Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

10.11.2021

Neuvotteleva virkamies Jukka Tukia

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle arpajaislain ja siihen liittyviksi laeiksi - HE 135/2020 vp

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriön asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 135/2021 vp). Esitys koskee pääosin rahapelitoimintaa koskevan sääntelyn uudistamista. Muun sääntelyn osalta bingopelin toimeenpanoa ja valvontaa koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi pidentämällä eräitä pelin valvontaa koskevia määräaikoja. Esitän asiantuntijalausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

Esityksen tavoitteet ja keskeisimmät säännösehdotukset

Esityksellä toteutetaan pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan sisältyvät kirjaukset arpajaislain uudistamisesta. Esityksen pääasiallisena tavoitteena on rahapelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen nykyistä tehokkaampi ehkäiseminen ja vähentäminen yksinoikeusjärjestelmässä. Lisäksi esityksen tavoitteena on vahvistaa järjestelmän kykyä ohjata kysyntää arpajaislailla säänneltyyn rahapelitarjontaan haittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamiseksi.

Esitykseen sisältyvät seuraavat keskeisimmät säännösehdotukset edellä mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Pakollinen tunnistautuminen (14 §)

Haittojen torjuntaa tehostetaan pakollisella tunnistautumisella, joka ehdotetaan laajennettavaksi kaikkeen rahapelaamiseen. Veikkaus Oy:n pelipalvelun (veikkaus.fi / sovellus) kautta pelattavassa sähköisessä rahapelaamisessa pakollinen tunnistautuminen on jo käytössä. Niin sanotussa kuponkipelaamisessa, eli esimerkiksi lotossa ja vedonlyönnissä, siirryttäisiin pakolliseen tunnistautumiseen viimeistään vuoden 2023 alussa ja rahapika-arpajaisissa (ns. raaputusarvat) puolestaan viimeistään vuoden 2024 alussa. Pakollinen tunnistautunut pelaaminen mahdollistaa viranomaiselle, Veikkaus Oy:lle ja pelaajalle itselleen erilaisten rajoitusten, peliestojen ja muiden pelaamisen hallinnan välineiden asettamisen (13 c ja 14 c §).

Peli- ja pelaajadatan käsittely (51, 52, 54 ja 55 §)

Pakollinen tunnistautuminen lisää saatavilla olevan peli- ja pelaajadatan määrää. Tietoon perustuvien haittatoimenpiteiden edistämiseksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi pelaamisesta kertyvän peli- ja pelaajadatan hyödyntämisestä. Veikkaus Oy:llä olisi oikeus ja myös velvollisuus käyttää dataa haitallisen

pelaamisen tunnistamisessa ja siihen puuttumisessa. Jotta varmistettaisiin, että viranomaisilla olisi käytössään kaikki tarvittava pelaamista koskeva tieto muun muassa pelihaittojen arvioinnin ja seurannan tehostamiseksi, laissa säädettäisiin sekä sosiaali- ja terveysministeriölle että Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle oikeus saada Veikkaus Oy:ltä myös henkilötietoja. Käsiteltäessä henkilötietoja rahapelihaittojen seurantaa, tutkimusta ja haitallisuuden arviointia varten käsittelyn tavoitteena ei olisi koskaan yksittäisen pelaajan tunnistaminen, vaan henkilötietoja käytettäisiin ainoastaan ryhmätason analyysien muodostamiseksi. Arpajaislaissa säädettäisiin henkilötietojen käsittelyn suojatoimista. Lisäksi suojatoimista säädetään tietosuojalaissa. Esityksessä ehdotetaan myös täsmettäväksi sosiaali- ja terveysministeriön haittojen seurantaan ja arviointiin liittyvää tehtävää ja lisättäväksi maininta Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen toimeenpanevan kyseistä tehtävää.

Raha-automaatti-, pelikasino- ja pelisalipelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäiseminen ja vähentäminen (14 b, 15, 16 ja 16 a §)

Raha-automaattipelaamisesta aiheutuvien haittojen torjumiseksi on jo aiemmin säädetty pakollisesta tunnistautumisesta lailla 677/2019 (HE 213/2018). Niin raha-automaattien kuin muidenkin rahapelien osalta haittoja voidaan torjua edellä todetuilla pakolliseen tunnistautumisen mahdollistamilla pelirajoituksilla, peliestoilla ja muilla pelaamisen hallinnan välineillä. Esitys sisältää säännösehdotuksia raha-automaattipelaamisesta aiheutuvien rahapelihaittojen torjumiseksi. Raha-automaattien markkinointi esitetään kiellettäväksi ja lakiin sisällytettäisiin uusi velvollisuus suunnitella raha-automaattien sijoittelun ja käytön periaatteet siten, että raha-automaattipelaamisesta aiheutuvat haitat olisivat mahdollisimman vähäisiä. Erityisesti alaikäisten ja haavoittuvassa asemassa olevien suojeleminen tulisi huomioida. Raha-automaatit tulisi myös sijoittaa niin, että niitä voidaan esteettömästi valvoa. Esityksessä ehdotetaan myös, että Veikkaus Oy:n ja raha-automaatin sijoituspaikan haltija laativat omavalvontasuunnitelman sijoittelun ja valvonnan periaatteiden toteutumisen varmistamiseksi. Säännösehdotusten vaikuttavuutta on tarkoitus seurata.

Pelikasinoa koskevia arpajaislain säännöksiä pääsyn estämisestä ja pelaamisen rajoittamisesta täsmennettäisiin siten, että sisäänpääsyä koskeva kielto tai pelaamisen rajoitus voitaisiin asettaa myös toistaiseksi voimassa olevana. Lisäksi tarkennettaisiin säännöksiä Veikkaus Oy:n henkilökuntaan kuuluvan oikeudesta poistaa henkilö pelikasinosta. Säännökset ulotettaisiin koskemaan myös Veikkaus Oy:n pelisaleja.

Veikkaus Oy:n markkinointi (14 b §)

Myös ehdotetuissa uusissa markkinointisäännöksissä on huomioitu rahapelihaittojen torjunnan tehostaminen. Uudella sääntelyllä täsmennettäisiin Veikkaus Oy:n sallitun markkinoinnin sisältöä. Lisäksi Veikkaus Oy:n markkinoinnin tulisi olla kokonaisuudessaan maltillista. Laissa säädettäisiin myös kielletyistä markkinointikeinoista ja -tavoista. Erityisen pelihaittavaaran sisältävien rahapelien, kuten raha-automaattien ja kasinopelien, markkinointi olisi kielletty. Nykyisin sallitun niin sanotun pelikohdeinformaation antaminen tällaisista rahapeleistä ei olisi myöskään enää jatkossa sallittua. Laissa kuitenkin mahdollistettaisiin tiedon antaminen tällaisten rahapelien pelipaikoista. Kuten nykyisinkin, tällaisten rahapelien markkinointi olisi kuitenkin sallittu pelikasinolla ja pelisalissa. Toisaalta rahapelikysynnän ohjaamiseksi arpajaislailla säänneltyyn rahapelitarjontaan jatkossa sallittaisiin vedonlyöntipelien ja kaikkien totopelien markkinointi kuitenkin siten, että näidenkin rahapelien markkinoinnissa

olisi otettava huomioon uudistettujen markkinointisäännösten asettamat rajoitteet. Esitys sisältää lisäksi säännösehdotukset velvollisuudesta antaa kuvallisen tai painetun mainonnan yhteydessä tieto rahapelaamisen ikärajasta, mahdollisuudesta hakea pelikielto ja rahapeliongelmiin apua tarjoavista palveluista sekä suoramarkkinointikiellosta pelaamisensa estäneille pelaajille. Jäljempänä selostettu seuraamusmaksu voitaisiin määrätä myös Veikkaus Oy:lle, jos se rikkoo uusia markkinointisäännöksiä.

Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolinen markkinointi ja maksuliikenne-estot (62 a, 62 c-62 k ja 62 l-n §)

Voimassa oleva arpajaislain 62 § sisältää yksiselitteisen kiellon markkinoida muita kuin Veikkaus Oy:n rahapelejä. Kielto sisältyisi jatkossakin arpajaislakiin. Uudistuksessa ei esitetä muutoksia myöskään lain 4 §:ään sisältyvään markkinoinnin määritelmään. Arpajaislain vastaisen markkinoinnin torjunnan tehostamiseksi esityksessä ehdotetaan hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöönottoa arpajaislain vastaisesta markkinoinnista. Lisäksi arpajaislain vastaisesta markkinoinnista annettava kieltopäätös ja seuraamusmaksu voitaisiin kohdistaa myös yksityishenkilöön.

Yksinoikeusjärjestelmän sisällä on mahdollista sääntelyn keinoin vaikuttaa rahapelien toimeenpanoon. Erilaiset haittojen torjuntaan kohdistuvat toimet jäävät kuitenkin yksinoikeusjärjestelmässä osin tehottomiksi, jos samanaikaisesti ei puututa kansallisten sääntelytoimien ulottumattomissa olevaan yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen rahapelitarjontaan. Järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan riskitaso on keskimäärin Veikkaus Oy:n tarjontaa korkeampaa. On myös olemassa näyttöä siitä, että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisesta pelaamisesta aiheutuvat haitat ovat kasvaneet. Arpajaislain sääntelyn ulkopuolisen tarjonnan saatavuuden rajoittamiseksi esitykseen on sisällytetty säännösehdotukset maksuliikenne-estoista. Estojen kohteena olisivat sellaiset rahapeliyhtiöt, jotka suuntaavat arpajaislain vastaisesti markkinointiaan Manner-Suomeen ja joiden markkinoinnin Poliisihallitus olisi kieltänyt. Poliisihallitus ylläpitäisi julkisesti niin sanottua estolistaa tällaisista rahapeliyhtiöistä. Pankkien ja muiden maksupalveluntarjoajien sekä virtuaalivaluutan tarjoajien tulisi estää rahapelaamista koskeva maksuliikenne estolistalla olevien rahapeliyhtiöiden ja pelaajien välillä. Poliisihallitus voisi erikseen kieltää tarjoajaa toteuttamasta maksutapahtumia toimijakohtaisella kieltopäätöksellä ja tehostaa kieltoa uhkasakolla.

Veikkaus Oy:n uusi yritysten välinen liiketoiminta (12, 13 ja 19 §)

Veikkaus Oy:n toimintaedellytyksiä esitetään tuettavaksi mahdollistamalla Veikkaus Oy:n tytäryhtiölle yritysten välisen liiketoiminnan harjoittaminen valtioneuvoston kanslian myöntämällä luvalla. Tytäryhtiön ja emoyhtiön väliset taloudelliset suhteet tulisi järjestää markkinaehtoisesti ja tytäryhtiön toiminta tulisi eriyttää kirjanpidollisesti emoyhtiön toiminnasta. Tarkoituksena on, että Veikkaus Oy:n pelikehitysosaamista voitaisiin hyödyntää kaupallisesti myyden palveluja ja tuotteita ulkomaisille pelialan yhtiöille. Kyse ei olisi rahapelipalveluiden tarjoamisesta kuluttajille ulkomailla. Uudesta liiketoiminnasta mahdollisesti kertyvä tuotto tilitettäisiin arpajaislailla säädettyihin yleishyödyllisiin tarkoituksiin.

Pelaajien oikeusturvan vahvistaminen ja valvontaa koskevien säännösten täsmentäminen (42, 43-45, 47, 62 a §)

Rahapeleihin osallistuvien oikeusturvaa ehdotetaan vahvistettavaksi siten, että Poliisihallitukselle säädettäisiin toimivalta väliaikaisesti keskeyttää rahapelin toimeenpano, jos kuluttajien oikeusturva tai sen varmistamiseksi toteutettava valvonta vaarantuu. Valvovien viranomaisten ja virallisten valvojien tiedonsaantioikeuksia ehdotetaan täsmennettäväksi samoin kuin Poliisihallituksen Veikkaus Oy:n rahapelitoimintaa koskevaa tarkastusoikeutta. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi myös säännökset teknistä valvontaa suorittavalle Poliisihallituksen virkamiehelle asetettavasta kiellosta osallistua rahapeleihin. Lisäksi rahapelien valvontaa ja voitonmaksun perimistä koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan toteutettuja teknisiä muutoksia. Asiakokonaisuuteen liittyy myös mahdollisuus Veikkaus Oy:n peliserverin sijoittamiseen EU- tai ETA -jäsenvaltioihin sekä kansainvälisliitynnäisten rahapelien hyväksymismenettelyä koskeva täsmentyvä säännös.

Ehdotettujen lainmuutosten voimaantulo

Lainmuutosten on tarkoitus tulla pääosin voimaan vuoden 2022 alusta. Pakollisen tunnistautumisen ja maksuliikenne-estojen käyttöönotto edellyttää huomattavia teknisiä muutoksia, minkä vuoksi säännösten soveltamista porrastettaisiin. Kaikki pelaaminen olisi tunnistautunutta viimeistään vuonna 2024. Maksuliikenne-estosääntelyä sovellettaisiin vuoden 2023 alusta.

Arpajaislain uudistamisen vaikutuksista

Esityksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia, taloudellisia ja terveydellisiä haittoja sekä vahvistaa yksinoikeusjärjestelmän kykyä ohjata kysyntää arpajaislailla säänneltyyn rahapelitarjontaan. Esitys muodostaa kokonaisuuden näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Rahapelihaittoihin ja niiden muutoksiin väestötasolla vaikuttavat yhtä aikaa useat tekijät. Tehokkaaseen haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tarvitaan useita samanaikaisia ja samansuuntaisia, toisiaan tukevia toimia. Keskeisenä haittojen torjuntaan liittyvänä ehdotuksena pakollisen tunnistautuneen pelaamisen laajentamisen vaikutus rahapelihaittoihin tulee riippumaan pelaamisen hallintaan liittyvien rajoitusten ja muiden pelaamisen hallinnan välineiden myöhemmästä käyttöönotosta ja niiden sisällöllisistä ominaisuuksista. Esitys lisäisi Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadatan kattavuutta ja käyttömahdollisuuksia niin viranomaisille kuin Veikkaus Oy:lle haittojen torjumiseksi. Rajoittamalla yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan saatavuutta arpajaislain vastaisen markkinoinnin torjuntatoimilla ja maksuliikenne-estoilla arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen. Maksuliikenne-estojen vaikuttavuus tulee kuitenkin riippumaan muun muassa estojen kattavuudesta ja tehokkuudesta.

Esitykseen sisältyvien säännösehdotusten arvioidaan vaikuttavan Veikkaus Oy:n tuottoon kahdensuuntaisesti. Tehokkailla rahapelihaittojen ehkäisy- ja vähentämistoimilla voidaan arvioida olevan vähentävää vaikutusta Veikkaus Oy:n tuottoon. Yksinoikeusjärjestelmän vahvistamista tukevat säännösehdotukset saattavat puolestaan vaikuttaa tuottoa kasvattavasti. Vaikutusten voidaan arvioida ilmenevän osin vasta pidemmällä aikavälillä. On tärkeää kuitenkin huomioida, että rahapelitoiminnan tuottoon vaikuttavat lainsäädännöllisten toimenpiteiden lisäksi useat muutkin tekijät. Esimerkiksi Veikkaus Oy:n oma-aloitteisilla toimenpiteillä rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi on vaikutuksia rahapelituottoon samoin kuin yksinoikeusjärjestelmän

ulkopuolisella rahapelitarjonnalla ja pelaamisessa yleisesti tapahtuvilla muutoksilla.

Arpajaislain uudistamisella ei puututa tuotonjaon perusteisiin, vaan tuotonjaon uudistamista selvitetään parhaillaan erillisessä valtioneuvoston 26.8.2021 asettamassa valtioneuvoston kanslian johtamassa hankkeessa (VNK/2021/102). Hankkeen tehtävänä on laatia ehdotus uudeksi rahoitusmalliksi rahapelituotoilla rahoitettujen toimintojen rahoittamiseksi vuoden 2024 alusta lukien.

Arpajaislain uudistamisen EU-oikeudelliset reunaehdot

EU-oikeus on osa Suomea velvoittavaa oikeusjärjestystä ja siksi lainsäädännön valmistelussa on huomioitava EU-oikeuden asettamat yksinoikeusjärjestelmämme ylläpitämistä koskevat reunaehdot. Rahapelaamista koskeva yksinoikeusjärjestelmä rajoittaa EU:n sisämarkkinoiden perusvapauksiin kuuluvia palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta. Yhtenäisen EU-lainsäädännön puuttuessa EU:n tuomioistuimen ennakkoratkaisut muodostavat tärkeimmän viitekehyksen sille, millä reunaehdoilla rahapelaamista koskevaa yksinoikeusjärjestelmää voidaan ylläpitää ilman, että järjestelmä katsottaisiin EU-oikeuden vastaiseksi.

EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perusvapauksien rajoittaminen yksinoikeusjärjestelmää ylläpitämällä voi olla sallittu, jos järjestelmällä johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti pyritään EU-oikeudessa hyväksyttyihin tavoitteisiin, kuten esimerkiksi ongelmapelaamisen ehkäisemiseen, kuluttajien suojeluun tai rikollisuuden torjuntaan. Perusvapauksien rajoitusten on oltava syrjimättömiä ja oikeasuhteisia. Sekä kansallisen lainsäädännön että tosiasiassa noudatettavan käytännön on oltava johdonmukainen yksinoikeusjärjestelmän tavoitteisiin nähden.

EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan rahapelaamisesta saatava tuotto tai tuoton käyttäminen yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseen ei ole hyväksytty peruste ylläpitää yksinoikeusjärjestelmää. Tuotto voi olla ainoastaan suotuisa liitännäisseuraus.

EU:n tuomioistuin ei ole sulkenut pois rahapelialan valvotun kasvun politiikkaa, vaikka kansallisen järjestelmän tavoitteena olisi rajoittaa pelimahdollisuuksia. Tällainen politiikka voi tuomioistuimen mukaan olla täysin johdonmukainen sen tavoitteen kanssa, joka koskee luvattomia tai kiellettyjä pelejä pelaavien ja vetoja lyövien pelaajien houkuttelemista luvallisen ja säännellyn toiminnan piiriin. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi luvan saaneiden toimijoiden on muodostettava luotettava, mutta samanaikaisesti houkutteleva vaihtoehto kielletylle toiminnalle, mikä itsessään voi merkitä laajan pelivalikoiman tarjoamista, tietynlaajuista mainontaa ja turvautumista uusiin jakelutekniikoihin. Valvotun kasvun politiikka ja kysynnän ohjaaminen säännellyn toiminnan piiriin sallittuina EU-oikeudellisina periaatteina ei voi kuitenkaan syrjäyttää valitun rahapelipolitiikan niitä tavoitteita, millä valittu rahapelijärjestelmä voidaan katsoa olevan EU-oikeudellisesti sallittu. Tämän vuoksi EU:n tuomioistuin on tässä yhteydessä painottanut, että mikäli jäsenvaltio kuitenkin harjoittaa rahapelitoiminnan voimakasta laajentamispolitiikkaa yllyttämällä ja rohkaisemalla liiallisesti kuluttajia osallistumaan rahapeleihin, rahapelitoimintaa ei voida katsoa harjoitettavan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti.

Esitys muodostaa EU-oikeudellisesti johdonmukaisen kokonaisuuden yksinoikeuteen perustuvan rahapelijärjestelmän ylläpitämiseksi. Arpajaislain uudistamisen tulee EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti johdonmukaisesti perustua yksinoikeusjärjestelmän hyväksyttyihin oikeuttamisperusteisiin

eli rahapelihaittojen ja rikollisuuden ehkäisyyn sekä kuluttajien suojeluun. EU-oikeudellisesta näkökulmasta uudistamisen tavoitteena ei voi olla rahapelituoton turvaaminen eikä lainmuutoksia voida perustella rahapelituoton kasvattamisella.

Lakiehdotusten notifiointi Euroopan komissiolle

Lakiehdotukset ilmoitettiin 23.4.2021 Euroopan komissiolle teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisesti. Malta antoi 26.7.2021 Suomelle yksityiskohtaisen lausunnon. Suomi antoi 17.8.2021 komissiolle kertomuksen Maltan yksityiskohtaisen lausunnon johdosta. Komissio ei ottanut kantaa Suomen kertomukseen. Niin sanottu odotusaika, jonka aikana ehdotusta ei saa direktiivin mukaan hyväksyä, on päättynyt 25.8.2021. Ehdotus on ilmoitettava uudelleen komissiolle, jos ehdotukseen tehdään sellaisia huomattavia muutoksia, jotka muuttavat sen soveltamisalaa, lyhentävät alun perin suunniteltua soveltamisaikataulua, lisäävät eritelmiä tai vaatimuksia taikka tiukentavat niitä.

Muut huomiot

Hallituksen esitykseen sisältyvään ehdotukseen arpajaislain muuttamiseksi on epähuomiossa jäänyt valmistelun loppuvaiheessa väärä sisäinen viittaus 14 §:ään. Tämän vuoksi hallintovaliokuntaa pyydetään teknisenä muutoksena muuttamaan 1. lakiehdotuksen 14 §:n 4 momenttia seuraavasti:

Mitä 1 ja *3* momentissa säädetään pelitilin avaamisesta sekä pelaajan asuinpaikan todentamisesta, ei kuitenkaan sovelleta toimeenpantaessa rahapelejä pelikasinolla.

Tiedoksi

Sisäministeri Ohisalo
Kansliapäällikkö Pimiä
Valtiosihteeri Koskela
Erityisavustaja Kerman
Osastopäällikkö Vuori
Lainsäädäntöjohtaja Laitinen
Sisäministeriön oikeusyksikkö