha-automaatteihin ei ennen säännösten voimaantuloa tuoda uusia maksamisjärjestelyjä, kuten pelitilimaksamismahdollisuutta, raha-automaatit eivät muutu erityisautomaateiksi pelkästään niihin sisältyvän tunnistautumismahdollisuuden vuoksi. Voimassa olevan lain erityisautomaattia koskevien perustelujen (HE 132/2016 vp) mukaan erityisautomaatilla tarkoitetaan nimenomaisesti uudentyyppisiä peliautomaatteja tai -laitteita, joihin voisi kuulua erilaisia maksamis- ja voitonmaksujärjestelyjä, kuten pelin maksamista pelaajan pelitiliä käyttämällä.

Miten pelitilistä kertyviä asiakastietoja tultaisiin tarkemmin käsittelemään erityisesti pelihaittojen ehkäisemiseksi ja mitä näiden haittojen ehkäisemisen kannalta relevantteja tietoja kerättäisiin pelitiliin kiinnittyvien tietojen avulla (oikeusministeriö)

Hallituksen esityksessä pelikulutuksen seurannalla viitataan erityisesti pakollisen tunnistautumisen myötä mahdolliseksi tulevaan, pelaajan itsensä suorittamaan oman pelikulutuksensa seurantaan. Toisin kuin nyt ilman tunnistautumista pelattaessa, pelaaja voisi jatkossa nähdä pelitililtään esimerkiksi kuinka monta euroa hän on käyttänyt raha-automaattipelaamiseensa tai kuinka usein hän on pelannut tietyn ajanjakson aikana.

Veikkaus Oy voisi pakollisen tunnistautumisen myötä seurata yleisemmällä tasolla pelikäyttäytymistä esimerkiksi seuraamalla sitä, kuinka monella eurolla pelaajat tyypillisesti pelaavat kerralla, mille euromääräiselle tasolle pelaajat keskimäärin asettavat itse asetettavia rajoituksia tai kuinka usein pelaajilla tulee asetettu raja vastaan. Näitä yksittäisten pelaajien pelitilien kautta kertyviä, mutta yleistä pelikäyttäytymistä kuvaavia tietoja voitaisiin käyttää hallituksen esityksessä mainitulla tavalla myös rahapelihaittojen viranomaisarvioinnissa ja rahapelihaittojen ehkäisy- ja vähentämistoiminnassa. Tällä tarkoitetaan esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön suorittamaa pelaamisen hallinnan välineiden toimivuutta koskevaa arviointia esimerkiksi sen selvittämiseksi, onko lainsäädännöllä asetetut rajoitukset riittävän tehokkaita rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Pelitilien kautta kertyvät edellä mainitulla tavalla käsiteltävät tiedot eivät olisi luonteeltaan arkaluonteisia eikä niiden käsittelystä aiheutuisi perustuslakivaliokunnan yleistä tietosuojalainsäädäntöä koskevaan esitykseen antamassaan lausunnossa (PeVL 14/2018 vp) tarkoittamalla tavalla riskejä luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille.

Yksittäisen pelitilin kautta tapahtuvasta raha-automaattipelaamisesta kertyvän asiakastiedon myötä Veikkaus Oy:n pelijärjestelmässä tarkistettaisiin ennen pelaamisen aloittamista esimerkiksi, ettei pelaamiselle joko lainsäädännössä asetettu tai pelaajan itsensä asettama euromääräinen raja olisi jo tullut vastaan tai että pelaaja ei olisi pelitilillään asettanut itselleen pelinestoa. Yksittäisen pelaajan asiakastietoja käsiteltäisiin siis sen tarkistamiseksi, että mainitut pelaamisen hallinnan välineet, joista on esityksessä käytetty myös käsitettä vastuullista pelaamista tukevat elementit, tosiasiassa vaikuttaisivat pelaamisen joko estävästi tai mahdollistaen.

Veikkaus Oy voisi tunnistautuneen pelaamisen myötä saada myös yksittäisen pelaajan osalta sellaista tietoa, joka voisi kyseisen pelaajan osalta edistää haitallisen pelaamisen ja peliongelmien tunnistamista. Tällä esityksen kirjauksella on pyritty havainnollistamaan, minkälaisia mahdollisuuksia rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi pakollinen tunnistautuminen raha-automaattipelaamisessa loisi. Esityksessä ei ehdoteta, että yhtiön tulisi pyrkiä aktiivisesti havaitsemaan tällaista pelaamista tai ryhtyä ongelmallisen pelaamisen vähentämiseksi toimenpiteisiin tällaista pelaamista mahdollisesti havaittuaan. Sisäministeriö toteaa, että tältä osin on erikseen tarkasteltava, onko lainsäädäntöä tarpeen täsmentää henkilötietojen suojan näkökulmasta tämänkaltaisen henkilötietojen käsittelyn mahdollistamiseksi vai onko nykyinen sääntely riittävää. On syytä myös huomioida, että mahdollisiin ongelmallista pelaamista vähentäviin toimenpiteisiin ryhtyminen ja sen yhteydessä tapahtuva henkilötietojen käsittely ei koskisi ainoastaan raha-automaattipelaamista, vaan myös pelitilin kautta tapahtuvaa pelaamista Veikkaus Oy:n sähköisessä pelipalvelussa.

Avustusjärjestelmien yhdenmukaistaminen (SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry)

Sisäministeriö toteaa, että valtiovarainministeriön johdolla on käynnistymässä valtionavustusten kehittämis- ja digitalisointihanke, jossa yhtenä selvitettävänä asiakokonaisuutena on mukana myös rahapelituotoista maksettavien kansalaisjärjestöavustusten menettelyjen yhdenmukaistamistarpeet. Hanke tullaan toteuttamaan laajassa sidosryhmäyhteistyössä.

Arpajaislain laajemman kokonaisuudistuksen käynnistäminen, kansallisen rahapelipoliittisen ohjelman laatiminen (SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry, sosiaali- ja terveysministeriö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos Poliisihallitus)

Hallituksen esitys perustuu talouspoliittisen ministerivaliokunnan toukokuussa 2018 antamiin linjauksiin, jonka mukaisesti sisäministeriössä käynnistettiin lainsäädäntö- ja esiselvityshanke. Hallituksen esitys on laadittu sisäministeriön lainsäädäntöhankkeessa. Sisäministeriössä parhaillaan käynnissä olevan esiselvityshankkeen tehtävänä on selvittää annettujen linjausten mukaisesti lainsäädännön kehittämistarpeita pelaajan itsensä asettamien pelikieltomahdollisuuksien laajentamiseksi, erilaisten maksutapojen mahdollistamiseksi, voittojen lunastusaikojen lyhentämiseksi sekä Veikkaus Oy:n kanavointikyvyn vahvistamiseksi sekä tehdä esiselvitys teknisistä keinoista ja niiden toteuttamiseen vaadittavista säädösmuutoksista, joilla estetään muun kuin rahapelejä yksinoikeudella toimeenpanevan Veikkaus Oy:n sähköisesti välitettävien rahapelien pelaaminen Manner-Suomen alueella. Hankkeen toimikausi päättyy 31.3.2019. Muista lainsäädännön kehittämishankkeista ei ole toistaiseksi tehty päätöksiä.

Arpajaislain 52 §:n mukaisen rahoituksen laajentaminen, pysyvät rakenteet ja resurssit rahapelihaittoja ehkäisevälle työlle (Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry)

Ehdotukset eivät liity käsiteltävään asiakokonaisuuteen. Sisäministeriö toteaa, että arpajaislain 52 §:n mukaan haittojen seurannasta ja tutkimuksesta sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä vastaa sosiaali- ja terveysministeriö.

Operatiivisista tehtävistä vastaa Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Sosiaali- ja terveysministeriö perii arpajaislain mukaisesti Veikkaus Oy:ltä kustannukset, jotka aiheutuvat tehtävän toteuttamisesta. Sosiaali- ja terveysministeriön ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen välillä laaditaan nelivuotiskautinen puitesopimus, jossa sovitaan myös toiminnan resursoinnista ja ohjauksesta. Arpajaislain mukaista haittatutkimusta tehdään osana puitesopimusta myös Helsingin yliopiston CEACG-tutkimuskeskuksessa sekä Alkoholitutkimussäätiön rahoittamissa tutkimushankkeissa. Puitesopimusta ollaan uudistamassa kaudelle 2020–2023.

Ehdotukset muita arpajaisia kuin rahapelejä koskeviksi muutoksiksi (Suomen Arpa ja Bingo ry, Automaattivuokraajat ry, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry)

Muiden arpajaisten osalta hallituksen esityksen tavoitetta lupamenettelyn ja hallinnollisen taakan keventämisestä pidettiin kannatettavana. Muutosehdotuksiin suhtauduttiin lausunnoissa myönteisesti. Lausunnoissa esitettiin myös esitykseen sisältyviä pidemmälle meneviä ja laajempia muutoksia.

Suomen Arpa ja Bingo ry katsoo lausunnossaan, että ilman tavara-arpajaislupaa järjestettävien pienarpajaisten arpojen yhteenlaskettua myyntihintaa koskeva enimmäisraja tulisi nostaa ehdotetusta 3 000 eurosta 5 000 - 10 000 euroon ilman laissa säädettyä edellytystä, jonka mukaan arpojen myynti ja voittojen jako on tapahduttava samassa tilaisuudessa, jos arpajaisten toimeenpano muuten toteutetaan kuten luvan vaativissa arpajaisissa. Myös SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry katsoo, että pienarpajaisten rajaa tulisi korottaa 5 000 euroon. Sisäministeriö toteaa, että ehdotettu korotus olisi huomattava ottaen huomioon pienarpajaisten nykyisen rajan eikä sitä tulisi toteuttaa ilman erillistä selvitystä ja riittävää vaikutusarviota.

Lisäksi Suomen Arpa ja Bingo ry esittää lausunnossaan, että bingopelin järjestämisedellytyksiä tulisi helpottaa muun ohella poistamalla kiinteän toimipaikan vaatimus laista. Lisäksi nykyinen epäselvä tilanne bingopelin järjestämisestä tulisi selvittää ja bingopeli rajata selkeästi tavara-arpajaiseksi. Sisäministeriö toteaa, että lausunnossa esitetty ei tältä osin liity käsiteltävään asiakokonaisuuteen.

Automaattivuokraajat ry esittää lausunnossaan tavaravoittoautomaatteja ja arpajaislain 56 §:ssä tarkoitettuja automaatteja ja laitteita koskevan nykyisen sääntelyn purkamista ja toiminnan vapauttamista elinkeinotoiminnan piiriin säädeltynä, valvottuna ja vastuullisena sekä suurimman sallitun tavaravoiton arvon tarkistamista ja korottamista. Automaattivuokraajat ry esittää myös, että arpajaislain 56 §:ssä määriteltyä suurimman tavaravoiton arvo tulisi korottaa. Sisäministeriö toteaa, että lausunnossa ehdotetut muutokset edellyttävät erillistä selvitystä.

Neuvotteleva virkamies Jukka Tukia

Tiedoksi sisäministeri Mykkänen
kansliapäällikkö Salmi
erityisavustajat Andersson-Bohren ja Rautanen
osastopäällikkö Lammi
sisäministeriö/oikeusasiat
sisäministeriö/poliisiosasto