Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

12.2.2019

Neuvotteleva virkamies Elina Rydman

Eduskunta
Sivistys- ja tiedejaosto

Valtioneuvoston selonteko liikuntapolitiikasta (VNS 6/2018 vp)

Yleistä

Eduskunnan sivistys- ja tiedejaosto on pyytänyt sisäministeriön asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa koskien valtioneuvoston selontekoa liikuntapolitiikasta (VNS 6/2018 vp). Jaosto haluaa kuulla ministeriötä seuraavista kysymyksistä: Miten esimerkiksi lainsäädännön, valvonnan tai TV-kanavien toimilupakäytännön avulla voitaisiin estää ulkomaisten rahapelien televisiomainontaa ja puuttua muutoinkin nykyistä tehokkaammin arpajaislain vastaiseen markkinointiin? Onko valmisteilla lainsäädäntöä, jolla estettäisiin pääsy lainvastaisesti toimiville rahapelisivustoille tai pelimaksujen maksaminen (ns. blokeeraus)?

Sisäministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Arpajaislain (1047/2001) mukaan Veikkaus Oy:llä on yksinoikeus toimeenpanna rahapelejä Manner-Suomessa. Rahapelaamisesta aiheutuvien haitallisten seuraamusten ehkäisemiseksi arpajaislaissa säädetään Veikkaus Oy:n rahapelien markkinoinnista. Ainoastaan Veikkaus Oy saa markkinoida rahapelejään ja yhtiötä itseään laissa säädetyin rajoituksin. Poliisihallitus valvoo rahapelien toimeenpanoa ja niiden markkinointia. Arpajaislain vastaiseen rahapelitoimintaan puuttumisen mahdollistamiseksi arpajaislaissa säädetään rahapelien toimeenpanon ja niiden markkinoinnin kieltämisestä sekä kieltojen tehosteeksi asetettavasta uhkasakosta. Säännösten tarkemman sisällön osalta sisäministeriö viittaa 31.1.2019 päivättyyn Poliisihallituksen asiantuntijalausuntoon.

Ahvenanmaan maakunnassa arpajaislainsäädäntö kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla maakunnan omaan lainsäädäntövaltaan. Arpajaisten toimeenpanosta Ahvenanmaan maakunnassa säädetään maakunnan arpajaislailla (landskapslag om lotterier 1966:10). Ahvenanmaan maakunnassa rahapelien toimeenpanosta vastaa Ålands Penningautomatförening, jäljempänä *PAF*, jolle maakunnan hallitus on myöntänyt yksinoikeuden raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinotoimintaan sekä vedonlyöntipelien järjestämiseen. PAF:n toiminnan valvonnasta vastaa maakunnan valvontaviranomainen Lotteriinspektion.

Ulkomaisten rahapelien televisiomainonnan estäminen ja arpajaislain vastaiseen markkinointiin puuttuminen

Rahapelitoimintaa valvovan Poliisihallituksen toimesta on aktiivisesti erilaisin keinoin pyritty puuttumaan Manner-Suomeen suunnattuun arpajaislain vastaiseen markkinointiin. Viranomaisen keinoja puuttua lainvastaiseen toimintaan voidaan pitää tehokkaina alueellisen toimivallan alueella. Suomen rajojen ulkopuolelta lähetettyyn rahapelien televisio- ja radiomarkkinointiin puuttuminen on sen sijaan käytännössä osoittautunut vaikeaksi, koska Poliisihallituksella ei ole alueellista toimivaltaa Manner-Suomen ulkopuolella.

Kuten Poliisihallituskin toteaa, audiovisuaalisia mediapalveluita koskevan direktiivin tulkinta on aiemmin ollut täsmentymätön sen suhteen, estääkö direktiivin mukainen alkuperämaaperiaate puuttumisen kyseiseen, niin sanotuilla taivaskanavilla tapahtu-

vaan rahapelien markkinointiin. Käytännössä jäsenvaltioiden valvontaviranomaiset tulkitsivat direktiiviä eri tavoin siltä osin, sisältyykö rahapelien rajat ylittävä markkinointi direktiivin soveltamisalaan vai ei. Lainvastaiseen toimintaan puuttumisen tehostamiseksi Suomi pyrki aktiivisesti direktiivimuutosehdotuksen käsittelyn aikana selkeyttämään osin epäselvää oikeudellista tilannetta. Marraskuussa 2018 hyväksyttiin direktiivin muutos, jonka johdantokappaleessa on nyt jossain määrin selkiytetty jäsenvaltioiden mahdollisuutta puuttua rajat ylittävään rahapelien markkinointiin kansallisen lainsäädäntönsä nojalla, jos kansallinen rahapelijärjestelmä täyttää EU-oikeuden mukaiset oikeuttamisperusteet.

Toimilupakäytäntöjen osalta voidaan viitata kesäkuun 2018 alussa voimaan tulleeseen sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014, aiemmalta nimikkeeltään tietoyhteiskuntakaari) 32 §:ään, jonka mukaan toimilupaviranomainen voi peruuttaa ohjelmistotoimiluvan osaksi tai kokonaan, jos toimiluvanhaltija on toistuvasti ja vakavasti rikkonut arpajaislain rahapelien markkinointia koskevia säännöksiä. Peruuttaminen edellyttää aina lisäksi, että toimiluvanhaltija ei kehotuksesta huolimatta kohtuullisessa, vähintään kuukauden määräajassa korjaa menettelyään. Toimiluvan peruuttaa Liikenne- ja viestintävirasto tai valtioneuvosto riippuen siitä, kumpi asiassa on toimivaltainen viranomainen. Liikenne- ja viestintävirasto myöntää television ohjelmistotoimiluvat, mikäli lähetyskapasiteettia on osoitettavissa kaikille hakijoille, eikä ohjelmistotoimiluvan myöntämisellä voi olla huomattavia vaikutuksia viestintämarkkinoiden yleiseen kehitykseen. Muussa tapauksessa valtioneuvosto myöntää luvat.

Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on valvoa sähköisen viestinnän palveluista annetun lain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja päätösten, kuten toimilupien, noudattamista. Poliisihallitus ja Liikenne- ja viestintävirasto toimivat yhteistyössä, jos arpajaislain rikkominen on laissa tarkoitetulla tavalla toistuvaa ja vakavaa ja edellyttää toimiluvan peruuttamista. Yhteistyötä on tarvittaessa tiivistettävä entisestään lainvastaiseen toimintaan puuttumisen tehostamiseksi. Ohjelmistotoimiluvan peruuttamismahdollisuuden osalta on kuitenkin syytä huomioida, että säännökset koskevat ainoastaan maanpäällisessä digitaalisessa televisioverkossa (antenniverkossa) harjoitettavaa televisio- tai radiotoimintaa. Säännökset eivät koske kaapelitelevisiotoimintaa eivätkä internetin kautta välitettäviä ohjelmapalveluita, jotka eivät ole toimiluvanvaraisia toimintoja.

Edellä mainittuun lainmuutokseen johtaneessa hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta (HE 82/2017 vp) ehdotettiin ohjelmistotoimiluvan peruuttamista koskevien säännösten ohella myös säännöksiä, joiden mukaan ohjelmistotoimilupa olisi voitu jättää myöntämättä hakijalle, jonka perustellusta syystä epäillään rikkovan arpajaislain markkinointia koskevia säännöksiä. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin liikenne- ja viestintävaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että ehdotetut muutokset säännöksiin toimilupien myöntämisedellytyksistä laajentavat tietoyhteiskuntakaaren lupia koskevaa, sananvapauden ennakollista estettä merkitsevää sääntelyä toimilupajärjestelmän tarkoituksen kannalta osin ongelmallisella tavalla ja ettei hallituksen esityksessä esitetä sellaisia painavia perusteita, joita tämän kaltaisen ennakollisen esteen hyväksyttävyys edellyttää, minkä vuoksi viittaus arpajaislakiin tulisi poistaa (PeVL 40/2017 vp). Sisäministeriö pyrki esittämään liikenne- ja viestintävaliokunnalle perustuslakivaliokunnan tarkoittamia painavia perusteita todeten muun muassa, että ulkomaisten rahapeliyhtiöiden markkinoinnin voidaan katsoa toistuvasti ja vakavasti rikkovan arpajaislain markkinointia koskevia säännöksiä ja että selkeästi Suomeen suunnattu ja lähes pelkästään suomenkielellä toteutettu mainonta on hyvin usein suunnattu nuorille. Sisäministeriö toi esille myös, että mainonta on myös luonteeltaan elämyksellistä sekä rahapelaamiseen houkuttelevaa ja että ulkomaisten yhtiöiden mainostamat rahapelit ovat luonteeltaan niin sanottuja nopearytmisiä pelejä, joihin sisältyy erityinen pelihaittojen vaara. Tämänkaltainen ja tällaisten pelien markkinointi ei ole arpajaislain nojalla sallittua Veikkaus Oy:lle. Liikenne- ja

viestintävaliokunta kuitenkin poisti mietinnössään tältä osin viittauksen arpajaislakiin perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten (LiVM 21/2017 vp).

Sisäministeriö toteaa, että Poliisihallituksen henkilöstöresursseja on vahvistettu vuoden 2017 alussa tapahtuneen rahapeliyhteisöjen (entinen Veikkaus Oy, Raha-automaattiyhdistys ja Fintoto Oy) yhdistämisen yhteydessä. Poliisihallitus on jo ennen audiovisuaalisia mediapalveluita koskevan direktiivin ja sähköisen viestinnän palveluja koskevan lain muutoksia kirjelmöinyt viime vuosien aikana taivaskanavilla toimiville tv-yhtiöille ja kyseisten valtioiden lähetystoimintaa valvoville viranomaisille rahapelien markkinoinnista. Poliisihallitus puuttuu yksittäiseen lainvastaiseen markkinointiin sekä markkinoinnin ilmiöihin laaja-alaisemmin käytettävissä olevin hallinnollisin keinoin, kuten selvityspyynnöin ja kieltopäätöksin. Poliisihallitus on viime aikoina puuttunut erityisesti rahapelien lainvastaiseen tekstiviestimarkkinointiin ja sosiaalisessa mediassa ilmenevään markkinointiin sekä lisännyt erilaisten toimijoiden tietoisuutta lainvastaisesta rahapelien markkinoinnista kampanjaluonteisesti ja ohjeistuksilla. Tällaiset keinot ovat useissa tapauksissa osoittautuneet tehokkaiksi. Poliisihallitus tekee myös aktiivisesti yhteistyötä sekä muiden maiden että kansallisten viranomaisten kanssa lainvastaisen toiminnan torjumiseksi. Lisäksi EU-jäsenvaltioiden rahapelivalvontaviranomaiset ovat käyneet keskustelua mahdollisuudesta keskinäiseen yhteistyöhön rajat ylittävän laittoman rahapelitarjonnan torjumiseksi.

Onko valmisteilla ns. blokeerausta koskevaa lainsäädäntöä?

Suomessa ei ole toistaiseksi estetty pelaamista ulkomaisilla rahapelisivustoilla. Ratkaisun taustalla ovat olleet muun muassa kysymykset teknisten estotoimien käytännön toimivuudesta ja toisaalta näkemys siitä, että toimenpiteitä ei tulisi ensisijaisesti kohdistaa pelaajaan.

Pääministeri Juha Sipilän hallitus on talouspoliittisen ministerivaliokunnan 8.5.2018 antamissa rahapelipolitiikkaa käsittelevissä linjauksissa todennut, että yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämisen keskeisimpänä perusteena olevan rahapelaamiseen liittyvien haittojen ehkäisyn ja vähentämisen osalta tarkastelussa tulee huomioida sekä kotimaisesta että ulkomaisesta tarjonnasta johtuvat haitat. Erityistä huomiota on hallituksen mukaan kiinnitettävä yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden tarjoamaan digitaaliseen pelitarjontaan. Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen vuoden 2015 väestökyselyn tulosten perusteella noin puolet (52 %) rahapelikulutuksesta tuli internetissä pelaavilta, josta arvion mukaan noin neljäsosa suuntautuu monopolijärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden peleihin (luku sisältää Ahvenanmaan lainsäädännön nojalla rahapelejä toimeenpanevan PAF:n peleihin suuntautuvan kysynnän).

Hallituksen antaman linjauksen mukaan kansallista lainsäädäntöä tulee tarkastella ja mahdollisesti muuttaa siten, että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden arpajaislain vastaiseen toimintaan voitaisiin nykyistä tehokkaammin puuttua. Hallitus päätti, että tässä tarkoituksessa käynnistetään poikkihallinnollinen esiselvitystyö nykyistä tehokkaammista rajoittavista toimenpiteistä, kuten varoitusilmoituksista ja -teksteistä, maksusiirtoestoista ja IP-estoista (niin sanottu blokeeraus) ja että toteutettavat toimenpiteet otetaan käyttöön mahdollisimman pian seuraavan hallituskauden alussa. Hallituksen mukaan selvitystyössä käytetään hyväksi EU:n syksyllä julkaistavaa vertailua eri maiden laittoman rahapelin ehkäisyn keinoista.

Sisäministeriö on 22.5.2018 asettanut lainsäädäntö- ja esiselvityshankkeen, jossa yhtenä tehtävänä on tehdä esiselvitys teknisistä keinoista ja niiden toteuttamiseen vaadittavista säädösmuutoksista, joilla estetään muun kuin Veikkaus Oy:n sähköisesti välitettävien rahapelien pelaaminen Manner-Suomen alueella. Hanke valmistellaan virkatyönä sisäministeriössä ja sen aikana kuullaan muun muassa muiden ministeriöiden ja viranomaisten edustajia sekä tarpeen mukaan muita asiantuntijoita.

Esiselvitystyön taustalla on Suomen rahapelipolitiikan ja arpajaislain tavoite ehkäistä rahapeleihin osallistumisesta aiheutuvia haittoja, taata rahapeleihin osallistuvien oikeusturva sekä estää rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset. Taustalla ei ole Veikkaus Oy:n tuoton turvaaminen, sillä Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti tuottojen käyttäminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin ei voi olla peruste ylläpitää yksinoikeusjärjestelmää, vaan se voi olla ainoastaan valitun politiikan suotuisa liitännäisseuraus.

Esiselvityksessä on tarkoituksena selvittää, minkälaisia teknisiä estotoimia ulkomaisen rahapelitoiminnan torjumiseksi on olemassa ja sitä, onko niitä ylipäätään mahdollista tai tarpeen ottaa Manner-Suomessa käyttöön rahapelipoliittisten tavoitteiden toteuttamiseksi. Eri Euroopan maat käyttävät erilaisia teknisiä estotoimia muista maista tulevan rahapelitarjonnan estämiseksi. Estotoimia on käytössä niin maissa, joissa on rahapelaamista koskeva lisenssijärjestelmä, kuin yksinoikeusjärjestelmänkin valinneissa maissa. Lainvastaisen rahapelitoiminnan estokeinoista eri Euroopan maissa on juuri tammikuun lopulla julkaistu Euroopan komission teettämä tutkimus, jota on tarkoitus hyödyntää sisäministeriön esiselvityshankkeessa.

Ulkomaille pelaamisen rajoittamista on viimeksi selvitetty pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmakirjauksen johdosta vuonna 2014. Hallitusohjelmassa todettiin, että nykyistä rahapelien yksinoikeusjärjestelmää kehitetään rajoittamalla ulkomaille tapahtuvaa pelaamista. Tuolloin päädyttiin siihen, että arpajaislain vastaisen rahapelitarjonnan estämiseksi tulisi harkita ensisijaisesti muita keinoja kuin blokeerausta. Tähän johtopäätökseen päädyttiin tuolloin osaltaan siksi, että Poliisihallitukselle vuoden 2010 lakiuudistuksessa annettujen uusien toimivaltuuksien toimivuudesta ja vaikuttavuudesta ei ollut vielä riittävästi kokemuksia. Vuoden 2010 lakiuudistuksessa lakiin muun muassa lisättiin säännökset rahapelien markkinoinnista ja annettiin Poliisihallitukselle toimivalta kieltää arpajaislainvastaisen rahapelien toimeenpano ja markkinointi ja asettaa kiellon tehosteeksi uhkasakko. Kuten edellä todetaan, Poliisihallituksen mahdollisuus puuttua arpajaislain vastaiseen toimintaan on kuitenkin osoittautunut haastavaksi. Vuonna 2014 ei myöskään selvitetty yksityiskohtaisemmin eri teknisten estotoimien ominaisuuksia ja toimivuutta.

Blokeerausta ja eräitä muita arpajaislain kehittämiseen liittyviä asiakokonaisuuksia (pelaajan itsensä asettamien pelikieltomahdollisuuksien laajentaminen, erilaisten maksutapojen mahdollistaminen, voittojen lunastusaikojen lyhentäminen sekä Veikkaus Oy:n kanavointikyvyn vahvistaminen) koskevan esiselvityshankkeen määräaika päättyy 31.3.2019.