Sanna Leinonen
Ylitarkastaja / Poliisihallitus, arpajaishallinto

Eduskunta
Sivistys- ja tiedejaosto
kaisa.iso-sipila@eduskunta.fi

Asia: VNS 6/2018 vp Valtioneuvoston selonteko liikuntapolitiikasta

Kirjallinen asiantuntijalausunto sivistys- ja tiedejaoston kuulemistilaisuutta varten 1.2.2019

Eduskunnan sivistys- ja tiedejaosto on pyytänyt Poliisihallituksen asiantuntijaa kuultavaksi 1.2.2019 pidettävään kokoukseen sekä asiantuntijan kirjallista asiantuntijalausuntoa teemasta "Toimenpiteet ja mahdollisuudet ulkomaiseen rahapelitarjontaan liittyvän mainonnan rajoittamiseen Suomessa". Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

Lähtökohdat ulkomaiseen rahapelitarjontaan liittyvän mainonnan rajoittamiselle

Arpajaislain 11 §:n mukaan Veikkaus Oy:llä on yksinoikeus rahapelien toimeenpanemiseen Suomessa (pl. Ahvenanmaa). Poliisihallitus vastaa arpajaisten toimeenpanon valtakunnallisesta valvonnasta arpajaislain 42 §:n nojalla. Poliisihallitus voi antaa arpajaisten toimeenpanoa ja toimeenpanon valvontaa koskevia lausuntoja ja ohjeita.

Arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan kiellettyä on arpojen myyminen ja välittäminen ilman tässä laissa edellytettyä lupaa toimeenpantuihin arpajaisiin ja muun kuin Veikkaus Oy:n toimeenpanemaan rahapeliin sekä tällaisten arpajaisten markkinointi.

Arpajaislain 4 §:n 8 kohdan mukaan markkinoinnilla tarkoitetaan mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja muuta myynninedistämistoimintaa; epäsuoraa mainontaa on erityisesti tuotteen myynninedistäminen muun tuotteen mainonnan yhteydessä siten, että muun tuotteen tunnuksena käytetään sellaisenaan tai tunnistettavasti muunnettuna tuotteen tai sen myyjän vakiintunutta tunnusta tai että muun tuotteen mainonnasta muutoin välittyy mielikuva tietystä tuotteesta tai sen myyjästä; tämän lain soveltamisalaan kuuluvana arpajaisten markkinointina ei pidetä, arpajaissivustossa käytetystä kielestä riippumatta, pelkkää ulkomaisen tai ahvenanmaalaisen arpajaissivuston saatavillaoloa sähköisessä tietoverkossa, jos arpajaissivustoon ei ole liitetty muuta arpajaisiin Suomessa tai valtakunnassa osallistumista edistävää aineistoa; tämän lain soveltamisalaan kuuluvana arpajaisten markkinointina ei pidetä myöskään arpajaisten markkinointia Suomessa tai valtakunnassa levitettävässä ulkomaisessa tai ahvenanmaalaisessa julkaisussa, jos julkaisun pääasiallinen tarkoitus ei ole rahapelien markkinointi ja jos arpajaisten markkinointi ei kohdistu erityisesti Suomeen tai valtakuntaan.

Arpajaislain 62 a §:n mukaan Poliisihallitus voi kieltää rahapelin toimeenpanon muun muassa silloin, jos rahapelin toimeenpanee muu kuin Veikkaus Oy tai rahapelin toimeenpanossa rikotaan 62 §:n 2 momentissa säädettyä markkinoinnin kieltoa. Kielto voidaan kohdistaa rahapelin toimeenpanijaan sekä sellaiseen elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja, luovuttaa tilan raha-automaattien tai erityisautomaattien käytettävänä pitämiseen tai markkinoi rahapelejä. Kielto on voimassa enintään kolme kuukautta. Poliisihallitus voi jatkaa kiellon voimassaoloaikaa enintään kuudella kuukaudella kerrallaan, jos menettelyä rahapelin toimeenpanossa ei ole korjattu.

Arpajaislain 62 c §:n mukaan Poliisihallitus voi asettaa 62 a §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi uhkasakon. Poliisihallitus tuomitsee 62 a §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon maksettavaksi. Uhkasakkomenettelystä säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

Poliisihallituksen 62 a §:n nojalla antamasta päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Kieltoa on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

Rikoslain 17 luvun 16 a §:n mukaan muun muassa se joka toimeenpanee rahapelin luvattomasti tai myy tai välittää arpoja muun kuin arpajaislain (1047/2001) 11 §:ssä mainitun rahapeliyhtiön toimeenpanemaan rahapeliin tai markkinoi sellaista rahapeliä vastoin arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettyä kieltoa, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, rahapelirikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Toimenpiteet ja mahdollisuudet käytännössä

Arpajaislainvastaista rahapelitoimintaa markkinoidaan monilla eri tavoilla ja useissa eri kanavissa (esimerkiksi erilaiset Suomessa järjestettävät tapahtumat, internetsivustot, sosiaalinen media ja eräät TV- ja radiokanavat). Poliisihallitus puuttuu yksittäiseen lainvastaiseen markkinointiin sekä markkinoinnin ilmiöihin laaja-alaisemmin. Poliisihallitus on viime aikoina puuttunut erityisesti rahapelien lainvastaiseen tekstiviestimarkkinointiin ja sosiaalisessa mediassa ilmenevään markkinointiin.

Lainvastaiseen markkinointiin puututaan käytettävissä olevin hallinnollisin keinoin kuten selvityspyynnöin ja kieltopäätöksin. Jo pelkkä selvityspyynnön lähettäminen lopettaa monessa tapauksessa lainvastaisen markkinoinnin. Ensisijaisesti toimijoita pyritään ohjaamaan lausunnoilla ja viimekädessä lainvastainen toiminta kielletään kieltopäätöksellä, jonka tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko. Korkein hallinto-oikeus on 7.6.2018 antamassaan Poliisihallituksen kieltopäätöstä koskevassa ratkaisussa (diaarinumero 1734/1/17) vahvistanut, että Poliisihallituksella on toimivalta kieltää Suomessa arpajaislainvastaisesti toimeenpantujen rahapelien markkinointi internetissä ja sosiaalisessa mediassa silloin kun markkinoinnin on katsottava kohdistuvan pääosin Suomeen. Asiaa ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ollut syytä arvioida markkinoinnin

kohdistumisen osalta toisin vain sen vuoksi, että internetsivusto oli englanninkielinen ja palvelin ei sijainnut Suomessa.

Yhtenä puuttumiskeinona on myös tutkintapyynnön tekeminen poliisille. Tätä vaihtoehtoa käytetään yleensä silloin, kun hallinnollisten keinojen käyttö ei syystä tai toisesta tule kyseeseen. Tuorein rahapelien markkinointiin liittyvä tuomio rahapelirikoksesta on annettu 18.10.2018 MV-lehteä koskeneessa tapauksessa (Helsingin käräjäoikeus, diaarinumero R 18/4821), jossa Suomeen kohdistetussa verkkojulkaisussa julkaistiin eri rahapeliyhtiöiden mainoksia (tuomio ei ole lainvoimainen).

Arpajaislain vastaista markkinointia pyritään estämään ennakolta. Poliisihallitus on lisännyt eri toimijoiden tietoisuutta lainvastaisesta rahapelien markkinoinnista kampanjaluonteisesti ja ohjeistuksilla. Esimerkiksi vuonna 2018 toteutetulla *Kuokkavieraita nolla* -kampanjalla pyrittiin varmistamaan, ettei arpajaislain vastaisten toimijoiden markkinointia esiinny kesän 2018 tapahtumissa. Poliisihallitus lähetti useiden kymmenien musiikki-, urheilu- ja muiden tapahtumien järjestäjille asiaa koskevan infokirjeen, jossa muistutettiin rahapelejä koskevasta lainsäädännöstä. Poliisihallitus on myös yhteistyössä Olympiakomitean kanssa antanut ohjeistusta liikuntajärjestöille lainvastaisen rahapelimarkkinoinnin estämiseksi. Asiaa koskeva tiedote on lähetetty lajiliitoille lokakuussa 2018. Arpajaishallinnon strategisena tavoitteena on jatkossakin kehittää sidosryhmäyhteistyötä ja -viestintää, kampanjointia sekä yhteistyötä rikosten ja väärinkäytösten estämiseksi.

Poliisihallitus käy kirjeenvaihtoa myös yksittäisten toimijoiden kanssa lisätäkseen tietoisuutta Suomen arpajaislainsäädännöstä. Esimerkiksi vuonna 2016 Applen kanssa käydyn kirjeenvaihdon johdosta tiettyjä rahapelisovelluksia poistettiin Applen Suomen App Storesta. Tämän seurauksena eräs Maltalle rekisteröity rahapeliyhtiö nosti kuitenkin vahingonkorvauskanteen Suomen valtiota / Poliisihallitusta vastaan vaatien yli kahden miljoonan euron vahingonkorvauksia (Helsingin käräjäoikeus, diaarinumero L 16/30023). Rahapeliyhtiö hävisi oikeudenkäynnin, eikä valittanut tuomiosta. Rahapeliyhtiö vetosi siihen, ettei sen voida katsoa toimeenpanevan pelejään Suomessa ja Poliisihallitus on ylittänyt asiassa toimivaltansa.

Lainvastaiseen toimintaan puuttumisen näkökulmasta haaste edellä kuvatun kaltaisissa tilanteissa liittyy rahapelien toimeenpanon määritelmän puuttumiseen arpajaislaista. Vaikka arpajaislaissa on yksiselitteinen kielto toimeenpanna rahapelejä muiden kuin Veikkaus Oy:n toimesta, toimeenpanoa ei ole arpajaislaissa määritelty tarkemmin. Ulkomaille sijoittautuneet toimijat eivät katso toimeenpanevansa rahapelejä Suomessa, vaikka ne sallivat pelaamisen Suomesta, tarjoavat suomenkielistä sisältöä ja markkinoivat palvelujaan Suomeen kohdistetusti. Arpajaislainvastaiseen toimintaan puututtaessa toimeenpanon käsite on keskeinen ja se olisikin määriteltävä arpajaislaissa. Tällä hetkellä se, mitä katsotaan rahapelien toimeenpanoksi Suomessa, on määritelty ainoastaan oikeuskäytännössä (mm. KKO 2005:27).

Poliisihallitus on viime vuosien aikana kirjelmöinyt myös eräille ulkomaisille tv-yhtiöille ja niiden lähetystoimintaa valvoville viranomaisille rahapelien

markkinoinnista. Keskustelun keskiössä on ollut audiovisuaalisia mediapalveluita koskevan direktiivin (AVMS-direktiivi) mukainen alkuperämaaperiaate. Alkuperämaaperiaatteella tarkoitetaan sitä, että palvelun tarjoaja kuuluu alkuperäjäsenvaltion kansallisen lainsäädännön piiriin. AVMS-direktiivin tulkinta on ollut marraskuuhun 2018 saakka täsmentymätön sen suhteen, estääkö alkuperämaaperiaate puuttumisen ulkomailta lähetettävillä tv-kanavilla tapahtuvaan Suomeen suunnattuun rahapelien markkinointiin. Marraskuussa 2018 hyväksyttiin direktiivin muutos, jonka resitaalissa 10 on selkiytetty mahdollisuutta puuttua rahapelien markkinointiin kansallisen lainsäädännön nojalla, jos kansallinen rahapelijärjestelmä täyttää EU-oikeuden mukaiset oikeuttamisperusteet.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 32 §:ään on puolestaan 1.6.2018 alkaen lisätty mahdollisuus digitaalisen televisio- ja radiotoiminnan harjoittamiseksi digitaalisessa maanpäällisessä joukkoviestintäverkossa myönnetyn ohjelmistotoimiluvan peruuttamiseen tapauksissa, joissa ohjelmistotoimiluvanhaltija on toistuvasti ja vakavasti rikkonut arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohtaa. Peruuttamisen edellytyksenä on lisäksi että toimiluvanhaltija ei kehotuksesta huolimatta kohtuullisessa, vähintään kuukauden määräajassa korjaa menettelyään. Ohjelmistotoimiluvan peruuttamisesta vastaa toimilupaviranomainen (Liikenne- ja viestintävirasto tai valtioneuvosto). Edellä mainittu luvan peruuttamismahdollisuus voisi käsitykseni mukaan olla tehokas tapa puuttua antennilähetysten sisältämään rahapelien mainontaan, mutta ei tarjoa ratkaisua kaapelilähetysten osalta.

Poliisihallitus tekee aktiivisesti yhteistyötä sekä muiden maiden että kansallisten viranomaisten, kuten Liikenne- ja viestintäviraston, kanssa lainvastaisen toiminnan torjumiseksi. EU-jäsenvaltioiden rahapelivalvontaviranomaiset ovat käyneet keskustelua sanktioiden mahdollisesta rajat ylittävästä täytäntöönpanosta. Tällä hetkellä esimerkiksi Suomessa annettua kieltopäätöstä uhkasakkoineen ei saada välttämättä tosiasiassa pantua täytäntöön rajat ylittävissä tilanteissa.

Edellä on selostettu tällä hetkellä käytössä olevia mahdollisuuksia arpajaislain vastaiseen markkinointiin puuttumiseksi. Monissa EU-maissa käytetään niin sanottua blokeerausta lainvastaisen rahapelitoiminnan torjumiseksi. Blokeerauksella tarkoitetaan esimerkiksi pääsyn estämistä lainvastaisesti toimiville rahapelisivustoille (*website blocking*) tai maksujen estämistä (*payment blocking*). Menetelmä on tällä hetkellä käytössä eri muodoissa esimerkiksi Norjassa, Tanskassa, Ruotsissa ja Virossa. Pidän rahapelijärjestelmämme tehokkaan ja johdonmukaisen valvonnan kannalta tärkeänä, että Suomessakin selvitetään blokeerauksen käyttöönottoa. Tällainen tahtotila on ilmaistu 22.5.2018 asetetun arpajaislain uudistamista koskevan lainsäädäntö- ja esiselvityshankkeen asettamispäätöksessä. Hankkeen tehtävänä on 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.