Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi arpajaislakia. Lisäksi ehdotetaan muutettaviksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoimesta annettua lakia, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia, oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia sekä sakon täytäntöönpanosta annettua lakia.

Esityksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja lisäämällä arpajaislakiin tätä tavoitetta tukevia uusia säännöksiä. Esityksellä tavoitellaan myös rahapelitoiminnan valvonnan ja pelaajien oikeusturvan vahvistamista. Lisäksi esityksen tavoitteena on vahvistaa yksinoikeusjärjestelmän kykyä ohjata kysyntää arpajaislailla säänneltyyn rahapelitarjontaan rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen edelleen tehostamiseksi.

Esityksellä toteutetaan hallitusohjelman mukainen arpajaislain uudistus rahapelipolitiikan tavoitteiden varmistamiseksi.

Arpajaislakiin lisättäisiin säännökset Veikkaus Oy:n rahapelien pelaamiseksi edellytettävästä pakollisesta tunnistautumisesta sekä Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta kertyvän peli- ja pelaajatiedon hyödyntämisestä. Lakiin lisättäisiin myös säännökset arpajaislain vastaisten rahapelien markkinoinnin johdosta annettavan kieltopäätöksen antamisesta luonnolliselle henkilölle. Lisäksi säädettäisiin hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä arpajaislain vastaisesta markkinoinnista. Arpajaislaissa säädettäisiin myös arpajaislain sääntelyn ulkopuolisen rahapelitarjonnan saavutettavuuden rajoittamiseksi maksuliikenne-estoista, jotka kohdistettaisiin rahapelejä arpajaislain vastaisesti markkinoiviin rahapeliyhtiöihin. Lisäksi Veikkaus Oy:n markkinointia ja rahapelien toimeenpanon valvontaa koskevia säännöksiä täsmennettäisiin ja lakiin lisättäisiin säännökset raha-automaattien sijoittelusta ja omavalvonnasta. Lakiin lisättäisiin myös säännökset Veikkaus Oy:n mahdollisuudesta perustaa yritysten välistä liiketoimintaa harjoittava tytäryhtiö muuta kuin rahapelitoimintaa varten sekä perustettavan tytäryhtiön toimintaa koskevista edellytyksistä ja rajoituksista.

Muun kuin rahapelitoimintaa koskevan sääntelyn osalta arpajaislain bingopelin toimeenpanoa ja valvontaa koskevia säännöksiä muutettaisiin pidentämällä määräaikoja, jotka koskevat bingopelin voittojen enimmäisarvon seuranta-aikaa ja tilityksen antamista.

Lisäksi ehdotetaan tehtäväksi arpajaislain muutosten johdosta välttämättömät muutokset henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettuun lakiin, oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettuun lakiin sekä sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2022 talousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuonna 2022. Pakollisen tunnistautumisen osalta säännöksiä kuitenkin sovellettaisiin vaiheittain siten, että vuoden 2024 alusta kaikki rahapelaaminen

tapahtuisi tunnistautuneena. Maksuliikenne-estoja koskevia säännöksiä sovellettaisiin 1.1.2023 alkaen.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ....1
PERUSTELUT....5
1 Asian tausta ja valmistelu....5
1.1 Tausta....5
1.2 Valmistelu....5
2 Nykytila ja sen arviointi....8
2.1 Toimintaympäristön kuvaus....8
2.2 Pakollinen tunnistautuminen....16
2.3 Raha-automaattien sijoittelua ja rahapelien myyntipisteiden sijoittamista koskeva sääntely....19
2.4 Rahapelien markkinointia ja arpajaislain vastaista markkinointia koskeva sääntely....21
2.5 Henkilötietojen käsittely ja tietojen luovuttaminen....26
2.6 Pelikasinon pelikielto....29
2.7 Maksuliikenteelle asetettavat estot....31
2.8 Veikkaus Oy:n yritysten välinen liiketoiminta....33
2.9 Rahapelitoiminnan kehittyminen ja rahapelien valvonta....34
2.10 Rahapelitoiminnan tuotto ja tuoton käyttötarkoitukset....36
2.11 Bingopelit....41
2.12 Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntö....43
2.13 Euroopan unionin oikeus ja Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet....43
3 Tavoitteet....48
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset....48
4.1 Keskeiset ehdotukset....48
4.2 Ehdotusten EU-oikeudellinen arviointi....50
4.3 Pääasialliset vaikutukset....56
4.3.1 Taloudelliset vaikutukset....56
4.3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan....69
4.3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset....73
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot....79
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset....79
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot....81
6 Lausuntopalaute....86
7 Säännöskohtaiset perustelut....93
7.1 Arpajaislaki....93
7.2 Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa....135
7.3 Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä....135
7.4 Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa....135
7.5 Laki sakon täytäntöönpanosta....136
8 Lakia alemman asteinen sääntely....136
9 Voimaantulo....137
10 Suhde talousarvioesitykseen....138
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys....138
11.1 Liikkumisvapaus....139
11.2 Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen....139
11.3 Yksityiselämän suoja....140

11.4 Henkilötietojen suoja 141
11.5 Sananvapaus 145
11.6 Omaisuuden suoja 150
11.7 Elinkeinovapaus 152
11.8 Hallinnolliset seuraamusmaksut 154
11.9 Ehdotetun sääntelyn suhde Ahvenanmaahan 157
LAKIEHDOTUKSET 159
1. Laki arpajaislain muuttamisesta 159
2. Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 12 §:n muuttamisesta 174
3. Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 1 luvun 3 §:n muuttamisesta 175
4. Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 ja 6 §:n muuttamisesta 176
5. Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta 177
LIITE 178
RINNAKKAISTEKSTIT 178
1. Laki arpajaislain muuttamisesta 178
2. Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 12 §:n muuttamisesta 206
3. Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 1 luvun 3 §:n muuttamisesta 207
4. Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 ja 6 §:n muuttamisesta 208
5. Laki sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta 210

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Arpajaislaissa (1047/2001) säädetään arpajaisten toimeenpanosta ja toimeenpanon valvonnasta, arpajaisten tuottojen tilittämisestä ja käyttötarkoituksista sekä tuottojen käytön valvonnasta. Arpajaislakia on sen voimassaolon aikana uudistettu useaan otteeseen erityisesti lain rahapelitoimintaa koskevien säännösten osalta.

Vuonna 2010 toteutetussa uudistuksessa arpajaislakia täydennettiin säännöksillä, joilla tehostettiin rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemistä sekä lisättiin viranomaisten keinoja puuttua lainvastaiseen rahapelitoimintaan. Uudistuksessa muun muassa säädettiin kaikkea rahapelaamista koskeva 18 vuoden vähimmäisikäraja ja lakiin lisättiin säännös rahapelaamista koskevasta sallitusta markkinoinnista. Vuonna 2012 toteutetussa uudistuksessa siirryttiin silloisesta muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisääteisten yksinoikeuksien järjestelmään, jossa oikeus rahapelien toimeenpanemiseen säädettiin laissa nimetyille yksinoikeuksien haltijoille Fintoto Oy:lle, Raha-automaattiyhdistykselle sekä Veikkaus Oy:lle.

Vuoden 2017 alussa voimaan tulleella lakimuutoksella rahapeliyhteisöt Fintoto Oy, Raha-automaattiyhdistys ja Veikkaus Oy yhdistyivät yksinoikeusjärjestelmän vahvistamiseksi uudeksi valtion kokonaan omistamaksi rahapeliyhtiö Veikkaus Oy:ksi. Vuonna 2019 toteutetussa uudistuksessa arpajaislakiin lisättiin rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen tehostamiseksi säännökset pakollisesta tunnistautumisesta pelattaessa hajasijoitettuja raha-automaatteja. Säännökset tulevat voimaan 1.1.2022. Eduskunnan hallintovaliokunta on näiden uudistusten yhteydessä pitänyt tärkeänä, että arpajaislainsäädännön uudistamista jatketaan (HaVM 25/2016 vp, HaVM 31/2018 vp).

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan rahapelihaittojen hillitsemiseksi rahapelipolitiikalla turvataan Veikkaus Oy:n kanavointikykyinen yksinoikeus ja Veikkaus Oy:n toimintaedellytykset nopeasti muuttuneessa toimintaympäristössä. Lisäksi hallitusohjelmassa todetaan, että rahapelihaittoja torjutaan tehokkaasti ja että rahapelipelaamista ohjataan laailliseen, vastuulliseen ja valvottuun pelitarjontaan. Hallitusohjelman mukaan rahapelipolitiikan tavoitteiden varmistamiseksi hallitus toteuttaa hallituskauden alussa arpajaislain uudistuksen toisen vaiheen. Hallitusohjelmassa todetaan myös, että arpajaislain vastaiseen markkinointiin puututaan tehokkaasti ja että selvitetään keinoja rajoittaa pelaamista yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden sivustoille.

Esityksellä toteutetaan hallitusohjelman mukainen arpajaislain uudistus rahapelipolitiikan tavoitteiden varmistamiseksi. Arpajaislain uudistamista koskeva hanke sisältyy hallituksen lainsäädäntöohjelmaan.

1.2 Valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu sisäministeriössä. Esitys perustuu sisäministeriön 31.1.2020 asettaman arpajaislain uudistamista koskeneen hankkeen 2.3.2020 asetetussa työryhmässä valmisteltuun hallituksen esitysluonnokseen ja siitä annettuun lausuntopalautteeseen. Hankkeen asiakirjat löytyvät valtioneuvoston verkkosivuilta www.valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella SM051:00/2019.

Hankkeen tavoitteena oli hallitusohjelman mukaisesti selvittää arpajaislain uudistamistarpeita erityisesti rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisyn ja vähentämisen edelleen tehostamiseksi. Hankkeen tavoitteena oli lisäksi selvittää lainsäädännöllisiä keinoja, joilla voitaisiin tukea Veikkaus Oy:n toimintaedellytyksiä kanavointikykyisen yksinoikeusjärjestelmän vahvistamiseksi.

Hankkeen tehtävänä oli näiden tavoitteiden mukaisesti valmistella mietintö arpajaislain ja tarvittavan muun lainsäädännön kehittämiseksi seuraavien asiakokonaisuuksien osalta: 1) pakollisen tunnistautuneen pelaamisen laajentaminen hajasijoitetusta raha-automaattipelaamisesta muuhun rahapelaamiseen muun ohella pelaajan itselleen asettaman pelikiellon mahdollistamiseksi, 2) raha-automaattien sijoittelua ja rahapelien myyntipisteiden sijoittumista koskeva sääntely, 3) rahapelien markkinointia ja arpajaislain vastaista markkinointia koskeva sääntely, 4) peli- ja pelaajadatan kerääminen ja hyödyntäminen rahapelihaittojen seurannassa, ehkäisyssä ja tutkimuksessa sekä Veikkaus Oy:n vastuullisen asiakkuuden mallin mahdollistamiseksi, 5) pelikasinon määräaikaisen pelikiellon laajentaminen toistaiseksi voimassa olevaksi, 6) maksuliikenteelle asetettavien estojen käyttöönottamisen selvittäminen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan pelaamisen rajoittamiseksi, 7) Veikkaus Oy:n liiketoiminnan mahdollinen kehittäminen yritysten väliseen liiketoimintaan, 8) peliserverin sijaintiin liittyvät kysymykset, 9) kansainvälisten yhteispoolipelien edellyttämät muutokset totopelaamisessa ja 10) vedonlyöntipelien uudistukseen liittyvät muutostarpeet.

Hallitus on vuoden 2021 talousarvioesitystä koskevissa neuvotteluissaan 14.-15.9.2020 käsitellyt myös arpajaislain uudistamista koskevaa hanketta. Neuvotteluista tehtyjen pöytäkirjamerkintöjen mukaan hallitusohjelman mukaisesti, kanavointikykyisen yksinoikeusjärjestelmän varmistamiseksi, viedään viipymättä eteenpäin arpajaislain uudistamista koskeva hanke. Tavoitteena on saada esitys eduskuntaan kesäkuuhun 2021 mennessä. Lakiin tullaan sisällyttämään rahansiirtojen estot. Maksuliikenne-estojen toteutuessa Ahvenanmaahan liittyvä kysymys ratkaistaan hallitusneuvotteluissa sovitun mukaisesti. EU-oikeudellisten reunaehtojen salliessa ja arpajaislain voimaan tultua viedään viipymättä eteenpäin myös Veikkauksen kansainvälisten liiketoimintamahdollisuuksien (BtoB) mahdollistamiseen liittyvät toimet. Veikkaus voi aloittaa asiaan liittyvän teknisen valmistautumisen. Uudistusten nopean etenemisen varmistamiseksi sekä muiden rahapelipoliittisten kysymysten seurannan varmistamiseksi muodostetaan asian kannalta keskeisistä ministereistä ryhmä, jolle raportoidaan kokonaisuuden etenemisestä. Edustettuina ovat SM:n lisäksi VNK:n omistajaohjaus, OM, VM, OKM, STM ja MMM. Arpajaislakiin tullaan sisällyttämään vastuullisuustoimet pelaajadatan käytöstä mm. tutkimuksessa, vastuullisen asiakkuuden mallin ja pelihaittojen torjunnan hyödyntämisessä sekä pakollisen tunnistautumisen käyttöönotto kaikessa rahapelaamisessa Veikkauksen esittelemien suunnitelmien mukaisesti. Vahvistetaan STM:n vastuulla olevaa pelihaittojen torjuntaa erillisellä ohjelmalla. Tuetaan Veikkauksen esityksiä ja toimenpiteitä pakollisen tunnistautumisen nopeuttamiseksi ja laajentamiseksi sekä peliautomaattien vähentämiseksi. Arpajaislain uudistamista koskevan hankkeen yhteydessä selvitetään mahdollisuus lisätä kanavointitehtävä lainsäädäntöön yksinoikeusjärjestelmän perusteita muuttamatta ja EU-oikeudelliset reunaehdot huomioiden (Budjettiriihen pöytäkirjamerkinnät).

Arpajaislain uudistamista koskevan hankkeen työryhmän puheenjohtajana toimi lainsäädäntöjohtaja Katriina Laitinen sisäministeriön poliisiosastolta. Työryhmän jäseninä ja varajäseninä toimivat edustajat valtioneuvoston kansliasta, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, Poliisihallituksesta sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta, jäljempänä *THL*. Työryhmän pysyvinä asiantuntijoina toimivat edustajat sosiaali- ja terveysministeriöstä, oikeusministeriöstä ja Veikkaus Oy:stä.

Työryhmä kuuli hankkeen asettamispäätöksen mukaisesti eri ministeriöiden ja viranomaisten edustajia, rahapelihaittoihin perehtyneitä asiantuntijoita, järjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan edustajia sekä Ahvenanmaahan liittyvien asiakokonaisuuksien osalta Ahvenanmaan maakunnan hallituksen sekä Ålands Penningautomatföreningin, jäljempänä *PAF*, edustajia. Lisäksi työryhmä kuuli esimerkiksi maksupalveluita tarjoavia tahoja ja rahapelaamista elinkeinona harjoittavia henkilöitä. Työryhmä järjesti 11.11.2020 laajan keskustelu- ja kuulemistilaisuuden, jossa käsiteltiin hankkeen eri asiakokonaisuuksia ja johon osallistui eri sidosryhmiä, kuten esimerkiksi rahapelihaittoihin perehtyneitä asiantuntijoita, Veikkaus Oy:n tuotosta avustuksia saavia järjestöjä sekä Veikkaus Oy:n rahapelien myyntipaikkojen ja maksupalveluntarjoajien edustajia. Tilaisuuden osallistujien kannanotot on julkaistu hankkeen hankesivulla.

Hankkeella oli ohjausryhmä, jonka puheenjohtajana toimi sisäministeriön kansliapäällikkö sekä jäseninä maa- ja metsätalousministeriön kansliapäällikkö, opetus- ja kulttuuriministeriön kansliapäällikkö, sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäällikkö ja valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston osastopäällikkö. Ohjausryhmän asiantuntijajäseninä toimivat edustajat sisäministeriöstä, sosiaali- ja terveysministeriöstä, valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolta sekä Poliisihallituksesta. Lisäksi hanketta seuraamaan on hallituksen linjauksen mukaisesti syksyllä 2020 perustettu keskeisistä ministereistä koostuva ryhmä, jolle on raportoitu kokonaisuuden etenemisestä.

Hankkeessa on asettamispäätöksen mukaisesti hyödynnetty sisäministeriössä tehtyä esiselvitystä rahapelilainsäädännön kehittämistarpeista (SM014:00/2018, Sisäministeriön julkaisuja 2019:25).

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 28.5.2019 työryhmän määrittelemään rahapelihaittojen seurantaa ja seurannan mittareita. Työryhmän tehtävänä oli lisäksi tarkastella Veikkaus Oy:n peli- ja pelaaja-aineiston hyödyntämistä osana rahapelihaittojen seurannan kokonaisuutta sekä sopia aineiston käytön periaatteista eri tarkoituksiin. Työryhmän toimikausi päättyi 31.12.2020 ja työryhmän loppuraportti julkaistiin tammikuussa 2021 (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:2). Työryhmän peli- ja pelaajadataan liittyvää työtä on hyödynnetty arpajaislain uudistamista koskevassa hankkeessa.

Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva rahapelitoiminnan haittariskien ja haittojen arviointiryhmä on tehnyt selvityksen, jossa on tarkasteltu raha-automaattien ja raha-automaattipelien haittojen hallinnan tehostamistarpeita. Arviointityö on kohdistunut laaja-alaisesti rahapelien toimeenpanoon: rahapelituote, saatavuus ja saavutettavuus, jakelukanavat, peliympäristö, markkinointi, pelirajoitukset ja pelaamisen hallintaa tukevat välineet. Arviointityö on pohjautunut Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadatan seurantaan, pelituotteen haittaprofiilin määrittämiseen, soveltuvaan akateemiseen tutkimukseen ja kyselytutkimuksiin, auttavien palveluiden asiakasdatan ja haittoja kohdanneiden kokemuspohjaisen tiedon hyödyntämiseen sekä mahdollisten muiden haitta-aineistojen koontiin. Selvitys on julkaistu 23.10.2020 (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:25). Selvitystä on hyödynnetty arpajaislain uudistamista koskevassa hankkeessa.

Hankkeen työryhmässä valmisteltu ehdotus hallituksen esitykseksi oli lausuntokierroksella 7.1.–5.2.2021. Lausuntoa pyydettiin ministeriöiltä ja viranomaisilta, kunnallisilta ja alueellisilta toimijoilta, rahapelihaittoihin perehtyneiltä organisaatioilta, Veikkaus Oy:n tuotosta avustuksia saavilta järjestöiltä, Veikkaus Oy:n rahapelien myyntipaikkojen ja maksupalveluntarjoajien edustajilta, Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta sekä PAF:lta. Lausunnot ja niistä laadittu yhteenveto on julkaistu hankesivulla.

Lainsäädännön arviointineuvosto on antanut esitysluonnoksesta lausunnon 2.6.2021. Lausunto on julkaistu hankesivulla.

Arpajaislain muuttamista koskeva lakiehdotus ilmoitettiin 23.4.2021 Euroopan komissiolle teknisenä määräyksenä teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisesti (2021/245/FIN). Direktiivin mukaan, jos komissio tai toinen jäsenvaltio esittää yksityiskohtaisen lausunnon, jonka mukaan suunniteltu toimenpide sisältää seikkoja, jotka voivat luoda esteitä palvelujen vapaalle liikkuvuudelle tai palvelujen tarjoajien sijoittautumisvapaudelle sisämarkkinoilla, jäsenvaltion on lykättävä määräysehdotuksen hyväksymistä neljällä kuukaudella ehdotuksen ilmoittamisesta. Direktiivin mukaan jäsenvaltion on annettava komissiolle kertomus toimenpiteistä, jotka se aikoo toteuttaa yksityiskohtaisten lausuntojen johdosta, ja komissio ottaa kantaa näihin toimenpiteisiin. Malta antoi 26.7.2021 Suomelle yksityiskohtaisen lausunnon. Suomi on 17.8.2021 antanut komissiolle kertomuksen Maltan yksityiskohtaisen lausunnon johdosta. Niin sanottu odotusaika, jonka aikana ehdotusta ei saa direktiivin mukaan hyväksyä, on päättynyt 25.8.2021. Komissio ei ottanut kantaa Suomen kertomukseen. Jäsenvaltioiden on toimitettava teknistä määräystä koskeva ehdotus uudelleen komissiolle, jos ehdotukseen tehdään sellaisia huomattavia muutoksia, jotka muuttavat sen soveltamisalaa, lyhentävät alun perin suunniteltua soveltamisaikataulua, lisäävät eritelmiä tai vaatimuksia taikka tiukentavat niitä.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Toimintaympäristön kuvaus

Rahapelialan toimintaympäristö on muuttunut voimakkaasti viimeisten vuosikymmenien aikana erityisesti teknologisen kehityksen myötä. Kehitys on luonut mahdollisuuksia tarjota perinteisiä ja myös aivan uudenlaisia rahapelejä erilaisissa ympäristöissä ajasta ja paikasta riippumatta. Rahapelaaminen internetissä ja mobiililaitteiden välityksellä onkin lisääntynyt merkittävästi. Rahapeliala on kasvanut maailmalaajuisesti merkittävästi ja rahapelejä tarjotaan valtioiden ja itsehallinnollisten alueiden rajojen yli aiheuttaen haasteita rahapelitoiminnan sääntelylle. Vuosina 2020 ja 2021 koronaviruspandemia vaikutti merkittävästi myös rahapelaamiseen maailmanlaajuisesti, kun pelipaikkoja ja raha-automaatteja suljettiin virustartuntojen ehkäisemiseksi ja vedonlyönnin kohteena olleita urheilutapahtumia ei järjestetty.

Rahapelimarkkinaa analysoiva H2 Gambling Capital (H2GC) on erikoistunut kansainvälisen rahapeliliiketoiminnan tilastointiin ja analysointiin. H2GC arvioi huhtikuussa 2021, että maailmanlaajuisen rahapelimarkkinan pelikatteen määrä oli vuonna 2019 hieman yli 401 miljardia euroa. Vuoden 2020 pelikatteeksi arvioidaan noin 313 miljardia euroa. Merkittävä lasku johtuu koronaviruspandemian vaikutuksista, joista osan arvioidaan tässä vaiheessa olevan tilapäisiä, joten vuoden 2020 tunnuslukujen pohjalta ei voida luotettavasti arvioida rahapelimarkkinoiden nykyistä tilaa tai tulevaa kehitystä. Veikkaus Oy:n arvion mukaan rahapelaamisen kasvun ennustetaan merkittävästi kohdistuvan nopearytmisiin digitaalisiin peleihin sekä vedonlyöntiin. Näiden tuoteryhmien muodostaman pelikatteen odotetaan huhtikuun 2021 arvion mukaan Euroopassa kasvavan 61 prosenttia vuoden 2019 vajaasta 24 miljardista eurosta yli 38 miljardiin euroon vuonna 2025. Vastaavan globaalin markkinan ennustetaan kasvavan samaan aikaan 79 prosenttia vuoden 2019 48 miljardista eurosta vajaaseen 85 miljardiin euroon vuonna 2025. Poliisihallituksen mukaan H2GC ennustaa Suomessa vastaavan markkinan kasvavan 38 prosenttia vuoden 2019 643 miljoonasta eurosta yli 885 miljoonaan euroon vuonna 2025. Arvio sisältää sekä Veikkaus Oy:n että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhteisöjen tarjontaan kohdistuvan pelaamisen.

Rahapelien kulutus asukasta kohden oli vuonna 2019 Suomessa Euroopan korkeimmalla tasolla. H2GC:n arvion mukaan kulutus oli euromääräisesti 427 euroa jokaista täysi-ikäistä mannersuomalaista kohden. Luku sisältää sekä Veikkaus Oy:n että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhteisöjen tarjontaan kohdistuvan kulutuksen. Mannersuomalaisten rahapelien kulutus ei ollut enää vuonna 2020 Euroopan korkeimmalla tasolla kulutuksen laskettua 343 euroon. Norjassa kulutus oli korkeammalla tasolla sen ollessa 362 euroa asukasta kohden.

Manner-Suomessa Veikkaus Oy:n yksinoikeuden nojalla toimeenpanemien rahapelien pelikate oli vuonna 2019 yhteensä 1 690,7 miljoonaa euroa. Edellisvuoteen verrattuna laskua oli 3,9 prosenttia. Pelikatteesta 31,8 prosenttia kertyi sähköisten jakelukanavien kautta. Vuonna 2020 Veikkaus Oy:n pelikate oli yhteensä 1 260,3 miljoonaa euroa. Laskua edellisvuoteen verrattuna oli 25,5 prosenttia. Pelikatteesta 43,4 prosenttia kertyi sähköisten jakelukanavien kautta. Koronaviruspandemia vaikutti merkittävästi Veikkaus Oy:n rahapelitoimintaan ja siten myös pelikatteeseen vuonna 2020. Jaksossa 2.10 kuvataan pandemian vaikutuksia rahapelien toimeenpanoon.

Arpajaislakia sovelletaan ainoastaan valtakunnassa. Jaksossa 2.12 on kuvattu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntötoimivaltaa arpajaislainsäädännön osalta. Tässä esityksessä on pääosin käytetty valtakunnan osalta nimitystä Manner-Suomi.

Rahapelaaminen Manner-Suomessa

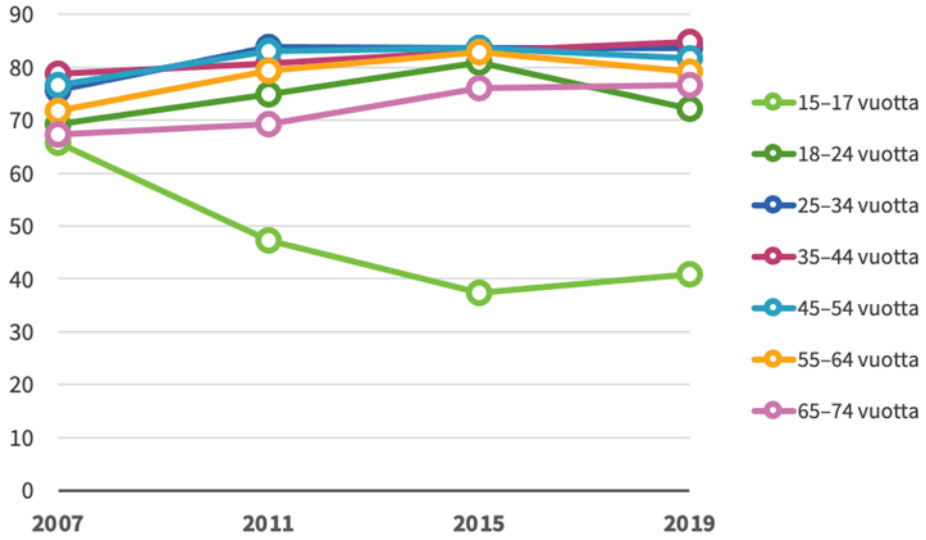
THL selvittää suomalaisten rahapelaamista ja rahapeliongelmia sekä rahapelaamiseen liittyviä asenteita ja mielipiteitä väestötutkimuksilla. Uusimman väestötutkimuksen tilastoraportit on julkaistu huhti- ja kesäkuussa 2020 (Anne Salonen, Heli Hagfors, Kalle Lind, Jukka Kontto: Rahapelaaminen ja peliongelmat - Suomalaisten rahapelaaminen 2019, THL Tilastoraportti 8/2020 ja Anne Salonen & Heli Hagfors: Rahapelaamiseen liittyvät asenteet ja mielipiteet - Suomalaisten rahapelaaminen 2019, THL Tilastoraportti 24/2020). THL on julkaissut väestötutkimuksen perusraportin joulukuussa 2021 (Anne Salonen, Kalle Lind, Heli Hagfors, Sari Castrén, Jukka Kontto: Rahapelaaminen, peliongelmat ja rahapelaamiseen liittyvät asenteet ja mielipiteet vuosina 2007–2019 - Suomalaisten rahapelaaminen 2019, THL Raportti 18/2020).

THL:n viimeisimmän tutkimuksen mukaan lähes kolme miljoonaa mannersuomalaista (78,4 prosenttia vastaajista) oli pelannut vähintään yhtä rahapelityyppiä 12 viime kuukauden aikana. Osuudessa ei tapahtunut muutoksia vuosien 2015 ja 2019 välillä. Rahapelaaminen on kuitenkin muuttunut aikaisempaa satunnaisemmaksi. Rahapelaaminen harvemmin kuin kuukausittain on lisääntynyt ja sitä useammin pelaaminen on puolestaan vähentynyt. Vuonna 2019 runsas neljännes (29 prosenttia) pelasi vähintään kerran viikossa.

Vastaajista 36,3 prosenttia oli pelannut internetissä 12 viime kuukauden aikana. Samana vuonna 14 prosenttia vastaajista oli pelannut ainoastaan internetissä ja 22,3 prosenttia oli pelannut sekä internetissä että niin sanotusti kivijalassa. Ainoastaan kivijalassa pelanneiden osuus oli 41,8 prosenttia. Rahapelejä internetissä pelanneiden vastaajien osuus on kasvanut vuodesta 2007 alkaen. Vuodesta 2015 vuoteen 2019 internetissä pelanneiden osuus kasvoi 12,7 prosenttiyksiköllä.

Tutkimuksen mukaan 15–17-vuotiaiden rahapelaaminen väheni vuodesta 2007 vuoteen 2015. Voidaan arvioida, että vuosina 2010 ja 2011 voimaantulleet lainmuutokset rahapelaamisen ikärajan nostosta 18 ikävuoteen ovat muutoksen taustalla. Suomalaisten rahapelaaminen -väestötutkimuksen mukaan alaikäisten pelaajien osuus ei jatkanut vähenemistä enää vuoden 2015 jälkeen. Vuonna 2019 jopa 41 prosenttia 15–17-vuotiaista pelasi rahapelejä. Tämän voidaan arvioida selittyvän raaputusarpojen pelaamisen lisääntymisellä. Kun 16 prosenttia 15–17-vuotiasta

oli pelannut arpapelejä vuonna 2015, niin vastaava osuus vuonna 2019 oli 31 prosenttia. Muiden pelityyppien pelaaminen on kuitenkin vähentynyt. Myös kouluterveyskyselyjen ja eurooppalaisen nuorten päihteiden käyttöä koskeneen koululaistutkimuksen (ESPAD) mukaan suomalaisnuorten rahapelaaminen on vähentynyt merkittävästi porrastetusti vuosina 2010 ja 2011 voimaan tulleen vähimmäisikärajamuutoksen myötä.



Kuvio 1. Rahapelaamisen yleisyys 12 viime kuukauden aikana, osuudet 15–74-vuotiaista vastaajista ikäryhmittäin vuosina 2007–2019 (prosenttia). Lähde: THL Tilastoraportti 08/2020.

Tutkimuksen mukaan 15–17-vuotiaat pelasivat tavallisimmin Veikkaus Oy:n arpapelejä, risteilyaluksilla tarjottavia PAF:n pelejä ja Veikkaus Oy:n raha-automaattipelejä muualla kuin pelikasinolla. Viimeisimmän kansainvälisen ESPAD-raportin mukaan 9.-luokkalaiset suomalaisnuoret kuuluvat eniten rahapelejä pelaavien eurooppalaisten nuortenjoukkoon (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2019). THL:n tutkimuksen mukaan18–24-vuotiaiden pelaaminen on vähentynyt vuosien 2015 ja 2019 välillä. Tätä voi osaltaan selittää se, että ikärajan noston vaikutukset ilmenevät todennäköisesti viiveellä. Ne vastaajat, jotka ovat kasvaneet nostettujen rahapelaamisen ikärajojen ollessa voimassa, pelaavat mahdollisesti vähemmän myös täytettyään 18 vuotta.

Rahapelaamisesta aiheutuvat haitat Manner-Suomessa

Liiallisesta rahapelaamisesta aiheutuu monenlaisia haittoja: taloudellisia, terveydellisiä ja sosiaalisia. Rahapelihaitat voidaan määritellä miksi tahansa toistuvaksi rahapelaamiseksi, joka aiheuttaa yksilölle kielteisiä seurauksia, kuten merkittäviä taloudellisia tappioita, riippuvuutta tai fyysisiä tai psyykkisiä ongelmia. Tämän lisäksi pelaajan lähipiiri, mukaan lukien perhe- ja sosiaaliset suhteet, sekä yhteiskunta voivat kärsiä rahapelaamisesta. Haittojen vakavuus voi vaihdella lievemmistä haitoista erittäin vakaviin haittoihin, ja nämä haitat voivat ilmetä ajoittaisina tai kroonistua (THL: Suomalaisten rahapelaaminen 2019 -raportti). Rahapelihaitan määritelmä kattaa myös rahapeliongelman. Riskitason rahapelaaminen tarkoittaa pelaamista, joka aiheuttaa yksittäisiä haittoja ja saattaa edeltää peliongelman kehittymistä. Rahapeliriippuvuus on ongel-

man vakavin muoto. Rahapeliriippuvuus on diagnoosi, joka esimerkiksi WHO:n ICD-10 -tautiluokituksessa on kuvattu toistuviksi ihmisen elämää hallitseviksi rahapelaamisen jaksoiksi, jotka vahingoittavat henkilön sosiaalisia, ammatillisia, aineellisia ja perheeseen liittyviä arvoja ja sitoumuksia. Pelaaminen jatkuu ja lisääntyy, vaikka seurauksena voi olla köyhtymistä, perhesuhteiden huononemista ja henkilökohtaisen elämän hajaannusta.

Sosiaali- ja terveyspalvelujen järjestämisvastuu on kunnilla, ja tuki ja hoito rahapeliongelmaan kuuluu kunnan tehtäviin. Rahapeliongelman tunnistaminen ja puheeksiotto kuuluvat kuntien peruspalveluihin, esimerkiksi perusterveydenhuollon yhteydessä, ja hoidon järjestäminen kuuluu kuntien erityispalveluihin. Puheeksiotto ja rahapelihaittojen varhainen tunnistaminen edistävät haittojen vähentämistä, vaikkakaan eivät estä niiden syntymistä. Rahapeliongelman hoito on usein kunnan mielenterveys- ja päihdepalvelujen yhteydessä. Hoidon lisäksi tuki- ja neuvontapalveluihin kuuluvat ammatillinen ohjaus ja neuvonta sekä oma-apu ja vertaistuki. Näitä järjestävät myös järjestöt. Palvelut talous- ja velkavaikeuksiin ovat tärkeitä rahapeliongelmasta toipumisessa.

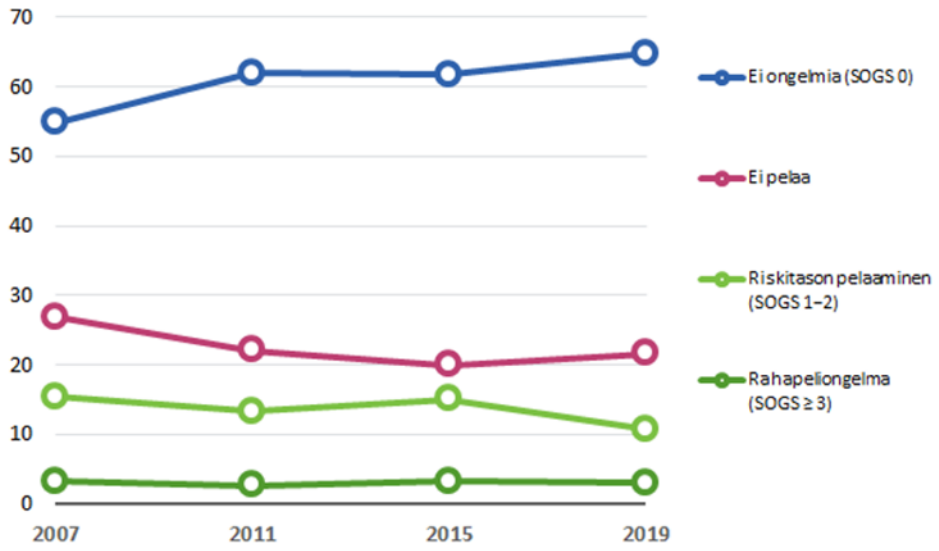
Rahapelihaittojen ehkäisy koostuu ehkäisevästä työstä sekä muista tarjontaan ja saatavuuteen vaikuttavista toimista, joita toteutetaan osana rahapelitoiminnan sääntelyä, ohjausta ja valvontaa. Ehkäisevällä työllä puolestaan vaikutetaan rahapelaamista koskeviin asenteisiin. Ehkäisevällä työllä vaikutetaan rahapelaamista koskeviin asenteisiin, tietoihin ja pelikäyttäytymiseen, puretaan rahapeliongelmiin liittyvää stigmaa ja edistetään rahapeliongelmien varhaista tunnistamista ja puheeksiottoa. Rahapelihaittojen ehkäisy on osa hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta edistävää työtä sekä ehkäisevää päihdetyötä.

Rahapelihaittojen ehkäisy perustuu ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annettuun lakiin (523/2015) sekä arpajaislakiin. Ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annetun lain toimeenpanoa ohjaa Ehkäisevän päihdetyön toimintaohjelma. Toimintaohjelma linjaa paikallisella ja alueellisella tasolla tehtävää työtä ja sitä, mihin työtä kannattaa kunnissa ja alueilla suunnata, sekä kannustaa pitkäjänteiseen työotteeseen varmistaen toimien laadun.

Sosiaali- ja terveysministeriö johtaa ja THL kehittää ja ohjaa rahapelihaittojen ehkäisyä osana ehkäisevää päihdetyötä koko maassa yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Rahapelihaittojen ehkäisyyn osallistuu laaja joukko toimijoita: viranomaisia, kansalaisjärjestöjä, yhteisöjä ja kansalaisia. Kunnat ja alueet vastaavat rahapelihaittojen ehkäisystä osana ehkäisevää päihdetyötä. Työtä koordinoi ehkäisevän päihdetyön koordinaattori. Haittoja ehkäistään kunnan eri hallinnonalojen, kuten esimerkiksi nuorisotoimen, sosiaali- ja terveystoimen ja sivistystoimen ammattilaisten, kansalaisjärjestöjen, valvonnasta vastaavien ja muiden viranomaisten sekä elinkeinotoimijoiden kanssa hyödyntäen yhteisöpohjaista Pakka-toimintaa. Myös kunnan asukkaita osallistetaan ehkäisevään päihdetyöhön.

Ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annetussa laissa säädetään niistä toimista, jotka tulee kunnissa toimeenpanna ehkäisevän päihdetyön toteuttamiseksi. Muilta osin kunta voi päättää päihdetilanteensa huomioon ottaen, millä tieteelliseen näyttöön perustuvilla menetelmillä ja hyvillä käytännöillä sekä missä laajuudessa ehkäisevää päihdetyötä käytännössä tehdään.

THL:n väestötutkimuksessa rahapeliongelmaa on arvioitu ensisijaisesti SOGS-mittarilla (South Oaks Gambling Screen). Kolmella prosentilla vastaajista oli rahapeliongelma 12 viime kuukauden aikana (naiset 2 prosenttia, miehet 4 prosenttia). Väestöestimaattina tämä tarkoittaa noin 112 000 Manner-Suomessa asuvaa henkilöä. Heidän lisäkseen noin joka kymmenes oli pelannut riskitasolla, mikä oli vuonna 2019 hieman vähemmän kuin vuonna 2015. Vaikka rahapeliongelman yleisyys ei ole muuttunut, on riskitason rahapelaaminen vähentynyt.



Kuvio 2. Rahapeliongelman ja riskitason rahapelaamisen yleisyys 12 viime kuukauden aikana, osuus vastaajista vuosina 2007–2019 (prosenttia). Lähde: THL Tilastoraportti 08/2020.

Rahapeliongelma on yleisin 18–24-vuotiaiden (5,3 prosenttia) sekä 25–34-vuotiaiden (4,8 prosenttia) ikäryhmissä. Rahapeliongelma on keskimääräistä yleisempi myös työttömillä tai lomautetuilla ja työkyvyttömyyseläkkeellä olevilla tai pitkäaikaisesti sairailla. THL:n tulokset osoittivat, että rahapelaaminen ja peliongelmien yleisyys vaihtelee alueittain. Pirkanmaa erottui rahapelihaittojen näkökulmasta. Riskitasolla pelaavien osuus (18 prosenttia) sekä niiden henkilöiden osuus, joilla oli ollut lähipiirissään ongelmallista rahapelaamista (25 prosenttia), olivat Pirkanmaalla varsin suuria vuonna 2019 eli jo ennen uuden Tampereen pelikasinon avaamista. Kasinopelaaminen on pelaamisen muoto, joka sisältää korkean riippuvuusriskin. On todennäköistä, että ainakin alkuvaiheessa peliongelmat lisääntyvät uuden pelikasinon lähialueella.

THL:n väestötutkimusten mukaan noin 2,5 prosenttia pelaajista tuottaa puolet mannersuomalaisten rahapelaamisen kokonaiskulutuksesta. Lähes kolmesta miljoonasta (2 917 000) Manner-Suomessa vuonna 2019 asuneesta henkilöstä, jotka pelasivat rahapelejä, 2,5 prosenttia tarkoittaa 72 000 henkilöä. Huomattava osa rahapelikulutuksesta tulee pelaajilta, joilla on rahapeliongelma tai jotka pelaavat riskitasolla. Tämä havainto on samansuuntainen valtakunnallisen auttavan palvelun, Peluurin, havaintojen kanssa siitä, että osalla pelaajista tilanne on tällä hetkellä entistä haastavampi (vrt. Silvennoinen, I., Sjöholm, M., & Vuorento, H. (2019). Peluurin vuosiraportti 2018. Helsinki: Peluuri.). Rahapeliongelmissa auttavien palveluiden tilastoissa puolestaan viime vuosina näkyvästi esiin noussut ilmiö on pelaamisen vuoksi vakavasti velkaantuminen, jonka taustalla vaikuttanee ainakin osaltaan pikavippien ja kulutusluottojen helppo saatavuus (Heiskanen, M., Silvennoinen, I., Nuutinen, S., Hallamaa, T., Saarelainen, J. & Björkenheim, C. (2019). ”Tunnissa meni 1500e”: Ulkomaille pelaaminen rahapeliongelmiin apua hakeneiden joukossa. Helsinki: Peliklinikka.).

Rahapeliongelmaan liittyy runsas rahan tai ajan käyttö rahapelaamiseen. Päivittäin tai useita kertoja viikossa pelaavilla ja vähintään neljää rahapelityyppiä pelanneilla rahapeliongelma oli muita vastaajia yleisempää. Kerran kuukaudessa tai sitä useammin pelanneilla tai vähintään

kolmea eri pelityyppiä pelanneilla riskitason rahapelaaminen oli muita pelaajia yleisempää. Pelaamisen jakelukanavaa tarkasteltaessa henkilöillä, jotka olivat pelanneet sekä internetissä että kivijalassa, oli muita pelaajia useammin rahapeliongelma tai riskitason pelaamista. Rahapelaamisen kanava liittyy myös rahapeliongelman yleisyyteen yksittäisiä pelityyppejä tarkasteltaessa. Esimerkiksi nettiarpojen ja internetin raha-automaattipelejä pelanneilla rahapeliongelma oli yleisempää verrattuna vastaaviin peleihin kivijalassa.

Yksinoikeusjärjestelmässä tarjottavia pelityyppejä tarkasteltaessa havaittiin, että vuonna 2019 rahapeliongelmia oli yleisimmin rahapelejä Helsingin pelikasinolla pelanneilla, pelinhoitajan hoitamaa pöytäpeliä pelanneilla ja nettikasinopelejä pelanneilla. Toisaalta nämä pelaajat pelasivat myös muita pelaajia useammin viikoittain ja useampia pelityyppejä. Vähiten rahapeliongelmia oli lottopelejä ja/tai Jokeria pelanneilla. Tulokset olivat samansuuntaisia myös vähintään riskitason rahapelaamista tarkasteltaessa.

Väestötasolla taloudelliset ja tunnetason haitat ovat yleisimpiä rahapelihaittoja. Rahapelihaitat eivät kosketa vain ongelmapelaajia, vaan pelaajia laajemmin. Valtaosa rahapelihaitoista ilmenee pelaajilla, joilla oli lieväasteinen ongelma. Rahapelihaittojen määrän vähentäminen ja torjuminen väestötasolla edellyttää siten toimenpiteitä, joilla vaikutetaan kaikkiin rahapelejä pelaavien ryhmiin, ei yksinomaan ongelmapelaajiin. Lisäksi haitat eivät kosketa vain pelaajaa, vaan myös läheisiä ja yhteiskuntaa laajemminkin. Vuoden 2019 tilaston mukaan vastaajista 21,1 prosenttia (noin 790 000 henkilöä) kertoi, että yhdellä tai useammalla läheisellä oli ollut ongelmallista rahapelaamista. Niiden vastaajien osuus, joilla oli ollut lähipiirissään ongelmallista rahapelaamista, kasvoi vuodesta 2015 vuoteen 2019. Vastaava osuus kasvoi myös vuosien 2007 ja 2019 välillä. Näin ollen ongelmapelaajien osuus kaikista raportoiduista rahapelihaitoista on pieni.

Rahapeliongelmaan tuki-, ohjaus- ja neuvontapalveluita tuottavan Peluurin koko toiminnan ajan yleisin pelaamisen muoto peliongelmien taustalla on ollut raha-automaattipelaaminen muiden pelien jäädessä kauaksi taakse. Vuonna 2019 rahapelaajien yhteydenotoissa 83 prosentissa ensisijainen ongelmia aiheuttava pelimuoto oli raha-automaatit joko internetissä tai pelipisteillä (43 prosenttia internetissä ja 40 prosenttia kivijalassa). Merkittävää on, että ensimmäistä kertaa internetissä pelattavat raha-automaatit ohittivat fyysiset raha-automaatit ensisijaisena ongelmana. Yleisesti internet on viime vuosina kasvattanut osuuttaan pelaamisen kanavana Peluuriin yhteyttä ottaneilla ja nousu vuodesta 2017 (44 prosenttia) vuoteen 2018 oli merkittävä (62 prosenttia). Vuonna 2019 taso pysyi vuoden 2018 lukemissa. Vuosi 2020 oli poikkeuksellinen rahapeliautomaattien ja pelisalien ollessa suljettuina ison osan vuodesta. Tämä näkyi myös Peluurin saamissa peliongelmaa koskevissa yhteydenotoissa, jotka vähenivät noin 14 prosenttia. Laskua oli etenkin raha-automaatteja pelipisteillä pelanneiden osuudessa, joka ensisijaisena ongelmallisena pelimuotona laski vuonna 2020 40 prosentista 24 prosenttiin. Verkkopelaamisen osuus kaikesta pelaamisesta nousi 75 prosenttiin.

Manner-Suomen ulkopuolelle suuntautuva rahapelaaminen

Manner-Suomen ulkopuolelle suuntautuvan rahapelaamisen määrästä tai yleisyydestä ei ole mahdollista saada täsmällistä tietoa, vaan ne perustuvat erilaisia tietolähteitä hyödyntäen tehtäviin arvioihin. Arviointi on osin haastavaa, sillä esimerkiksi tarkkoja euromääräisiä pelikulutusta kuvaavia tietoja on vain rajoitetusti saatavilla.

Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvasta pelaamisesta on saatavissa tietoa väestötutkimuksin. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle pelaaminen on väestötasolla melko vähäistä, mutta on kokonaisuudessaan kasvussa.

Manner-Suomen ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden tarjoamien rahapelien pelaaminen yleistyi vuodesta 2015 vuoteen 2019. Vastaajista 6,2 prosenttia pelasi Manner-Suomen ulkopuolisia rahapelejä internetissä joko ulkomaille tai Ahvenanmaalle vuonna 2019. Väestöestimaattina tämä tarkoittaa noin 231 000 henkilöä. Manner-Suomen ulkopuolisten internetin rahapelien pelaajien osuus kasvoi 5,1 prosentista 6,2 prosenttiin vuosien 2015 ja 2019 välillä (tässä luvussa ei ole mukana PAF:in laivapelit eikä yksityinen pelaaminen). Ulkomaisten rahapeliyhtiöiden rahapelien pelaajien osuus kasvoi 3,3 prosentista 5,4 prosenttiin vuosien 2015 ja 2019 välillä. Samanaikaisesti PAF:n rahapelien pelaajien osuus internetissä puolestaan pieneni 2,8 prosentista 1,8 prosenttiin. Huomionarvoista on, että lähes kaikki (98,1 prosenttia) Manner-Suomen ulkopuolisia rahapelejä internetissä pelanneet olivat pelanneet myös Veikkaus Oy:n rahapelejä. Tämä tarkoittaa sitä, että pelkästään yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisia rahapelejä pelanneiden osuus jää väestötasolla pieneksi.

Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolella olevissa peleissä liikkuu kuitenkin suuria rahasummia, erityisesti kun kulutusta verrataan vain Veikkaus Oy:n pelejä pelanneiden kulutukseen. Kaikkien pelaajien kulutuksesta 87,5 prosenttia tuli Veikkaus Oy:n peleistä ja 12,5 prosenttia yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisista peleistä. Internetpelaajien osalta Veikkaus Oy:n osuus kulutuksesta oli pienempi. Kulutuksesta 83,6 prosenttia tuli Veikkaus Oy:n peleistä ja yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten pelien osuus oli 16,4 prosenttia.

THL:n väestötutkimuksessa tarkasteltiin yksityiskohtaisemmin niitä yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolella tarjottavien rahapelien pelaajia, jotka olivat pelanneet joko PAF:n tai jonkin ulkomaisen peliyhtiön rahapelejä. Tulokset vahvistivat sen, että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolella pelanneilla oli usein monia eri pelitilejä käytössään. Pelitilien suuri määrä oli yhteydessä rahapeliongelmaan. Tällä pelaajaryhmällä oli keskimäärin 2,7 eri pelitiliä ja pelaajista 30,4 prosentilla oli kolme tai tätä useampia pelitilejä. Runsas pelitilien määrä on tunnistettu myös Peliklinikan palveluiden asiakkailla, jotka ovat hakeneet apua rahapeliongelmaan (Heiskanen ym. 2019). Pelaajat pelasivat tavallisimmin raha-automaattipelejä, vedonlyöntipelejä ja pokeria. Kolme yleisintä raportoitua syytä pelata yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolella tarjottavia rahapelejä olivat hyvät voittokertoimet ja paremmat palautusprosentit, suuret voitot ja laajempi pelivalikoima.

Suomessa on käytetty myös H2GC:n arvioita ja ennusteita. H2GC:n arvioiden osalta on syytä huomioida, että niitä päivitetään usein ja myös takautuvasti. Arviot voivat muuttua merkittävästikin lyhyessä ajassa.

H2GC:n marraskuussa 2020 tekemän arvion mukaan vuonna 2019 suomalaisten Manner-Suomen ulkopuolisille rahapeliyhtiöille (mukaan lukien PAF) pelaama rahasumma oli pelikatteena noin 293 miljoonaa euroa. Summa vastasi noin 14 prosentin osuutta Suomen kokonaisrahapelimarkkinasta. Veikkaus Oy:n markkinaosuus vuonna 2019 verkon välityksellä toimeenpantavissa rahapeleissä oli H2GC:n arvion mukaan 65 prosenttia. Verkon välityksellä pelattavassa urheiluvedonlyönnissä ja kasinopeleissä Veikkaus Oy:n markkinaosuus oli noin puolet. Huhtikuussa 2021 H2GC arvioi vuonna 2020 suomalaisten Manner-Suomen ulkopuolisille rahapeliyhtiöille pelaaman rahasumman olleen pelikatteena noin 318 miljoonaa euroa.

Myös Poliisihallituksen arpajaishallinto seuraa rahapelimarkkinoiden kehitystä useiden eri lähteiden avulla. H2GC:n arvioiden lisäksi Poliisihallitus hyödyntää markkina-arvion muodostamisessa muun muassa erilaisten kyselytutkimusten tuloksia, pörssinoteerattujen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden (offshore) osavuosikatsauksia, verkkoliikenteen kehityksestä saatavaa dataa sekä muiden maiden sääntelyviranomaisten tuottamia arvioita markkinoiden kehityksestä. Poliisihallituksen mukaan yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten verkkorahapelien (offshore) osuus on ollut viimeisen 10 vuoden aikana noin 30 prosentin luokkaa

Manner-Suomen verkkorahapelimarkkinan pelikatteesta. Tässä osuudessa on mukana myös Ahvenanmaan itsehallintoalueelle suuntautuva pelaaminen, joten koko Suomen valtakunnan alueen ulkopuolelle suuntautuvan pelaamisen osuus on vielä selvästi pienempi. Arpajaishallinnon arvio koko Suomen valtakunnan ulkopuolelle suuntautuvasta verkkopelaamisen pelikatteesta on tällä hetkellä noin 200 miljoonaa euroa. Ahvenanmaan itsehallintoalue mukaan laskien Manner-Suomen offshore-markkinan koko jää selvästi alle 300 miljoonan euron. Offshore-markkinan koon arvioidaan pysyneen viimeisen kolmen vuoden aikana jokseenkin ennallaan. Arvio Manner-Suomen offshore-markkinan kasvun pysähtymisestä viime vuosina perustuu pääsääntöisesti keskeisimpien offshore-operaattoreiden osavuosikatsauksissaan julkaisemiin tietoihin pelikatteen kasvun taittumisesta Pohjoismaissa. Lisäksi käytössä on ollut muun muassa Veikkaus Oy:n Taloustutkimus Oy:llä teettämien väestökyselyiden tuloksia, joiden mukaan verkossa offshore-rahapelejä pelaavien osuus aikuisväestöstä on pysynyt käytännössä ennallaan vuosien 2017 ja 2020 välillä.

Verkkorahapelaamisen pidemmän aikavälin markkinaosuuksien kehitystä arvioitaessa tulisi huomioida sekä tarjonnan että eri pelityyppien vaihtelevia kehityskulkuja. Veikkaus Oy avasi omat verkkorahapelinsä ensimmäisten toimijoiden joukossa vuonna 1997. Nettipokerin suosio saavutti Suomen vuonna 2006. Saman vuosikymmenen lopulla myös vedonlyönti siirtyi voimakkaasti verkkoon. Raha-automaattiyhdistys avasi kotimaisen nettikasinon ja -pokerin vuoden 2010 lopulla, kun nettikasinopelit olivat vasta alkamassa kasvattamaan suosiotaan.

Suomen verkkorahapelien pidemmän aikavälin kehitykseen on monista muista maista poiketen vaikuttanut varsin kattava ja varhaisessa vaiheessa käynnistynyt säännelty tarjonta. Esimerkiksi Norjassa kansallinen nettikasino avattiin vasta 2014 ja Ruotsissa kansallinen peliyhtiö ei saanut nettikasinolle lainkaan lupaa ennen lisenssijärjestelmään siirtymistä, vaikka lupa nettipokerille myönnettiin jo 2006.

Suomen rahapelimarkkinat ovat kaiken kaikkiaan hyvin saturoituneet ja verkkopeleissä saturoituminen on edennyt pelityypeittäin hyvin eri tahtiin. Nettipokerin osalta markkinoiden huippu saavutettiin vuonna 2011 ja vedonlyönnistäkin merkittävä osa oli tuolloin siirtynyt verkkoon. Kasinopelien osalta verkkopelaaminen on kasvanut tasaisesti 2010-luvun jälkipuoliskolle saakka, mutta pelaajamäärien kasvun pysähdyttyä tämänkin markkinan kasvu näyttää taittuneen ja mahdollisesti jopa pysähtyneen. Verkkorahapelaamisen kasvusta huolimatta ei kuitenkaan ole syytä olettaa, että kaikki pelaaminen siirtyisi lineaarisesti kasvaen verkkoon. Esimerkiksi hevosvedonlyönnistä suurin osa on siirtynyt verkkoon jo vuosia sitten, mutta verkkopelaamisen osuus näyttää saavuttaneen huippunsa vuonna 2016.

Veikkaus Oy:n mukaan H2GC:n datan perusteella Manner-Suomen ulkopuolelle tapahtuva pelaaminen on kasvanut viimeisen viiden vuoden aikana selvästi Veikkaus Oy:n pelikatekehitystä nopeammin ja Veikkaus Oy:n markkinaosuus on pienentynyt kokonaismarkkinan lisäksi digitaalisessa kanavassa. Esimerkiksi vuonna 2015 Veikkaus Oy:n osuus kokonaispelimarkkinasta oli noin 90 prosenttia ja digitaalisesta rahapelimarkkinasta 70 prosenttia. H2GC ennustaa Manner-Suomen ulkopuolelle tapahtuvan pelaamisen jatkavan kasvuaan tulevina vuosina ylittäen 400 miljoonaa euroa vuonna 2025. Poliisihallituksen mukaan H2GC:n arvio Veikkaus Oy:n osuus digitaalisesta rahapelimarkkinasta oli vuonna 2015 noin 73 prosenttia.

Haitat yleisellä tasolla ovat viimeisimmän väestötason tutkimuksen mukaan vähentyneet ja ongelmat pysyneet entisellä tasolla. On kuitenkin näyttöä siitä, että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisesta pelaamisesta aiheutuvat haitat ovat kasvaneet ja on viitteitä siitä, että ulkopuolisesta pelaamisesta aiheutuvat haitat ovat kasvaneet nopeammin kuin ulkopuolinen pelaaminen itsessään. THL:n väestötutkimuksissa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle pelanneiden väestöosuudet ovat kasvaneet maltillisesti, kun taas pelihaittapalveluissa järjestelmän ulkopuolinen

pelaaminen on noussut viime vuosina vahvasti esiin. Ulkomaisesta tutkimuksesta löytyy näyttöä sääntelyn ulkopuolisen rahapelaamisen haitallisuudesta ja kotimaasta näyttöä siitä, että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolinen pelaaminen ja pelihaitat ovat yhteydessä toisiinsa. THL:n väestökyselyn (2020) mukaan henkilöillä, joilla oli yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolinen pelitili tai useampi pelitili, oli muita pelaajia useammin rahapeliongelma tai riskitason pelaamista. Samassa tutkimuksessa havaittiin, että vain Veikkaus Oy:n rahapelejä pelanneilla rahapeliongelma ja riskitason rahapelaaminen olivat harvinaisempia kuin yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisia pelejä pelanneilla. Toisaalta yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisia pelejä pelanneet pelasivat myös muita pelaajia useammin viikoittain ja useampia pelityyppejä.

Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle pelaaminen korostuu peliongelmissa auttavien palveluiden tilastoissa ja on haittoja kokeneilla huomattavasti yleisempää kuin muilla väestöryhmillä. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle pelanneiden pelaajien osuus on väestötasolla melko vähäinen, mutta kokonaisuudessaan H2GC ennustaa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle pelaamisen pelikatteen kasvavan. Kasvaneista luvuista huolimatta osuudet ovat pieniä verrattuna järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen yleisyyteen haittoja kokeneilla ja apua peliongelmaansa hakeneilla. Peliklinikan, Peluurin ja Tiltin palveluissa sekä Pelirajat'on-vertaisryhmissä vuonna 2019 toteutetun kyselyn mukaan Veikkaus Oy:n kivijalka- ja nettipelit sekä ulkomaiset ja PAF:n nettirahapelit olivat kaikki aiheuttaneet melko tasaisesti ongelmia kyselyyn vastanneille pelaajille. Lisäksi näytti siltä, että ongelmat kärjistyvät ulkomaisiin peleihin siirryttäessä, erityisesti suurempien häviöiden ja lähes rajattoman pelitarjonnan myötä. Peluurin vuoden 2019 tilastoissa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolinen pelaaminen oli kasvussa. Suurin osa nettipelaamista suosivien joukosta (62 prosenttia) pelasi ainoastaan yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisilla sivustoilla. Vastaava luku vuonna 2018 oli 31 prosenttia ja vuonna 2020 58 prosenttia. Vuonna 2020 Peluurin Peli poikki -ohjelmaan hakeneista ja seulontakyselyn täyttäneistä 45 prosenttia ilmoitti pelaavansa pääsääntöisesti Veikkaus Oy:n sivustolla ja 28 prosenttia yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisilla sivustoilla. Molempia pelasi tasaisesti 20 prosenttia, kun taas 7 prosentilla asia ei selvinnyt. Myös THL:n vuonna 2019 julkaistussa rahapelikyselyssä rahapeliongelmaan hoitoa hakeneilla Peliklinikan asiakkailla yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolinen pelaaminen korostui ja lisääntyi verrattaessa vuotta 2017 vuoteen 2016.

2.2 Pakollinen tunnistautuminen

Arpajaislain 14 §:n mukaan sähköisesti välitettäviä rahapelejä toimeenpantaessa Veikkaus Oy:n on avattava pelaajalle pelitili. Pelitiliä avattaessa yhtiön on todennettava pelaajan henkilöllisyys ja hänen asuinpaikkansa pelaajan täysi-ikäisyyden sekä muun valtion tai alueen lainsäädännön alueellisen soveltamisalan kunnioittamisen varmistamiseksi. Sähköisesti verkon välityksellä pelaaminen edellyttää siis pelaajan tunnistautumista. Pelitilin avaamista koskeva vaatimus tulee vuoden 2022 alusta koskemaan myös hajasijoitetuilla raha-automaateilla pelaamista, kun vuonna 2019 säädetyllä arpajaislain muutoksella otetaan käyttöön pakollinen tunnistautuminen hajasijoitetuissa raha-automaateissa. Säännökset tulevat voimaan vuonna 2022, mutta Veikkaus Oy on aikaistanut omaehtoisesti pakollista tunnistautumista siten, että hajasijoitetuissa raha-automaateissa ei ole voinut pelata ilman tunnistautumista 12.1.2021 lukien.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017), jäljempänä *rahanpesulaki*, edellytetään, että pelikasinolla asiakas tunnistetaan ja tämän henkilöllisyys todennetaan. Rahanpesulain mukaan asiakasta ja tämän tekemiä liiketoimia tulee seurata koko asiakassuhteen ajan. Käytännössä sisäänpääsy Veikkaus Oy:n pelikasinoon edellyttää aina, että yhtiö on tunnistanut pelaajan. Sisäänpääsyn yhteydessä pelaaja pyydetään esittämään henkilöllisyyttä osoittava asiakirja tai hänelle aikaisemmin myönnetty pelikasinon asiakaskortti. Pelaajaa ei erikseen tunnisteta pelikasinoon sijoitettuja rahapelejä pelattaessa. Erityisten pelisalien sisäänpääsyn yhteydessä pelaajan ei tarvitse osoittaa henkilöllisyyttään. Joissakin Veikkaus

Oy:n pelisaleissa on tiettyinä kellonaikoina sisäänkäynnillä järjestyksenvalvoja, joka tarvittaessa tarkastaa sisään pyrkivien henkilöiden iän.

Hallintovaliokunta kiinnitti hajasijoitettujen raha-automaattien pakollista tunnistautumista koskevassa mietinnössään (HaVM 31/2018 vp) huomiota siihen, että pakollisen tunnistautuneen raha-automaattipelaamisen ulkopuolelle ehdotettiin tuolloin jäävän Veikkaus Oy:n pelisaleihin ja pelikasinoon sijoitetut raha-automaatit. Valiokunta piti välttämättömänä, että tunnistautuneena pelaamisen vaikutuksia rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähenemiseen seurataan ja seurannan tulosten ja vaikuttavuusarvion perusteella selvitetään, tuleeko pakollinen tunnistautuminen laajentaa myös pelisaleihin sijoitettuihin raha-automaatteihin.

Veikkaus Oy on syksyllä 2020 ilmoittanut suunnitelmanaan ottaa omaehtoisesti käyttöön pakollinen tunnistautuminen yhtiön omien pelisalien raha-automaateissa ja pöytäpeleissä kesällä 2021. Sen lisäksi Veikkaus Oy on ilmoittanut tavoitteekseen, että kaikki fyysisen kanavan pelaaminen edellyttäisi pakollista tunnistautumista vuoteen 2023 mennessä. Veikkaus Oy on esittänyt suunnitelmanaan, että sähköisesti välitettäviä nopearytmisiä rahapelejä koskeva, sisäministeriön pelisääntöasetuksella säädetty enimmäistappioraja voisi jatkossa koskea myös fyysisen kanavan raha-automaatteja ja pöytäpelejä pokeria lukuun ottamatta. Veikkaus Oy:n suunnitelman mukaan rajoitukset eivät koskisi pelikasinon pelejä. Veikkaus Oy on loppuvuodesta 2020 ilmoittanut, että pakollinen tunnistautuminen voitaisiin laajentaa myös raaputusarpoihin siirtymäajan jälkeen. Veikkaus Oy on myös esittänyt suunnitelmanaan, että viimeistään vuoden 2025 alusta kaikkea pelaamista voisi koskea vuosittainen 25 000 euron enimmäistappioraja pelikasinoa lukuun ottamatta. Lisäksi Veikkaus Oy:n mukaan ammattimaiselle vedonlyönnille olisi syytä mahdollistaa poikkeuslupamenettely, jolla mahdollistettaisiin ammattimainen vedonlyönti myös tulevaisuudessa. Veikkaus Oy on suunnitellut, että enimmäistappioraja voitaisiin ottaa käyttöön jo ennen vuotta 2025, mikäli siirtymisen edellyttämät tekniset valmiudet tämän mahdollistaisivat. Samoin Veikkaus Oy on suunnitellut, että enimmäistappioraja voitaisiin tarvittaessa ottaa käyttöön sitä mukaa, kun tunnistautuneeseen pelaamiseen siirrytään eri rahapelien osalta.

Pakollinen tunnistautuminen mahdollistaa pelaamisen hallintaan liittyvien rajoitusten ja muiden välineiden käyttöönoton rahapelaamisessa. Ilman kaikkea rahapelaamista koskevaa pakollista tunnistautumista ei ole mahdollista luoda esimerkiksi kattavaa pelikieltojärjestelmää tai tehokkaita pelaamisen hallinnan välineitä. Tunnistautunut pelaaminen mahdollistaa myös pelaamisen seurannan. Rajoitusten asettamisen ja seurannan ohella tämä mahdollistaa myös pelikäyttäytymiseen perustuvan ulkoisen arvioinnin kehittämisen ja siihen liittyvät interventiot.

Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivan rahapelitoiminnan haittariskien ja haittojen arviointiryhmän selvityksessä on tarkasteltu raha-automaattien haittojen hallintaa. Arviointiryhmä kannattaa pakollisesti tunnistautuvan pelaamisen laajaa ja kattavaa käyttöönottoa. Arviointiryhmä katsoo, että kivijalan automaattipeleihin tulee varmistaa tehokkaat pelirajoitukset ja pelaamisen hallinnan työkalut. Pelirajoitukset ja pelaamisen hallinnan työkalut on aiheellista käydä kokonaisuutena läpi ja arvioida kehittämistarpeet niin automaattipelaamisen kuin muun rahapelaamisen osalta. Laajan pakollisen tunnistautumisen toteutuessa Suomessa on mahdollista ottaa käyttöön kattavasti kaikkea säänneltyä pelaamista koskevia hallinta- ja rajoituskeinoja, mikä on kansainvälisesti vertaillen poikkeuksellista.

Arviointiryhmän selvityksessä todetaan, että erityisissä pelisaleissa pelien ja peliympäristön riskitaso on pelipistepelaamista korkeampi. Rahapeliongelma ja riskitason pelaaminen on pelisaleissa yleisempää kuin Veikkaus Oy:n verkkosivustolla ja pelipisteissä. Pakollisen tunnistautumisen laajentamisen yhteydessä käydyssä keskustelussa on ollut automaattien osalta esillä

kaksi vaihtoehtoista toteutustapaa. Toisessa pakollinen tunnistautuminen laajenisi erityisiin pelisaleihin siten, että kaikki pelitapahtumat tapahtuisivat tunnistautuneena. Toisessa, kevyemmässä mallissa pelaaja tunnistautuisi pelisaliin sisäänpääsyn yhteydessä. Arviointiryhmä painottaa, että haittojen ehkäisyn kannalta tehokkaampi malli on pelitapahtumakohtainen tunnistautuminen, mikä mahdollistaa tehokkaat pelirajoitukset ja pelaamisen hallintakeinot. Helsingin ja tulevan Tampereen kasinon osalta tunnistautumisen laajentaminen tulisi suunnitella haittaasiantuntijoiden kanssa erityisesti tietopohjaisten pelirajoitusten, hallintatyökalujen ja interventioiden varmistamiseksi. Arviointiryhmän näkemyksen mukaan pakollisesta tunnistautumisesta ja sen pelitapahtumakohtaisuudesta tulisi säätää arpajaislaissa.

Arviointiryhmän mukaan pakollinen tunnistautuminen ja seurantadatan hyödyntäminen vaikuttavatkin tutkimusnäytön perusteella mahdollistavan tehokkaiden työkalujen asettamisen pelaamisen hallitsemiseksi ja rajoittamiseksi. Pelirajoitusten ei kuitenkaan tulisi perustua ainoastaan pelaajan vapaaehtoisuudelle ja omalle arviolle, vaan kaikille pelaajille pakollisille ja lainsäädännön tasolla määritellyille rajoille sekä seurantadatan käyttämiselle pelikäyttäytymisen arviointiin ja välittömän palautteen antamiseen pelaajalle (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:25).

Rahanpesulaki

Pakollinen tunnistautuminen liittyy myös rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaan. Arpajaislain 14 a §:ään sisältyy viittaussäännös, jonka mukaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen ja paljastamiseen liittyvästä asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta säädetään rahanpesulaissa. Rahanpesulakia sovelletaan sen 1 luvun 2 §:n mukaan arpajaislain 11 §:ssä tarkoitettuun rahapeliyhteisöön eli Veikkaus Oy:öön. Lain 1 luvun 3 §:ssä säädetään, että lakia ei sovelleta pidettäessä raha-automaatteja käytettävänä pelikasinon ulkopuolella. Lakia sovelletaan kuitenkin, jos pelaaminen tapahtuu arpajaislain 14 c §:ssä tarkoitetulla tavalla tunnistautuneena. Rahanpesulain soveltamisalaa on muutettu hajasijoitettujen raha-automaattien pakollista tunnistautumista koskeneiden lainmuutosten yhteydessä (HE 213/2018 vp).

Arpajaislaissa tunnistautuneella pelaamisella ei tarkoiteta rahanpesulaissa tarkoitettua pelaajan tunnistamista ja henkilöllisyyden todentamista, vaan käsitteellä on sääntelyn tavoitteesta johtuen eri merkitys. Rahanpesulaissa säädetään asiakkaan tuntemisesta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi. Rahanpesulaissa henkilöllisyyden todentamisella tarkoitetaan pelaajan henkilöllisyyden varmistamista luotettavasta ja riippumattomasta lähteestä peräisin olevien asiakirjojen tai tietojen perusteella. Arpajaislain tunnistautumista koskevien säännösten tavoitteena on sen sijaan ensisijaisesti tehostaa rahapelaamiseen liittyvien haittojen ehkäisemistä ja vähentämistä.

Poliisihallituksen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonnan tavoitteena on väärinkäytösten estäminen. Valvontaa suoritetaan riskiperusteisesti. Poliisihallitus valvoo monin eri keinoin, että Veikkaus Oy sekä elinkeinonharjoittaja ja yhteisö, joka välittää Veikkaus Oy:n tarjoamiin rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja, jos Veikkaus Oy on antanut asiakkaan tunnistamisen ja ilmoituksen tekemisen muun elinkeinonharjoittajan tai yhteisön tehtäväksi, täyttävät rahanpesulaissa säädetyt velvollisuutensa. Käytännössä tehtävää hoitaa Poliisihallituksen arpajaishallinto. Poliisihallituksen suorittaman valvonnan keinovalikoimaan kuuluvat esimerkiksi tarkastusten tekeminen, toimeenpanokiellon ja oikaisukehotuksen antaminen, hallinnollisten seuraamusten määrääminen ja määräämättä jättäminen sekä määräysten antaminen. Veikkaus Oy:n asiamiehiin sovelletaan rahanpesulain 3 ja 4 lukuja kokonaisuudessaan sekä 7 ja 8 lukuja asianomaisissa luvuissa säädetyiltä osin. Yhtiöön sovelletaan rahapesulakia kokonaisuudessaan, eikä se voi vapautua laissa säädetyistä velvollisuuksistaan sillä perusteella, että se käyttää velvollisuuksien täyttämisessä asiamiehiä.

Veikkaus Oy:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen prosessit perustuvat rahanpesulain mukaisesti laadittuun rahanpesun riskiarvioon, joka kattaa Veikkaus Oy:n eri jakelukanavat ja keskeiset sidosryhmät. Riskiarvion laadinnassa arvioidaan erityisesti asiakkuuksiin, maksuliikenteeseen ja maksutapoihin sekä tuotteisiin tai peleihin liittyvät riskit. Riskiarvion perusteella yhtiö määrittää menettelytavat ja valvontatoimenpiteet, joiden avulla pyritään vähentämään ja tehokkaasti hallitsemaan yhtiön toimintaan kohdistuvia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä. Yhtiön valvontatoimet sisältävät jakelukanavittain muun muassa asiakkaan tuntemiseen, maksuliikenteeseen ja maksutapoihin sekä eri tuotteisiin ja peleihin liittyvät menettelyt. Menettelyt pitävät sisällään muun muassa varojen alkuperäselvitykset, poliittisesti vaikutusvaltaisten henkilöiden tarkastukset, henkilöllisyyden toteamiset ja Rahanpesun selvityskeskukselle tehtävät riskiperäiset ilmoitukset. Veikkaus Oy suorittaa lisäksi asiamiesten valvontaa sen varmistamiseksi, että asiamiehet täyttävät Veikkaus Oy:lle rahanpesulaissa säädetyt asiakkaan tuntemisvelvoitteet, jotka asiamies voi rahanpesulain 3 luvun 7 §:n nojalla yhtiön puolesta täyttää.

2.3 Raha-automaattien sijoittelua ja rahapelien myyntipisteiden sijoittamista koskeva sääntely

Raha-automaattien sallituista enimmäismääristä säädetään arpajaislain nojalla valtioneuvoston asetuksella. Veikkaus Oy voi siten itse päättää yleisön käytettävänä pitämiensä raha-automaattien määristä asetuksessa säädettyjen rajoitusten puitteissa. Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1414/2016) mukaan pelipisteissä saadaan pitää yleisön käytettävinä yhteensä enintään 18 600 raha-automaattia ja erityisautomaattia. Erityisissä pelisaleissa saadaan pitää yleisön käytettävinä yhteensä enintään 3 900 raha-automaattia ja erityisautomaattia. Pelikasinoissa saadaan pitää yleisön käytettävinä yhteensä enintään 800 raha-automaattia ja erityisautomaattia.

Erityisellä pelisalilla tarkoitetaan yksinomaan tai pääasiallisesti rahapelien pelaamiseen varattua tilaa. Erityisiä pelisaleja ovat Veikkaus Oy:n Pelaamot ja Feel Vegas -pelisalit. Pelipisteellä tarkoitetaan rahapelien muuta myyntipaikkaa kuin erityistä pelisalia tai pelikasinoa. Pelipisteitä ovat esimerkiksi ruokakauppojen, huoltoasemien tai kioskien tilat, joihin on sijoitettu raha-automaatteja. Pelipisteeseen sijoitetusta raha-automaatista käytetään usein myös nimitystä hajasijoitettu raha-automaatti. Veikkaus Oy:llä on pelikasino Helsingissä ja Veikkaus Oy:n on tarkoitus avata pelikasino Tampereella joulukuussa 2021. Myös erityisten pelisalien ja pelikasinoiden enimmäismääristä säädetään edellä mainitulla asetuksella.

Arpajaislaki sisältää lisäksi velvoittavan säännöksen, jonka mukaan raha-automaatit on sijoitettava valvottuun tilaan ja että niitä ei saa sijoittaa tilaan, jossa niiden käyttäminen voi vaarantaa turvallisuutta tai aiheuttaa järjestyshäiriöitä. Arpajaislaki ei sen sijaan sisällä säännöksiä raha-automaattien tai muiden Veikkaus Oy:n rahapelien myyntipisteiden sallituista sijoittamispaikoista haittariskien ja haittojen ehkäisemisen ja vähentämisen näkökulmasta.

Kesäkuussa 2020 Veikkaus Oy ilmoitti, että raha-automaatteja vähennetään 8 000 kappaletta siten, että vuoden 2020 lopussa hajasijoitettuja raha-automaatteja tulee olemaan korkeintaan 10 500 kappaletta. Samalla Veikkaus Oy ilmoitti, että myös pelipistekohtaisten raha-automaattien enimmäismäärää lasketaan siten, että tammikuun 2021 jälkeen pelipisteessä voi olla enintään neljä raha-automaattia.

Toukokuussa 2021 eri myyntipaikkoihin sijoitettujen raha-automaattien määrä oli 10 202. Raha-automaattien sijoittelu oli jakautunut eri myyntipaikkojen kesken siten, että raha-automaateista 6 prosenttia oli hypermarketeissa, 35 prosenttia muissa marketeissa ja pienissä päivit-

täistavarakaupoissa, 15 prosenttia kioskeissa, 19 prosenttia liikenne- ja huoltoasemilla, 24 prosenttia ravintoloissa ja kahviloissa sekä yksi prosentti muissa myyntipaikoissa. Myyntipaikkoihin sijoitettujen raha-automaattien määrässä esiintyy jonkin verran vaihtelua asiamiesten määrän muutosten myötä, mutta Veikkaus Oy:n mukaan raha-automaattien määrä ei tulisi ylittämään 10 500.

Veikkaus Oy:n mukaan raha-automaattien sijoituspäätökset tehdään huolellisen kokonaisarvioinnin perusteella. Ohjaavina tekijöinä toimivat automaattien kokonaismäärä ja kumppanien tasapuolinen kohtelu. Huomioon otetaan myyntipaikan asiakasvirrat, asiakasrakenne ja aukioloajat. Veikkaus Oy ei sijoita automaatteja liiketiloihin, joiden asiakaskunta pääasiallisesti muodostuu alaikäisistä. Tilojen on oltava riittävän kokoiset ja niiden on mahdollistettava asianmukainen valvonta. Pelipisteen henkilöstöllä on oltava esteetön näköyhteys raha-automaatille sovitusta valvontapisteestä. Henkilöstön määrällä ja osaamisella on merkitystä pelien sijoittelussa. Laiminlyönnit muun muassa pelien valvonnassa vaikuttavat sijoituspäätöksiin.

Veikkaus Oy:n mukaan myyntipaikkaverkostossa tapahtuu koko ajan muutoksia. Uusia myyntipaikkoja perustetaan ja vanhoja lakkautetaan useita satoja joka vuosi. Hajasijoitettujen raha-automaattien myyntipaikkojen kokonaismäärä oli vuoden 2020 lopussa noin 5 200, joka on noin 800 myyntipaikkaa vähemmän kuin vuoden 2019 lopussa. Veikkaus Oy:n omissa pelisaleissa oli vuoden 2020 lopussa noin 2 500 raha-automaattia. Myös pelisalien ja niihin sijoitettujen raha-automaattien määrä on vähentynyt, kun Veikkaus Oy on sulkenut kannattamattomia pelisaleja vuonna 2019. Veikkaus Oy:n pelisaleja oli Suomessa vuonna 2020 yhteensä 85 ja ne sijaitsivat 38 eri paikkakunnalla.

Koska kuluttajien asiointi suuntautuu usein asuinalueen ulkopuolelle, Veikkaus Oy ei ole katsonut tarkoituksenmukaiseksi käyttää joitakin sosioekonomisia tekijöitä, esimerkiksi kotitalouksien ansioita, alueiden profiloinnissa tai peliautomaattien sijoittamiskriteerinä. Kaikkia maantieteellisiä alueita arvioidaan Veikkaus Oy:n mukaan yhdenvertaisten kriteerien kautta.

Rahapelitoiminnan haittariskien ja haittojen arviointiryhmän raha-automaattien ja raha-automaattipelien haittojen hallintaa koskevan selvityksen keskeinen päätelmä on, että toimeenpanoa koskevissa ratkaisuissa tulisi tarkastella haittoihin vaikuttavia eri ulottuvuuksia yhdessä parhaan mahdollisen lopputuloksen saavuttamiseksi. Nämä ulottuvuudet ovat pelien piirteet ja rahapeliautomaattien ominaisuudet, pelirajoitukset ja pelaamisen hallintakeinot sekä rahapeliautomaattien ja automaattipelien saatavuus ja saavutettavuus. Rahapelien suoran toimeenpanon lisäksi kokonaisuuteen kuuluu rahapelien markkinointi. Myös maksujärjestelyjä tulisi tarkastella haittojen näkökulmasta, sillä lisääntyneillä maksumahdollisuuksilla on yhteys haittariskiin ja ne kuuluvat laajassa mielessä osaksi saavutettavuuden kokonaisuutta.

Arviointiryhmä katsoo, että tarkoituksenmukaisin rahapeliautomaattien sijoittelupolitiikka määrittyy osana haittaelementtien kokonaisuutta. Hajasijoituksen eli pelipistepelaamisen tulevaisuutta ei ole mielekästä ratkaista irrallaan muista haittariskeihin vaikuttavista elementeistä. Arviointiryhmän näkemyksen mukaan nykyisten laajalla volyymillä hajasijoitettujen automaattien siirtäminen nykyisiin tai niitä varten perustettaviin uusiin pelisaleihin ei näyttäydy varteenotettavana vaihtoehtona. Rahapeliautomaattien määrä on yksi saatavuuden mittari, mutta sen ohella on tärkeää seurata ja kontrolloida pelaamisympäristöjen määrää ja laatua. Sijoituspaikkojen määrä on näistä kahdesta olennaisempi tekijä. Pelipisteiden määrää ja laatua tulisi voida asetustasolla säädellä, mikäli niin sanottu hajasijoitus jollain tavoin jatkuu. Tällöin tarvitaan asetuksenantovaltuuden täsmentäminen pelaamisympäristöjen laadun sääntelyn mahdollistamiseksi riittävällä tasolla. Nykyinen arpajaislaki ei mahdollista pelipisteiden määrän, sijainnin

ja erilaisten jakelutapojen muiden piirteiden (kuten anniskelu) sääntelyä asetuksella. Mikäli hajasijoituksesta ei kokonaan luovuta, on tärkeää varmistaa, että kaikki olennaiset haittaelementit toteutuvat haittojen ehkäisyn näkökulmasta tehokkaalla tavalla.

Arviointiryhmä toteaa, että yleistä sijoittelupolitiikkaa tulee voida toteuttaa taloudellisesti järkevällä tavalla, mutta haittojen ehkäisytehtävän tulee näkyä vahvasti käytännön ratkaisuissa rahapeliautomaattien sijoittelussa. Arviointiryhmä katsoo, että rahapeliautomaattien sijoittelun keskittymistä sosioekonomisesti heikommille alueille tulee vähentää ja sijoittelupolitiikassa pitäisi huomioida haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät. Arviointiryhmä ehdottaa kolmea asiakokonaisuutta, joiden avulla voidaan pyrkiä vähentämään keskittymistä: 1) tarkistuslistan tuottaminen rahapeliautomaattien sijoittelupäätösten tekemiseen, 2) korkean riskin alueiden määrittäminen ja 3) peli- ja pelaajadatan analyyseihin perustuvan tietopohjan täydentäminen. Arviointiryhmän mukaan ratkaisujen toimivuus riippuu paljon myös siitä, millaista jakelupolitiikkaa rahapeliautomaattien osalta jatkossa harjoitetaan. Muutoksen toteutumista on tärkeää myös seurata ja arvioida. Hajasijoitusjärjestelmästä luopuminen tai sen merkittävä supistaminen veisi tarjontaa todennäköisesti korkean asukastiheyden alueilta enemmän liikekeskuksiin ja kulkuliikenteen keskittymien ääreen. Tällä saattaisi olla positiivinen vaikutus rahapeliautomaattien tarjonnan ja pelaamisen sosioekonomiseen keskittymiseen. Saatavuuden muutosten seuraukset näkyvät todennäköisesti voimakkaimmin juuri alimpien sosioekonomisten väestöryhmien pelaamisessa ja pelihaitoissa.

Arviointiryhmän näkemyksen mukaan yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen rahapelitarjonnan mahdollisuus tulee huomioida myös arvioitaessa kivijalan rahapeliautomaattien tarjonnan rajoittamista voimakkailla saatavuuteen keskittyvillä muutoksilla. Lainvastaiset fyysiset peliautomaatit saatiin pitkälti kitkettyä Suomesta 1990-luvun loppuun mennessä. Kuitenkaan esimerkiksi Puolan ja Ruotsin kokemusten näkökulmasta ei voida poissulkea riskiä sääntelyn ulkopuolisen tarjonnan noususta laillisen rinnalle. Haittojen ehkäisyn ja hoidon kannalta lainvastaisen, sääntelyn ulkopuolisen markkinan syntyminen ja kasvu ovat huonoimpia mahdollisia skenaarioita. On myös syytä tarkkailla, millaisia vaikutuksia rahapeliautomaattien jo käynnistyneillä vähentämistoimilla on. Toistaiseksi on ollut viitteitä siitä, että poistettujen rahapeliautomaattien tilalle on tullut markkinoille tavaravoittoautomaatteja. Ilmiön laajuudesta ja haittavaikutuksista ei kuitenkaan ole vielä tarkempaa tietoa. Huomattavaa on, että näillä peleillä ei ole ikärajoja (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:25).

2.4 Rahapelien markkinointia ja arpajaislain vastaista markkinointia koskeva sääntely

Veikkaus Oy:n rahapelien markkinointi

Erityisesti rahapelaamisesta aiheutuvien haitallisten seuraamusten ehkäisemiseksi on katsottu välttämättömäksi säätää arpajaislaissa rajoituksia rahapelien markkinoinnille. Ainoastaan Veikkaus Oy saa markkinoida rahapelejään ja yhtiötä itseään arpajaislain 14 b §:ssä säädetyin rajoituksin. Arpajaislain 4 §:n 8 kohta sisältää markkinoinnin määritelmän. Rahapelien markkinointi on toteutettava siten, ettei siinä kannusteta liialliseen pelaamiseen ja toisaalta on vältettävä ongelmapelaajien tai riskiryhmässä olevien altistumista rahapelien markkinoinnille. Rahapelejä, joihin on todettu liittyvän erityinen pelihaittojen vaara, ei saa markkinoida lainkaan muutoin kuin erityisissä pelisaleissa, pelikasinoissa ja raviradoilla. Alaikäisille suunnattu markkinointi on kokonaan kiellettyä. Lisäksi arpajaislaissa on erityisesti kielletty alaikäisiin kohdistettu markkinointi lapsille suunnatussa radio- ja televisiotoiminnassa, julkisissa elokuvaesityksissä sekä julkaisuissa.

Poliisihallituksen tehtävänä on valvoa, että rahapelien markkinoinnissa noudatetaan arpajaislain ja kuluttajansuojalain (38/1978) säännöksiä. Veikkaus Oy:n on annettava vuosittain sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle selvitys rahapelien markkinoinnista. Lisäksi rahapelien markkinointia valvoo kuluttaja-asiamies. Kuluttaja-asiamiehen toimivalta määräytyy kuluttajansuojalain 2 luvun mukaan, jonka markkinoinnin ja kaupallisten toimien käsitteet pohjautuvat direktiiviin sopimattomista menettelyistä elinkeinotoiminnassa (2005/29/EY). Kuluttaja-asiamiehen valvontatoimivalta on yleinen ja mahdollistaa tarvittaessa puuttumisen sopimattomiin kaupallisiin menettelytapoihin.

Arpajaislain 62 b §:n mukaan Poliisihallitus voi kieltää 14 b §:n vastaisen rahapelien markkinoinnin. 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 markkinoinnissa ei ole korjattu.

Arpajaislain 62 c §:n mukaan Poliisihallitus voi asettaa 62 b §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi uhkasakon. Markkinaoikeus tuomitsee 62 b §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon maksettavaksi Poliisihallituksen hakemuksesta. Uhkasakkomenettelystä säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990). Rikoslain (39/1889) 17 luvun 16 b §:n 8 kohdan mukaan se, joka rikkoo rahapelien markkinointia koskevia arpajaislain 14 b §:n säännöksiä, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, arpajaisrikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

Markkinointi on yhteydessä rahapelaamiseen ja siitä aiheutuviin haittoihin monin eri tavoin, mutta erilaisia vaikutusmekanismeja ei kovin tarkasti tunneta rahapelihaittojen osalta. Markkinointi vaikuttaa eri pelaajiin ja pelaajaryhmiin eri tavoin ja asenteet markkinointia kohtaan vaihtelevat. Ongelmapelaajat suhtautuvat markkinointiin keskimääräistä kriittisemmin ja kokevat markkinoinnin keskimääräistä useammin haitalliseksi. Markkinoinnilla on tutkimuksessa osoitettu olevan yhteys erityisesti haittoja kokeneiden pelaamiskäyttäytymiseen. Riski koskee myös niin sanottua pelikohdeinformaatiota.

THL:n väestötutkimuksen mukaan vuonna 2019 vastaajista 61 prosenttia oli tyytyväisiä Veikkaus Oy:n mainontaan Suomessa. Vastaavasti 32 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että Veikkaus Oy:n mainonta Suomessa oli liian runsasta ja seitsemän prosenttia vastaajista ei osannut sanoa (THL Tilastoraportti 24/2020).

Kilpailu- ja kuluttajavirasto, jäljempänä *KKV*, on tutkinut Suomen rahapelaamisen toimialaa sekä kilpailun, mutta ennen kaikkea kuluttajien suojelun näkökulmasta. KKV on tarkastellut, millä tavalla Suomen rahapelimarkkinat pitäisi järjestää, että peliongelmia voitaisiin vähentää ja ehkäistä ennalta mahdollisimman tehokkaasti. KKV on julkaissut neljä raporttia, joista yhdessä tarkastellaan markkinointia (KKV selvityksiä 5/2019), sekä selvityksen loppuraportin helmikuussa 2021 (KKV selvityksiä 4/2021). Markkinointia tarkastelleen KKV:n väliraportin mukaan Veikkaus Oy:n rahapelimarkkinointi on runsasta jopa siinä määrin, että markkinoinnista muodostuu paikoitellen aggressiivinen vaikutelma ja käytännön markkinointiviestinnässä punaisista peleistä annettava pelikohdeinformaatio sekoittuu vihreiden pelien markkinointiin. KKV:n mukaan suuri osa markkinointiongelmista johtuu laveasta sääntelystä ja markkinoinnin monet ongelmat osoittavat, että rahapelien markkinoinnin sääntelyä tulee tarkentaa ja selkeyttää. Arpajaislain markkinointisääntelyn uudistamisessa tulee KKV:n mukaan kiinnittää huomiota myös sääntelyn vastaisesta toiminnasta langetettaviin sanktioihin. KKV toteaa, että raha-

pelien markkinoinnin sääntelyä kehitettäessä on syytä hyödyntää riippuvuutta aiheuttavien alkoholin ja tupakan markkinoinnissa sovellettavia säädöksiä ja toimintamalleja. KKV on selvityksensä loppuraportissa todennut, että kokonaisuutena arvioiden valmisteilla olevat uudistukset rahapelaamisen sääntelystä, valvonnasta, ohjauksesta, markkinoinnista ja maksuliikenteen estoista tukevat loogisesti sitä perustaa, jonka varassa monopolijärjestelmän hyväksyttävyys lepää. Lisäksi KKV on todennut, että suunnitellut toimenpiteet tukevat valitun rakenteen tarjoamia mahdollisuuksia vähentää tehokkaasti pelihaittoja (KKV selvityksiä 4/2021).

Raha-automaattien ja raha-automaattipelien haittojen hallintaa tarkastellut rahapelitoiminnan haittariskien ja haittojen arviointiryhmä katsoo, että rahapeliautomaattien ja automaattipelien erityisen haitallisuuden vuoksi niiden markkinoinnista tulisi luopua ensisijaisesti kokonaan. Markkinoinnista luopumisen tulisi kattaa arviointiryhmän mukaan myös niin sanottu pelikohdeinformaatio. Sen sijaan valistustarkoituksessa pelaamisen hallintaa ja tietoista valintaa tukeva, pelejä ja niiden luonnetta koskeva informaatio pitäisi varmistaa pelaajien saataville. Veikkaus Oy:lle tulisi tämän varmistamiseksi asettaa velvollisuus informoida pelaajia automaattipelien erityisestä haitallisuudesta. Velvoitteen tulisi arviointiryhmän näkemyksen mukaan koskea ainakin automaattipelejä ja siinä tulisi huomioida tarpeenmukaisesti automaattipelien sisäiset erot. Mikäli jatkossa rahapeliautomaattien markkinointi tai pelikohdeinformaatio joiltain osin sallitaan, ehdottaa arviointiryhmä markkinointipykälään lisättäväksi edellä mainittua informointivelvoitetta pelin haitallisuudesta.

Arviointiryhmä katsoo, että markkinointia tulisi tarkastella myös lainsäädännöllistä kehystä laajempana käsitteenä. Siihen kuuluu muun muassa pelien äänimaailmaan (houkuttelevuus) ja ulkonäköön (esimerkiksi valojen käyttö ja värit) liittyviä piirteitä, joilla ihmisiä houkutellaan pelaamaan sekä muun muassa pelien esillepanoa ja erilaisia ristiinmarkkinoinnillisia pelaamisen edistämiseen tähtääviä toimia. Arviointiryhmä toteaa, että tunnistautumisen laajenemisen myötä on tärkeää varmistaa myös, ettei sen myötä laajenevaa peli- ja pelaajadataa käytetä pelaamisen kannustamiseen, vaan haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:25).

Veikkaus Oy:n markkinointi sai paljon huomiota vuoden 2019 syksyllä ja tämän jälkeen Veikkaus Oy:n markkinointi on muuttunut maltillisemmaksi. Poliisihallitukselle tulee markkinoinnin osalta kuitenkin yhä paljon yhteydenottoja, joissa on esitetty huolia markkinoinnin luonteesta ja kattavuudesta. Poliisihallituksen Taloustutkimuksella teettämän selvityksen mukaan 63 prosenttia 15–17-vuotiaista on nähnyt viimeisen vuoden aikana rahapelien markkinointia, kun taas kaikista vastaajista 84 prosenttia on nähnyt rahapelien markkinointia viimeisen vuoden aikana. Kaikista rahapeliyhtiöistä Veikkaus Oy:n markkinointia oli nähty selvästi eniten. Poliisihallituksen mukaan tämä kertoo siitä, että Veikkaus Oy:n markkinointi on hyvin näkyvää ja tavoittaa myös alaikäisiä. Alaikäisten tavoittamisesta kertoo myös se, että Taloustutkimuksen selvityksen mukaan 28 prosenttia 15–17-vuotiaista on pelannut rahapelejä viimeisen vuoden aikana.

Veikkaus Oy:n näkemyksen mukaan rahapelihaittojen torjumiseksi markkinointia koskevan sääntelyn tulisi tukea pelaamiseen kanavoitumista säänneltyyn tarjontaan. Lisäksi sääntelyn tulisi tukea kysynnän ohjautumista säännellyn pelitarjonnan sisällä haitallisesta pelaamisesta vähemmän haitalliseen pelaamiseen. Markkinoinnin tulisi kuitenkin rajoittua siihen, mikä on kysynnän ohjaamisen toteutumisen kannalta välttämätöntä. Veikkaus Oy:n näkemyksen mukaan markkinointia voidaan tarkastella myös osana kuluttajan informointia, jotta kuluttaja voi tehdä pelaamispäätöksen oikeaan tietoon perustuen. Erityisesti vedonlyöntilyöntipelien osalta rahapelaamista kohdistuu runsaasti yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen tarjontaan. Veikkaus Oy:n näkemyksen mukaan vedonlyöntipeleihin liittyy tämän vuoksi voimassa olevassa arpajaislaissa sallittua pelikohdeinformaatiota laajempi markkinoinnin tarve.

Arpajaislain vastaisten rahapelien markkinointi

Arpajaislain 62 §:ssä säädetään arpajaisten toimeenpanoa koskevista kiellosta. Muiden kuin Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpano ja markkinointi on kielletty. Arpajaislain vastaiseen rahapelitoimintaan puuttumisen mahdollistamiseksi arpajaislain 62 a §:ssä säädetään rahapelien toimeenpanon kieltämisestä ja 62 c §:ssä edellä mainittujen kieltojen tehosteeksi asetettavasta uhkasakosta. Poliisihallituksen kieltopäätös voidaan kohdistaa sellaiseen rahapelin toimeenpanijaan, elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön, joka markkinoi rahapelejä arpajaislain vastaisesti. Muiden kuin Veikkaus Oy:n rahapelien markkinointi on myös rikoslain 17 luvun 16 a §:ssä säädetty rahapelirikoksena rangaistavaksi.

Siitä huolimatta, että ainoastaan Veikkaus Oy saa toimeenpanna ja markkinoida rahapelejä Manner-Suomessa, Manner-Suomeen ja mannersuomalaisille kuluttajille suunnattua arpajaislain vastaisten rahapelien markkinointia toteutetaan monia erilaisia viestintäkanavia hyödyntämällä ja pyrkimällä eri tavoin vaikuttamaan kaupallisesti kuluttajiin. Markkinoinnissa käytetään erittäin laajasti suomen kieltä ja mainoksissa saatetaan suomenkielisen kasinon nimen lisäksi nimenomaisesti todeta, että kyseessä on suomalainen nettikasino. Lisäksi arpajaislain vastaisessa markkinoinnissa hyödynnetään lisäksi esimerkiksi suomalaista yleisöä puhuttelevaa sisältöä, julkisuudesta tuttuja henkilöitä ja luodaan muutoinkin mielikuvaa paikallisuudesta ja maantieteellisestä läheisyydestä. Ulkomaisten rahapeliyhtiöiden markkinointiviestintään saatetaan myös sisällyttää maininta valtakunnallisesta auttavasta palvelusta Peluurista ja sitä kautta pyrkiä hämärtämään kuluttajien käsitystä siitä, että kyseisellä rahapeliyhteisöllä olisi oikeus toimeenpanna rahapelejä Manner-Suomessa. Arpajaislakiin sisältyvää yksiselitteistä kieltoa markkinoida muita kuin Veikkaus Oy:n rahapelejä pyritään myös kiertämään hyödyntämällä piilomarkkinointia.

Poliisihallituksen havaintojen perusteella arpajaislain vastaisten rahapelien markkinointia esiintyy erityisesti internetissä eri tavoin toteutettuna. Sosiaalisessa mediassa markkinointia tekevät sosiaalisen median vaikuttajat ja muut julkisuuden henkilöt sekä rahapeliyhtiöt. Markkinointi tapahtuu suoran mainonnan lisäksi vaikuttajamarkkinoinnin kautta, jossa yksityishenkilöt kertovat pelaavansa tietyn yhtiön rahapelejä sekä yleensä tuovat esille peleistä saamiaan voittoja. Vaikuttajat käyttävät sosiaalisen median kanavissaan rahapeliyhtiöihin liittyviä aihetunnisteita (hashtag), linkittävät rahapelisivustoille tai rahapelisivustoja markkinoiville verkkosivuille, kommentoivat toisten rahapeliyhtiöitä markkinoivien vaikuttajien päivityksiä, jakavat videoita pelaamisestaan ja lisäävät myös muilla tavoin rahapeliyhtiöiden tunnettavuutta. Lisäksi seuraajia saatetaan pyrkiä houkuttelemaan pelaamaan erilaisten tarjousten ja bonusten keinoin. Toimintaan puuttumisen kannalta haasteita tuottaa etenkin vaikeus saada kieltopäätökset koskemaan myös elinkeinonharjoittamisluonteisesti toimivia yksityishenkilöitä ja ulkomaille sijoittautuneiden rahapeliyhtiöiden sekä markkinoinnissa välikätenä toimivien yhtiöiden ja alustojen vastuukysymykset.

Internetmarkkinoinnissa on havaittavissa myös muita trendejä sosiaalisen median lisäksi. Yleistymässä ovat etenkin affiliaattitoimijat, jotka markkinoivat ulkomaisia rahapeliyhtiöitä verkkosivuillaan joko toimituksellisen sisällön joukossa tai suoraan markkinointibannereiden avulla. Poliisihallituksen tietojen mukaan affiliaattitoimijat tekevät yleensä yhteistyötä ulkomaisen markkinointiyhtiön tai suoraan rahapeliyhtiön kanssa. Tarkoituksena on suoraan ohjata mannersuomalaisia rahapeliyhtiöiden verkkosivuille sekä tehdä hakukoneoptimointia eli nostaa rahapeliyhtiöiden näkyvyyttä hakutuloksissa.

Rahapeliyhtiöt ovat myös päässeet mainostamaan Suomen suosituimmilla verkkosivuilla, koska nämä sivustot myyvät mainostilaa yleensä niin sanotun ohjelmallisen ostamisen kautta. Ohjelmallisessa ostamisessa mainospaikan myynti ja ostaminen kohdistuu kerrallaan vain yhden

käyttäjän yksittäiseen vierailuun kullakin verkkosivulla ja tapahtuu automatisoidun huutokaupan välityksellä. Koko prosessin kesto on vain joitain satoja millisekunteja. Ohjelmallisessa ostamisessa mainostilan sisällön hallinta on toteutettu osto- ja myyntiohjelmistoilla. Tällöin sisällön hallinta perustuu ennalta määritettyihin ehtoihin ja estolistoihin, joilla mainostilan tarjoaja voi kieltää tai pyrkiä estämään tietyt mainoskategoriat, esimerkiksi rahapelimainonnan. Rahapeliyhtiöt ovat kiertäneet näitä estolistoja merkitsemällä mainoksensa johonkin sallittuun kategoriaan rahapelimainonnan sijasta. Verkkosivuilla esiintyy markkinointia myös toimitukselliselta sisällöltä vaikuttavissa artikkeleissa, jotka lähemmin tarkasteltuna sisältävät joko markkinoinniksi katsottavaa tekstiä tai linkityksiä rahapelisivustoille. Näiden tekstien tavoitteena on paitsi markkinoida rahapelejä niin myös nostaa linkitettyjä sivuja hakukoneiden tuloksissa. Esimerkiksi vuonna 2020 Poliisihallitus antoi kieltopäätöksiä, jotka koskivat journalistiselta sisällöltä vaikuttavan tekstin sisään upotettuja rahapelimainoksia ja linkityksiä rahapeli- tai affiliaattisivustoille.

Arpajaislain vastaisten rahapelien markkinointia esiintyy jonkin verran myös fyysisessä ympäristössä, kuten rahapeliyhtiöiden järjestämissä sponsoritapahtumissa tai tilaisuuksissa, joissa tavoitetaan suuria ihmisjoukkoja. Markkinoinnin ohella ulkomaiset rahapeliyhtiöt suuntaavat Suomeen myös muuta rahapelien toimeenpanoa. Esimerkiksi mobiilisovelluksia tuotetaan suomen kielellä ja ne ovat avoimesti ladattavissa osassa sovelluskaupoista. Sovelluksia on tällä hetkellä saatavilla useita kymmeniä.

Helsingin yliopiston riippuvuuksien, yhteiskunnallisen sääntelyn ja hallinnan tutkimuskeskuksen (CEACG) huhtikuussa 2021 julkaistussa selvityksessä on tarkasteltu yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden käyttämiä markkinointikeinoja erityisesti sosiaalisessa mediassa (Valtiotieteellisen tiedekunnan julkaisuja 187 (2021)). Selvityksen mukaan suuri joukko kansainvälisiä rahapelisivustoja mainostaa tuotteitaan suomeksi ja houkuttelee suomalaisia asiakkaikseen. Sivustot eroavat toisistaan sen perusteella, kuinka aktiivisesti niiden sisällöt puhuttelevat suomalaisia kuluttajia. Selvityksessä on tarkasteltu lähemmin tapausesimerkkeinä yhdeksän eri rahapelibrändin internetsivuja sekä sosiaalisen median tilejä.

Suomalaisille kuluttajille suunnattua markkinointia esiintyy runsaasti myös eräillä tv-kanavilla. Yksi tehokkaaksi arvioitu keino arpajaislain vastaiseen rahapelien markkinointiin puuttumisessa on sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 32 §:ssä säädetty television ohjelmistotoimiluvan peruuttaminen. Säännös soveltuu kuitenkin ainoastaan maanpäällisessä digitaalisessa televisioverkossa (antenniverkossa) harjoitettavaan televisiotoimintaan. Näin ollen kaapelitelevisiotoiminta jää ohjelmistotoimiluvan ja sitä koskevien säännösten soveltamisen ulkopuolelle. Ohjelmistotoimiluvan peruuttamista koskeva säännös ei myöskään koske internetin kautta välitettäviä ohjelmapalveluita. Noin puolet Suomessa televisiotalouksien vastaanottamista lähetyksistä tapahtuu antenniverkon kautta. Poliisihallitus on aloittanut tehostetun yhteistyön toimilupien peruuttamisesta vastaavan Liikenne- ja viestintäviraston kanssa sekä käynnistänyt valvontatoimet useilla ulkomailta Suomeen suunnatuilla tv-kanavilla lähetettyjen rahapelimainosten johdosta.

Poliisihallituksen tehtävät lainvastaiseen rahapelitoimintaan puuttumisessa ja markkinoinnin valvonnassa ovat viime vuosina lisääntyneet merkittävästi. Osittain tämä johtuu siitä, että sekä rahapelien toimeenpano että markkinointi ovat entistä monikanavaisempia ja lukuisat sosiaalisen median palvelut sisältävät rahapelien markkinointia. Poliisihallitus on viime vuosina aktiivisesti pyrkinyt puuttumaan eri kanavissa tapahtuvaan rahapelien markkinointiin erilaisin keinoin. Lainvastaiseen rahapelitoimintaan ja markkinointiin puuttumisessa Poliisihallituksella on käytössään hallinnollisia menettelyjä, joita se voi jälkikäteisesti kohdistaa säännöksiä rikkoneeseen toimijaan. Lievimmillään Poliisihallitus neuvoo ja ohjeistaa arpajaislain vastaisesti toiminutta, mutta Poliisihallitus voi myös kieltää arpajaislain vastaisen rahapelien toimeenpanon ja

markkinoinnin sekä asettaa kiellon tehosteeksi uhkasakon. Kielto voidaan kohdistaa rahapelin toimeenpanijaan sekä elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön.

Markkinointikanavien ja toimijoiden moninaisuuden vuoksi puuttuminen arpajaislain vastaisten rahapelien markkinointiin on kuitenkin osoittautunut käytännössä hankalaksi. Voimassa olevassa arpajaislaissa säädetyt Poliisihallituksen toimivaltuudet kohdistuvat jo tapahtuneen arpajaislain vastaisen toiminnan keskeyttämiseen ja lopettamiseen, jolloin arpajaislain vastaisen menettelyn seuraukset ja siitä vastuussa olevan tahon tavoitteet ovat jo todennäköisesti toteutuneet. Etenkin markkinoinnin osalta toteutuneen lainvastaisen menettelyn vaikutukset ovat välittömiä ja toteutuneella markkinoinnilla voi olla laajasti näkyvyyttä. Poliisihallitus voi julkisella viestinnällä ja tiedottamisella lisätä tietoa arpajaislain säännöksistä. Voimassa olevassa arpajaislaissa ei ole kuitenkaan säännöksiä, jotka jo ennalta estävästi tehokkaasti vaikuttaisivat lainvastaiseen toimintaan tai joiden nojalla toimijalle voitaisiin hallinnollisessa menettelyssä määrätä seuraamuksia jo aloitetusta tai toteutetusta lainvastaisesta menettelystä. Seuraamusten kohdentaminen lainvastaiseen toimijaan edellyttää sen sijaan rikosoikeudellista prosessia. Suomeen sijoittautuneiden yhtiöiden toimintaan Poliisihallitus voi puuttua melko tehokkaasti, mutta jo suomalaisten yksityishenkilöiden tekemään markkinointiin puuttuminen tehokkaasti vaatisi lisää välineitä, kuten mahdollisuuden seuraamusmaksuun tai kieltopäätökseen. Ulkomaisten markkinointiyhtiöiden ja rahapeliyhtiöiden toimintaan puuttuminen puolestaan on osoittautunut haastavaksi johtuen toimivallan rajoituksista sekä internetin ja mainosmyynnin rajoja ylittävästä luonteesta. Euroopan komissio on teettänyt selvityksen eri EU- ja ETA-maissa käytössä olevista teknisistä estokeinoista ja muista kansallisen lainsäädännön täytäntöönpanokeinoista (Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers, Hörnle et al., 2018). Selvitys on julkaistu 29.1.2019 ja se on saatavissa komission verkkosivulla. Selvityksessä todetaan, seuraamusten täytäntöönpanossa esiintyy aina haasteita silloin, kun rahapelitoimintaa tai sen markkinointia harjoitetaan rajat ylittävästi. Toimivallan puuttumisen johdosta kansallisella lainsäädännöllä on mahdollista ainoastaan rajallisesti puuttua yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelta tulevaan markkinointiin. Puuttuminen edellyttää myös merkittäviä resursseja.

THL:n väestötutkimuksen vuonna 2019 vastaajista 54 prosenttia oli tyytyväisiä yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen rahapelien mainontaan. Vastaavasti 25 prosenttia vastaajista oli sitä mieltä, että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolinen rahapelien mainonta Suomessa oli liian runsasta ja neljä prosenttia vastaajista koki mainonnan liian vähäiseksi. Vastaajista 17 prosenttia ei osannut sanoa mielipidettään (THL Tilastoraportti 24/2020).

2.5 Henkilötietojen käsittely ja tietojen luovuttaminen

Arpajaislaissa säädetään Veikkaus Oy:n velvollisuudesta toimeenpanna rahapelit siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään. Arpajaislakiin sisältyy myös useita säännöksiä Veikkaus Oy:n velvollisuudesta toimittaa tietoa eri tahoille. Säännösten tarkoituksena on osaltaan tukea yksinoikeusjärjestelmän oikeuttamisperusteiden turvaamista ja Veikkaus Oy:n erityistehtävän toteutumista.

Arpajaislain 44 §:n mukaan Poliisihallituksella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada Veikkaus Oy:ltä valvontatehtävän suorittamiseksi tarpeellisia tietoja ja asiakirjoja. Poliisihallitukselle tulee valvontatehtävää suorittaessaan henkilötietoja sisältävää valvonta-aineistoa Veikkaus Oy:n toimeenpanemista peleistä sekä asiakastietoja Veikkaus Oy:n asiakasrekisteristä. Näiden tietojen laillisen käsittelyn mahdollistamiseksi henkilötietojen käsittelystä poliisitoiminnassa annetun lain (616/2019), jäljempänä *poliisin henkilötietolaki,* 12 §:ssä on säädetty, että

poliisi saa osana rahanpesulain mukaista valvontaa käsitellä rahapeliyhtiön ja muun sen valvottavaksi mainituissa laeissa säädetyn elinkeinonharjoittajan ja yhteisön asiakkaita koskevia henkilötietoja siinä määrin kuin se on tarpeen valvontatehtävän suorittamiseksi. Lainkohdan perusteluiden mukaan poliisi voi käsitellä muun muassa seuraavia henkilötietoja: pelaajatunniste, syntymäaika, sukupuoli, yhteystiedot, kuolinpäivä, peliyhtiön antama asiakasnumero, pelaajan tilinumero, rekisteröitymispäivä, pelitilin sulkemispäivä, pelaajan asettamat pelirajat, rahansiirrot pelitilille, pelitilille siirrettäviä varoja koskevat rahansiirtorajat, pelitapahtumien tiedot, peliestot ja pelikiellot. Tietoja saa lain 13 §:n mukaan käyttää vain niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen. Tietojen poistamisesta säädetään poliisin henkilötietolain 38 §:ssä ja rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta lain 6 luvussa. Rekisteröidyllä on oikeus saada pääsy poliisin lupahallinnollisissa tehtävissä käsittelemiin henkilötietoihin luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen ((EU) 2016/679), jäljempänä *tietosuoja-asetus*, ja kansallisen tietosuojalain (1050/2018) mukaisin edellytyksin.

Arpajaislain 53 §:n mukaan Veikkaus Oy:n on toimitettava vuosittain toimintasuunnitelmansa, seuraavaa vuotta koskeva talousarvionsa sekä tilinpäätösasiakirjansa välittömästi sen valmistuttua kunkin käyttötarkoituksen tuotonjakoasioita käsittelevälle ministeriölle sekä valtiovarainministeriölle, sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle. Lisäksi yhtiön tulee antaa vuosittain kunkin käyttötarkoituksen tuotonjakoasioita käsittelevälle ministeriölle sekä sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle kertomus pelitoimintansa kehityksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Yhtiön on myös toimitettava rahapelien toimeenpanoa koskevat tiedot tilastoimista varten Poliisihallitukselle sekä arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvien haittojen seurantaa, tutkimusta ja rahapelien haitallisuuden arviointia varten tarpeelliset tiedot sosiaali- ja terveysministeriölle. Säännöksessä ei ole täsmennetty, koskeeko velvollisuus tietojen luovuttamiseen myös henkilötietoja.

Arpajaislain 51 §:ssä säädetään pelikasinon asiakas- ja valvontarekisteristä. Veikkaus Oy:llä on oikeus pelitoiminnan valvomiseksi pitää pelikasinon asiakas- ja valvontarekisteriä, johon saadaan kerätä ja tallettaa pykälässä säädettyjä pelikasinon asiakkaita ja heidän pelaamistaan koskevia tietoja, kuten esimerkiksi etu- ja sukunimi, syntymäaika, kansalaisuus, kuva, sisäänpääsytai pelikielto, pelikasinossa pelaamista koskevat tiedot, epäilty tai todettu pelivilppi ja häiriökäyttäytymistä koskevat tiedot. Tiedot kerätään asiakkaan ilmoituksen perusteella ja teknisellä laitteella katsellen tai kuvaten. Rekisteriin saadaan myös kerätä ja tallettaa teknisellä laitteella katsellen tai kuvaten kerätyt tiedot pelikasinon henkilökunnasta. Rekisteriin talletettuja tietoja saavat käsitellä vain ne Veikkaus Oy:n henkilökuntaan kuuluvat, jotka tarvitsevat oikeuden käsitellä tietoja työtehtäviensä hoitamiseksi ja vain siinä laajuudessa kuin heidän työtehtävänsä hoitaminen sitä vaatii. Rekisterinpitäjä saa luovuttaa rekisteritietoja 43 §:ssä tarkoitetuille viralliselle valvojille valvontatehtävän suorittamiseksi. Rekisteriin talletetut tiedot on poistettava heti, kun ne eivät enää ole tarpeen pelikasinotoiminnan valvontaa varten, kuitenkin viimeistään kolmen vuoden kuluttua tallettamisesta.

Arpajaislain 52 §:n mukaan haittojen seurannasta ja tutkimuksesta sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä vastaa sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä on vuodesta 2016 lähtien toiminut rahapelitoiminnan haittariskien ja haittojen arviointiryhmä osana arpajaislain 52 §:n mukaista työtä. Arviointiryhmä seuraa ja arvioi rahapelien toimeenpanoa rahapelihaittojen ja haittariskien näkökulmasta ja antaa niistä lausuntoja. Arviointiryhmä on esimerkiksi arvioimassa Veikkaus Oy:n sähköisesti välitettäviä rahapelejä koskevaa, sisäministeriön asetuksella joulukuussa 2017 säädettyä pelirajoituskokonaisuutta. Veikkaus Oy:n pelidataan liittyvien tietojen luovuttamista haittojen seurantaa, tutkimusta ja rahapelien

haitallisuuden arviointia varten on tarpeen selkiyttää. Lailla tulisi säätää yksiselitteisesti ja tyhjentävästi sekä tiedon luovutuksesta että henkilötiedon käsittelemisestä. Arviointiryhmän suorittama pelirajoituskokonaisuuden arviointi on datan saannin viivästymisen takia edelleen kesken.

Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadatan hyödyntäminen rahapelihaittojen seurannassa ja tutkimuksessa sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämisen kokonaisuudessa on tärkeää yksinoikeusjärjestelmän oikeuttamisperusteiden näkökulmasta. Arpajaislain 52 §:n toiminta on lakisääteistä työtä, jossa tuotetaan rahapelipolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä tietopohjaa ja kehitetään sen avulla työkaluja haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Yksityiskohtaista tutkimustyötä on hyvin vaikeaa tehdä pelkkien tilastotason tietojen perusteella, minkä vuoksi haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi onkin välttämätöntä hyödyntää myös yksilötasoista tietoa. Manner-Suomen kaltainen yksinoikeusjärjestelmä, jossa on ainoastaan yksi lainmukainen rahapelien toimeenpanija ja jolla on kattava pelitarjonta, tarjoaa kansainvälisessäkin vertailussa ainutlaatuisen aineiston monenlaiseen tutkimus- ja seurantakäyttöön. Tunnistautuneena pelaamisen osuuden kasvaessa peli- ja pelaajadatan käyttöarvo tässä tarkoituksessa kasvaa entisestään.

Veikkaus Oy on aikanaan kehittänyt pelikäyttäytymisen seurantaan algoritmin, joka arvioi tiettyjen pelaamisessa tapahtuvien indikaattorien perusteella pelikäyttäytymiseen liittyvää kohonnutta peliongelman riskiä. Veikkaus Oy:n näkemyksen mukaan se ei kuitenkaan tällä hetkellä voi käyttää algoritmia oman lakisääteisen tehtävänsä hoitamiseen lainsäädännöllisten syiden takia. Tietosuoja-asetuksessa määritellään, että sairauden riski on terveyttä koskeva henkilötieto (niin sanottu terveystieto). Koska edellä mainittu algoritmi ennustaa peliongelman riskiä, peliongelmalle on olemassa lääketieteellinen diagnoosi, ja algoritmin taustalla on käytetty pitkälti diagnoosin määrittelyn taustalla olevia indikaattoreita (niin sanottu PGSI:n kysymyspatteristo), algoritmin mukaisen luokittelun voidaan Veikkaus Oy:n näkemyksen mukaan katsoa olevan terveystieto. Terveystiedon käsittely on säädetty kielletyksi, ellei käsittelylle ole tietosuoja-asetuksessa määriteltyä perustetta. Veikkaus Oy:n näkemyksen mukaan sillä ei tällaista perustetta ole, joten yhtiö on toistaiseksi luopunut algoritmin hyödyntämisestä.

Veikkaus Oy esittänyt, että sen tarkoitus on uudistaa edellä mainittua algoritmia ja ottaa se käyttöön. Algoritmin avulla pyrittäisiin tunnistamaan riskialtista tai ongelmallista rahapelaamista ja toteutettaisiin erilaisia toimenpiteitä, joilla tällaista pelaamista pyrittäisiin ehkäisemään ja vähentämään. Mallia voitaisiin hyödyntää esimerkiksi Veikkaus Oy:n sähköisen pelipalvelun sisällön automatisoinnissa (esimerkiksi, mitä informaatiota tarjotaan ja missä tilanteessa, miten pelaamisen hallinnan työkaluja nostetaan esille), digitaalisen markkinoinnin rajoittamisessa (esimerkiksi, mitä sisältöä viestintä sisältää ja mitkä ovat kohderyhmät) sekä erilaisten manuaalisten kohderyhmäpoimintojen muodostamiseksi esimerkiksi asiakaskohtaamisia varten (esimerkiksi ongelmallisesti pelaavien asiakkaiden kontaktointi). Mallia ei olisi tarkoitus käyttää esimerkiksi pelikiellon automaattiseen asettamiseen, fyysisen kanavan pelisalien pääsyyn kieltämisessä taikka Veikkaus Oy:n sähköisen pelipalvelun sisällön tai tarjoamisen poistamiseen käytöstä.

Veikkaus Oy:n näkemyksen mukaan algoritmin käyttö edellyttäisi erityisten henkilötietojen käsittelyä, ja näiden tietojen käsittelystä ei ole säädetty voimassa olevassa arpajaislaissa. Pelihaittojen hallinnan näkökulmasta olisi olennaista yhdistää mallin toteutuksessa Veikkaus Oy:n kuluttaja-asiakasrekisteri sekä pelikasinon pelaaja- ja valvontarekisteri. Muussa tapauksessa ei ole mahdollista toteuttaa laissa määritettyä pelihaittojen seurantaa ja ehkäisyä täysimääräisesti.

Raha-automaattien ja raha-automaattipelien haittojen hallintaa tarkastelleen rahapelitoiminnan haittariskien ja haittojen arviointiryhmän näkemyksen mukaan yksinoikeusjärjestelmä tarjoaa

peli- ja pelaajadatan käytölle erityistä potentiaalia, joka tulisi myös täysimittaisesti ottaa käyttöön osana haittojen hallinnan tehostamista. Arviointiryhmä toteaa, että tunnistautumisen laajenemisen myötä on tärkeää varmistaa myös, ettei sen myötä laajenevaa peli- ja pelaajadataa käytetä pelaamiseen kannustamiseen, vaan haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Arviointiryhmä esittää riskikäyttäytymisen tunnistamisen ja interventioiden käyttöönoton varmistamiseksi, että Veikkaus Oy:lle kirjattaisiin Ruotsin malliin (omsorgsplikt) perustuen velvollisuus tähän. Arpajaislain uudistamisen yhteydessä Veikkaus Oy olisi velvoitettava käyttämään pelidataa pelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Rahapelihaittojen erityisosaamista olisi tärkeää hyödyntää datan hyödyntämisen suunnittelussa. Peli- ja pelaajadatan saatavuus osaksi 52 §:n työtä ja siihen kuuluvaa arviointityötä on tärkeää varmistaa riittävän tietopohjan ja parhaiden käytäntöjen mahdollistamiseksi. Peli- ja pelaajadatan laajempaa tutkimuskäyttöä tulisi myös edistää (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:25).

Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 28.5.2019 työryhmän määrittelemään rahapelihaittojen seurantaa ja seurannan mittareita. Yhtenä työryhmälle asetettuna tehtävänä oli pyrkiä sopimaan Veikkaus Oy:n peli- ja pelaaja-aineistojen käytön periaatteista erilaisiin tutkimuksellisiin ja sovelluksellisiin tarkoituksiin rahapelihaittojen seurannassa ja tutkimuksessa sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämisessä. Työryhmän näkemyksen mukaan Veikkaus Oy:n pelidatan hyödyntäminen parantaisi ja laajentaisi rahapelihaittojen seurannan tietopohjaa sekä tehostaisi haittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Työryhmässä todettiin arpajaislain 53 §:n 3 momentin mahdollistavan erilaiset tulkinnat eikä työryhmässä päästy yksimielisyyteen siitä, miten ja minkälaisia tietoja pykälän nojalla on mahdollista luovuttaa. Veikkaus Oy:n tulkinnan mukaan 53 §:n 3 momentti ei mahdollista muun kuin tilastomuotoisen datan luovuttamista. Sosiaali- ja terveysministeriö ja THL ovat nähneet yksilötasoisten tietojen laajan käsittelyoikeuden välttämättömäksi arpajaislain 52 §:n mukaisessa työssä sosiaali- ja terveysministeriössä ja THL:ssä.

Voimassa olevan arpajaislain 52 §:ssä tarkoitettua työtä toteuttaa sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti käytännössä THL, jolla ei ole toistaiseksi ollut laissa säädettyä oikeutta saada tehtävässä tarvittavia tietoja Veikkaus Oy:ltä. THL:n tehtävästä ei myöskään säädetä arpajaislaissa.

Sosiaali- ja terveysministeriön rahapelihaittojen seurantaa ja seurannan mittareita tarkastelleessa työryhmässä on yksimielisesti todettu, että asiakokonaisuutta Veikkaus Oy:n datan keräämisen ja käytön osalta olisi tarpeen selkiyttää osana arpajaislain uudistamista. Arpajaislain 52 §:n mukaisen työn ja Veikkaus Oy:n tietojen keräämisen ja vastuullisuustoimien varmistamisen lisäksi työryhmässä on nähty tärkeäksi edistää aineistojen laajempaa hyödynnettävyyttä tutkimuksessa (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:2).

2.6 Pelikasinon pelikielto

Arpajaislain 15 §:n mukaan pelaaja voi pyytää Veikkaus Oy:ltä pelikieltoa pelikasinoon. Myös Veikkaus Oy:llä on oikeus kieltää henkilöltä pääsy pelikasinoon tai rajoittaa hänen pelaamistaan, jos pelaaminen on aiheuttanut tai tulee ilmeisesti aiheuttamaan hänelle taloudellisesta tai terveydellisestä syystä johtuvaa sosiaalista haittaa. Sekä pelaajan että Veikkaus Oy:n aloitteesta asetettu kielto tai rajoitus on voimassa vähintään kolme kuukautta ja enintään yhden vuoden. Arpajaislaki ei sisällä säännöksiä pelikiellon asettamisesta ongelmapelaamisen vuoksi toisen henkilön, esimerkiksi pelaajan omaisen tai muun läheisen henkilön pyynnöstä. Sen lisäksi, että sisäänpääsy pelikasinolle voidaan kieltää kokonaan, Veikkaus Oy voi 15 §:n 2 momentin tarkoittamissa tilanteissa esimerkiksi rajoittaa käyntimääriä pelikasinolla. Veikkaus Oy on esimerkiksi rajoittanut pelaajan käyntimäärän yhteen kertaan kuukaudessa. Veikkaus Oy arvioi kiellon tai rajoituksen asettamista tapauskohtaisesti.

Veikkaus Oy asetti vuonna 2017 pelaajan itsensä pyytämiä sisäänpääsykieltoja tai muita pelaajan pyytämiä pelaamisen rajoituksia yhteensä 560 henkilölle. Vuonna 2018 vastaava luku oli 486 ja vuonna 2019 luku oli 426. Vuonna 2020 kieltoja ja rajoituksia asetettiin 220. Ongelmapelaamisen johdosta Veikkaus Oy asetti vuonna 2017 yhteensä 48 henkilölle joko sisäänpääsykiellon pelikasinoon tai muun pelikasinopelaamista koskevan rajoituksen. Vastaava luku 2018 oli 58 ja 2019 luku oli 74. Vuonna 2020 ongelmapelaamisen johdosta kieltoja ja rajoituksia asetettiin 45.

Keväällä 2019 julkaistun rahapelilainsäädännön kehittämistarpeita koskeneen sisäministeriön esiselvityksen mukaan pelikasinon pelikieltosääntelyä voisi olla perusteltua muuttaa siten, että kielto voisi olla voimassa myös toistaiseksi. Tällöin järjestelmä voisi olla esimerkiksi samankaltainen kuin verkkopelaamisessa eli toistaiseksi voimassa olevan kiellon voisi pyytää poistettavaksi aikaisintaan vuoden kuluttua kiellon asettamisesta ja poistaminen tulisi voimaan tietyn määräajan kuluttua poistamispyynnön tekemisestä. Esiselvityksen mukaan pelikieltomahdollisuuksia voitaisiin kehittää pelisalipelaamisen osalta rahapelihaittojen estämisen ja vähentämisen tehostamiseksi. Myös eduskunnan hallintovaliokunta on kiinnittänyt asiaan huomiota tunnistautunutta raha-automaattipelaamista koskeneeseen hallituksen esitykseen antamassaan mietinnössä (HaVM 31/2018 vp). Mietinnössään hallintovaliokunta edellyttää, että Veikkaus Oy:n tulee arpajaislain rahapelihaittojen ehkäisemis- ja vähentämistavoitteen toteuttamiseksi kehittää ja vahvistaa omaa pelisalivalvontaansa haitallisen pelaamisen ja peliongelmien tunnistamiseksi ja niihin puuttumiseksi. Esiselvityksessä todetaan myös, että rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen tehostamiseksi voisi olla tarpeen tarkastella järjestelmää, jossa pelaaja voisi asettaa itselleen pelikiellon kanavarajat ylittäen esimerkiksi siten, että Veikkaus Oy:n pelitiliasiakkaalla olisi mahdollisuus asettaa verkon välityksellä itselleen pelikielto verkkopelaamisen lisäksi myös pelikasinoon ja pelisaleihin.

Rahapeliyhteisöjen yhdistämistä koskevassa mietinnössään (HaVM 25/2016 vp) eduskunnan hallintovaliokunta totesi, että asiantuntijakuulemisessa kiinnitettiin huomioita ongelmapelaamiseen kasinolla liittyviin rajoituksiin. Todistettavasti pelivilpistä tavoitettu on jouduttu päästämään kasinolle pelikiellolle asetetun määräajan jälkeen pelaamaan, mitä toiset pelaajat eivät ole pitäneet välttämättä asianmukaisena. Toisaalta valiokunnalle oli tuotu esiin, että kolmen kuukauden minimirajoitus kasinolle pääsyn suhteen voi olla aivan pienissä rikkeissä kohtuuton ja että sääntelyä olisi aiheellista joustavoittaa myös tältä osin.

Rahapelihaitta-asiantuntijat ovat tuoneet esille, että pelikasinon lisäksi toistaiseksi voimassa oleva pelikielto tulisi ulottaa myös Veikkaus Oy:n pelisaleihin. Pelikiellon ottamisen tulisi olla myös mahdollista pelaajalle siten, ettei hänen tarvitsi asioida pelikasinolla tai pelisalissa ja siten altistua pelaamiselle. Pelikiellon ulottaminen pelisaleihin edistäisi pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Pelisaleihin pääsy voi lisätä rahapelaamista erityisesti jo ongelmallisesti rahapelejä pelaavien keskuudessa. Sen jälkeen, kun pakollinen tunnistautuminen on otettu käyttöön Veikkaus Oy:n omien pelisalien raha-automaateissa ja pöytäpeleissä, pelaajalla olisi mahdollisuus asettaa itsellensä pelikielto näihin peleihin asioimatta pelisalissa.

Veikkaus Oy:n näkemyksen mukaan yhtiöllä tulisi olla oikeus poistaa henkilö yhtiön pelisalista henkilön itsensä, pelisalin muiden asiakkaiden sekä henkilöstön turvallisuuden varmistamiseksi, sekä niissä tilanteissa, joissa syynä on Veikkaus Oy:n aloitteesta asetettu pääsykielto tai pelaajan itsensä asettama rajoitus. Veikkaus Oy:n näkemyksen mukaan häiriökäyttäytymisen ehkäisy ja pääsykieltojen valvonta voitaisiin toteuttaa nykytekniikalla kustannustehokkaasti, mutta yhtiöllä tulisi olla laissa säädetty oikeus pitää tähän liittyvää rekisteriä. Yhtiön näkemyksen mukaan pelisalin ovella tapahtuva pakollinen tunnistautuminen ei lisäisi turvallisuutta, vaan vaikuttaisi ratkaisevasti pelisalien kannattavuuteen ja verkoston laajuuteen.

2.7 Maksuliikenteelle asetettavat estot

Arpajaislakiin tai muuhun kansalliseen lainsäädäntöön ei sisälly Manner-Suomen ulkopuolelle suuntautuvaan rahapelaamiseen liittyvän maksuliikenteen estämistä koskevia säännöksiä. Arpajaislaissa ei myöskään säädetä Manner-Suomen ulkopuoliseen rahapelaamiseen liittyvän verkkoliikenteen estoista eikä varoitusilmoituksista. Maksuliikenteen estämisellä tarkoitetaan käytännössä sitä, että pankki tai muu maksupalveluntarjoaja estää sellaiset maksutapahtumat, jotka liittyvät lainsäädännön vastaiseen rahapelitoimintaan. Esto voi kohdistua pelaajan rahapelioperaattorille suorittamaan pelipanoksen maksuun tai rahapeleistä saatujen voittojen maksamiseen pelaajille. Sisäministeriö selvitti erilaisten teknisten estokeinojen käyttöönottamista Suomessa (Sisäministeriön julkaisuja 2019:25). Esiselvityksessä selvitettiin rahapelaamiseen liittyvälle maksuliikenteelle asetettavien estojen käyttöönottamiseen liittyviä lainsäädännöllisiä ja teknisiä näkökohtia. Esiselvityksessä hyödynnettiin Euroopan komission teettämää selvitystä eri EU- ja ETA-maissa käytössä olevista teknisistä estokeinoista ja muista kansallisen lainsäädännön täytäntöönpanokeinoista (Hörnle et al., 2018).

Esiselvityksen mukaan Manner-Suomen yksinoikeusjärjestelmässä teknisten estokeinojen käyttöönotto olisi perusteltavissa rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja niiden vähentämiseksi. Esiselvityksessä ei tullut ilmi kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia tai EU-oikeudellisia esteitä teknisten estotoimien käyttöönottamiselle, mutta niiden käyttöönottamiseen liittyy useita haasteita. Rahapelaamiseen liittyvä maksuliikenne voi esimerkiksi olla vaikea tunnistaa muun muassa usein käytettävien maksunvälittäjien vuoksi, minkä vuoksi estojen kohdistaminen voi osoittautua hankalaksi. Maksamiskäytännöt myös kehittyvät jatkuvasti ja maksupalveluita tarjotaan valtioiden rajat ylittäen, mikä voi teknisestä näkökulmasta vaikeuttaa tehokkaan estojärjestelmän luomista. Maksupalveluja koskevan lainsäädännön muutosten lisäksi maksuliikenteen estot edellyttäisivät muun muassa pankkien ja muiden maksupalveluita tarjoavien toimijoiden monitorointijärjestelmien kehittämistä sekä tietojärjestelmämuutoksia. Lisäksi tehokas estojärjestelmä edellyttäisi riittäviä viranomaisresursseja, jotta voitaisiin huolehtia esimerkiksi ajantasaisten estolistojen laatimisesta.

Suomen rahapelijärjestelmää koskeneen selvityksen väliraportissa (KKV selvityksiä 4/2019) KKV toteaa, että vaikka Suomessa onkin monopolijärjestelmä, suomalaisten on mahdollista pelata rahapelejä ulkomaisten peliyritysten nettisivustoilla. Jotta rahapelaaminen olisi aidossa monopoliympäristössä, tulee esille kysymys mahdollisesta tarpeesta rajoittaa ulkomaille pelaamista. Tätä varten on tärkeää KKV:n mukaan selvittää, missä määrin kotimaan rahapelaamisesta siirrytään ulkomaisiin nettipeleihin ja voidaanko tähän tehokkaasti puuttua voimassa olevan sääntelyn ja esimerkiksi kanavoinnin keinoin. Jos pysytään monopolijärjestelmässä, on Suomessa KKV:n mukaan kenties tarpeen harkita mahdollisuuksia blokata ulkomaille suuntautuvaa rahapelaamista ja selvittää seikkaperäisesti eri blokkausvaihtoehtojen tehokkuutta, vaikuttavuutta ja kannattavuutta. KKV on selvityksensä loppuraportissa todennut, että kokonaisuutena arvioiden valmisteilla olevat uudistukset rahapelaamisen sääntelystä, valvonnasta, ohjauksesta, markkinoinnista ja maksuliikenteen estoista tukevat loogisesti sitä perustaa, jonka varassa monopolijärjestelmän hyväksyttävyys lepää. Lisäksi KKV on todennut, että suunnitellut toimenpiteet tukevat valitun rakenteen tarjoamia mahdollisuuksia vähentää tehokkaasti pelihaittoja (KKV selvityksiä 4/2021).

Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva arviointiryhmä pitää selvityksessään tärkeänä, että yksinoikeusjärjestelmän potentiaali haittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä otetaan järjestelmällisemmin kaikilla haittojen hallinnan osa-alueilla käyttöön (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:25). Yksinoikeusjärjestelmässä on mahdollisuus asettaa kattavasti yksityiskohtaisia, kaiken tunnistautuneen pelaamisen sisältäviä kulutusrajoja ja pe-

laamisen hallintavälineitä. Tunnistautumisen laajentaminen edistää tätä potentiaalia. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan saavutettavuutta tulisi samalla pyrkiä vähentämään, koska tältä osin tarjonta on rahapelien toimeenpanoon kohdennettavien sääntelytoimien ulottumattomissa. Kuluttajansuojaa, riittävien pelaamisen hallinnan välineiden sekä tehokkaiden pakollisten pelirajoitusten tarjoamista pelaajille tai pelituotteiden kontrollia ei järjestelmän ulkopuolisessa pelaamisessa voida varmistaa. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan riskitaso on keskimäärin Veikkaus Oy:n tarjontaa kovempi. Se on tuotepiirteiden osalta kirjavaa ja pitää sisällään osin sellaisia ominaisuuksia, joiden tarjoamisesta on syytä kokonaan pidättäytyä. Kuten arviointiryhmä on muissakin yhteyksissä todennut, haittojen ehkäisyn tavoitteen tulee läpileikkaavasti ohjata koko rahapelitoimintaa. Sellaisia tuotepiirteitä, tuotteita tai muitakaan kanavointikykyä turvaavia pelipiirteitä ei voida sallia, jotka ruokkivat erityisellä tavalla epätervettä pelikäyttäytymistä.

THL:n väestötutkimuksen mukaan vuonna 2019 vastaajista 29 prosenttia kannatti ja 36 prosenttia vastusti sitä, että ulkomaisten peliyhtiöiden toiminta Suomessa estettäisiin esimerkiksi rahansiirtoja tai internetyhteyttä rajoittamalla. Kolmannes (33 prosenttia) ei ottanut kantaa puoleen tai toiseen ja kaksi prosenttia ei osannut sanoa mielipidettään.

Kansainvälinen tutkimus tukee käsitystä, että sääntelyn ulkopuoliset sivustot olisivat riski kansanterveydelle. Useiden tutkimusten mukaan sääntelyn ulkopuolisten sivustojen pelaajat kokivat muita pelaajia todennäköisemmin vakavia rahapelaamiseen liittyviä ongelmia (Factors influencing Internet gamblers' use of offshore online gambling sites: Policy implications. Policy & Internet. Gainsbury, Abarbanel & Blaszczynski 2018). Saatavuus on keskeinen rahapelaamiseen ja pelihaittoihin liittyvä tekijä ja saatavuutta rajoittamalla on mahdollista ehkäistä rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja.

Tehokkaaseen haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tarvitaan useita samanaikaisia ja samansuuntaisia, toisiaan tukevia toimia. Saatavuuden rajoittaminen on keskeinen kokonaisuus rahapelihaittojen ehkäisyssä. Maksuliikenteen estoissa olisi kyse ennen kaikkea haittoja ehkäisevästä toimenpiteestä. Ehkäisevien ja korjaavien toimien kokonaisuudessa painopisteen siirtämien ehkäiseviin toimiin on tutkitusti tavoiteltavaa. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvalla pelaamisella on yhteys vakaviin pelihaittoihin, se on korostuneesti nimenomaan korkean riskin pelien kulutusta eikä sitä voida säännellä arpajaislailla. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapelien toimeenpanon eri elementit muodostavat korkeamman haittariskin kuin rahapelien toimeenpano järjestelmän sisällä, jossa tarjontaa voidaan säännellä esimerkiksi pelien ominaisuuksien osalta ja pelirajoituksin. Jaksossa 2.1 on kuvattu tarkemmin yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuneen pelaamisen määrää ja siihen liittyviä haittoja. Yksi konkreettinen saatavuuteen ja saavutettavuuteen liittyvä riski yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan osalta on pikalainojen runsas näkyvyys ja tarjonta sääntelyn ulkopuolisen pelitarjonnan yhteydessä. Pikalainoilla on yhteys erityisesti vakaviin pelihaittoihin.

Norjassa tuoreessa väestötutkimuksessa rahapeliongelmissa näkyi tilastollisesti merkitsevä kasvu 0,9 prosentista (2015) 1,4 prosenttiin (2019) ja samalla aikavälillä myös riskipelaamisessa näkyi kasvua. Laittomien pelisivustojen tarjoamia riskialttiimpia pelejä ja pakollisten pelirajoitusten puuttumista järjestelmän ulkopuolisesta tarjonnasta on Norjassa pidetty mahdollisina muutoksen taustalla vaikuttavina tekijöinä. Myös Suomessa yksinoikeusjärjestelmän ja sen ulkopuolisen tarjonnan erot haittariskeissä ovat merkittäviä, vaikka säännelty tarjonta ja pelirajoitukset onkin toteutettu osin eri tavoin. Nämä erot selittävät mahdollisesti osaltaan pelihaittojen korostumista yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisessa pelaamisessa Suomessa.

Maksupalveluihin liittyvä lainsäädäntö

Maksupalvelulaissa (290/2010) säädetään maksupalveluja koskevasta tiedonantovelvollisuudesta ja sopimusehdoista sekä maksupalvelujen toteuttamisesta. Laki sääntelee pääasiassa maksupalveluntarjoajan, esimerkiksi pankin ja käyttäjän, kuten esimerkiksi maksajan, välistä sopimussuhdetta. Maksupalveluja ovat esimerkiksi tilisiirrot, maksukorttimaksut ja suoraveloitus. Maksupalveluja Suomessa saavat tarjota vain ne, joilla on toimintaan Finanssivalvonnan myöntämä maksulaitoksen toimilupa tai jotka ovat saaneet Finanssivalvonnalta päätöksen siitä, että toiminta täyttää edellytykset maksupalvelun tarjoamiseksi ilman toimilupaa. Lisäksi luottolaitokset voivat tarjota maksupalveluja oman toimilupansa puitteissa. Myös ETA-alueella toimiluvan saanut maksulaitos voi tarjota Suomessa maksupalveluja, mikäli asiasta on asianmukaisesti ilmoitettu Finanssivalvonnalle. Luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (610/2014) säädetään muun muassa oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa sekä tällaiselle toiminnalle asetettavista vaatimuksista ja niiden noudattamisen valvonnasta. Lisäksi maksulaitoslaissa (297/2010) säädetään liiketoiminnasta, jossa tarjotaan maksupalveluja.

Maksupalvelulain 41 §:n mukaan palveluntarjoajan on velvollisuus toteuttaa maksutoimeksianto. Palveluntarjoaja saa kieltäytyä toteuttamasta maksutoimeksiantoa vain, jos puitesopimuksessa sovitut ehdot maksutoimeksiannon toteuttamiselle eivät täyty tai jos muualla laissa niin säädetään. Puitesopimuksen edellytykset voivat liittyä esimerkiksi maksajan maksutilin katteen riittävyyteen. Muualla laissa säädetystä perusteesta kieltäytyä maksutoimeksiannon suorittamisesta voidaan mainita esimerkkinä rahanpesulain 4 luvun 5 §:ssä säädetty palveluntarjoajan velvollisuus keskeyttää liiketoimi ja kieltäytyä siitä.

Virtuaalivaluutan tarjoajista annetussa laissa (572/2019) säädetään virtuaalivaluutantarjoajien harjoittamaa liiketoimintaa koskevista edellytyksistä. Elinkeinonharjoittaja saa tarjota virtuaalivaluuttaan liittyviä palveluita vain, jos se on rekisteröity lain mukaisesti virtuaalivaluutan tarjoajaksi. Finanssivalvonta pitää rekisteriä virtuaalivaluutan tarjoajista. Virtuaalivaluuttaan liittyvällä palvelulla tarkoitetaan virtuaalivaluutan liikkeeseenlaskua, virtuaalivaluutan vaihtopalvelua ja lompakkopalvelun tarjoamista. Virtuaalivaluutalla tarkoitetaan digitaalisessa muodossa olevaa arvoa, jota keskuspankki tai muu viranomainen ei ole laskenut liikkeeseen ja joka ei ole laillinen maksuväline, jota henkilö voi käyttää maksuvälineenä ja joka voidaan siirtää, tallentaa ja vaihtaa sähköisesti.

2.8 Veikkaus Oy:n yritysten välinen liiketoiminta

Veikkaus Oy on suunnitellut uutta liiketoimintaa, jossa sen tytäryhtiö myisi kansainvälisille pelitoimintaa harjoittaville yrityksille digitaalisia pelituotteita ja –palveluita. Veikkaus Oy:n tytäryhtiön harjoittama yritysten välinen liiketoiminta on tarkoitus käynnistää viemällä kotimaan rahapelitoimintaan kehitettyjä pelipalveluita ja -tuotteita kansallisesti toimiville rahapeliyhtiöille Euroopan alueella. Keskeisiä yritysasiakkaita olisivat rahapelialan kansalliset peliyhtiöt, jotka toimivat kunkin maan kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Uutta yritysten välistä liiketoimintaa koskeviin suunnitelmiin ei sisälly kuluttajille suunnattuja palveluita. Uusi liiketoiminta kohdentuisi rahapelitoiminnan liiketoiminta-alueeseen, mutta rahapelitoimintaan kehitettyjä palveluita ja tuotteita olisi mahdollista myydä rahapeliyritysten lisäksi myös muille loppuasiakasmarkkinoilla toimiville peliyrityksille.

Arpajaislaissa säädetään Veikkaus Oy:n perustehtävästä eli rahapelien toimeenpanosta Manner-Suomessa. Veikkaus Oy on valtion erityistehtäväyhtiö. Arpajaislain 12 §:n mukaan yhtiön tehtävänä on harjoittaa rahapelitoimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään.

Arpajaislaissa säädetään Veikkaus Oy:n toiminnan rajoituksista. Arpajaislain 13 b §:n mukaan Veikkaus Oy ei saa toimeenpanna muita arpajaisia kuin rahapelejä. Veikkaus Oy ei ilman omistajaohjauksesta vastaavan valtioneuvoston kanslian lupaa saa perustaa eikä hankkia omistukseensa muita kuin rahapelitoimintaansa varten tarpeellisia yhtiöitä tai niiden osakkeita eikä luovuttaa näiden yhtiöiden osakkeita uudelle omistajalle. Lisäksi yhtiön toimintaa rajoitetaan siten, ettei Veikkaus Oy tai sen tytäryhtiö ei ilman valtioneuvoston kanslian lupaa saa 1) perustaa rahastoja eikä tehdä kohdentamattomia varauksia taikka muuttaa niiden kirjanpidollista luonnetta, 2) muuttaa osakepääomaansa, 3) myöntää lainoja eikä 4) tehdä muita investointeja kuin toimintansa edellyttämiä käyttöomaisuushankintoja. Veikkaus Oy ei saa myöskään jakaa osakkeenomistajilleen osinkoa voitostaan eikä vapaasta omasta pääomastaan eikä toimihenkilöilleen vastikkeetonta etua voitostaan eikä ylijäämästään.

Arpajaislakiin sisältyy säännös Veikkaus Oy:n mahdollisuudesta perustaa tai hankkia muita kuin rahapelitoimintaa varten tarpeellisia yhtiöitä mutta laki ei sisällä nimenomaista säännöstä, jossa säädettäisiin yritysten välisestä liiketoiminnasta. Veikkaus Oy:n toiminnan rajoituksia koskevan arpajaislain 13 b §:n säännösten perusteluissa (HE 197/1999 vp) todetaan, että rahapeliyhteisöillä saattaa olla perusteltuja tarpeita hankkia sen rahapelitoimintaan liittymättömiä yhtiöitä tai niiden osakkeita samoin kuin luovuttaa niitä. Pykälässä säädetyt varainkäyttöön liittyvät rajoitukset ovat perustelujen mukaan tarpeen sen varmistamiseksi, että rahapelitoiminnan tuotot käytettäisiin täysimääräisesti yleishyödyllisten tarkoitusten edistämiseen. Rajoitusten olisi ulotuttava myös rahapeliyhteisön tytäryhtiöihin.

Rahapelialan voimakas digitalisoituminen ja nopea uusien teknologioiden käyttöönotto muuttavat toimialaa nopeasti. Jatkuva teknologian seuraaminen ja innovaatiotoiminta ja monipuolinen, kysyntää vastaava pelitarjonta on tärkeää kanavointikykyisen yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämiselle. Kansainvälisellä yhteistyöllä pelien kehityksessä ja toimeenpanossa on mahdollista tukea yksinoikeusjärjestelmän kanavointikykyä. Veikkaus Oy:n suunnittelema yritysten välinen liiketoiminta mahdollistaisi yksinoikeusjärjestelmän vastuullisen tarjonnan kehittämisen kustannustehokkaasti. Muiden kansallisten rahapelitoimijoiden kanssa tuotettavat yhteiskäyttöiset palvelut mahdollistaisivat kyvykkyyksien kehittämisen, joiden avulla voitaisiin tukea Veikkaus Oy:n toimintaedellytyksiä yksinoikeusjärjestelmän kanavointikyvyn vahvistamiseksi.

Kilpailulain (948/2011) 4 a luvun neutraliteettisääntelyn perusteella KKV:lla on toimivalta puuttua valtion taikka sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamassa taloudellisessa toiminnassa sovellettuun menettelyyn tai toiminnan rakenteeseen, joka esimerkiksi vääristää tai on omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla. Sääntelyn tavoitteena on varmistaa, että julkisella ja yksityisellä sektorilla on markkinoilla tasapuoliset toimintaedellytykset.

2.9 Rahapelitoiminnan kehittyminen ja rahapelien valvonta

Veikkaus Oy:llä on useita pelijärjestelmiä eri peliryhmiä, kuten esimerkiksi raha-automaatti- ja kasinopelejä sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelejä varten. Yksittäisessä peliryhmässä voi olla käytössä useita pelijärjestelmiä. Pelijärjestelmä on käytännössä järjestelmä, joka tuottaa rahapelin ja tarjoaa pelaajalle itselleen tai asiamiehen välityksellä käyttöliittymän yksittäiseen rahapeliin. Käyttöliittymässä pelaaja tekee panostuksen, mahdollisia valintoja ja saa rahapelin tuloksen. Arpajaislakiin ei sisälly säännöksiä Veikkaus Oy:n pelijärjestelmistä tai siitä, missä niiden tulisi sijaita.

Pelijärjestelmän sijainnilla on merkitystä rahapelien toimeenpanon valvonnan kannalta. Poliisihallitus vastaa arpajaislain nojalla valvonnasta. Rahapelien toimeenpanoa valvotaan muun

ohessa tietoteknisen valvonnan keinoin. Tietotekninen valvonta perustuu pääosin oikeellisuusvalvontaan eli siihen, että rahapelitapahtumiin liittyvä tieto siirtyy muuttumattomana Poliisihallituksen valvontajärjestelmään. Tiedon muuttumattomuuden lisäksi rahapelitapahtumia koskevalta tiedonsiirrolta edellytetään eheyttä, nopeutta sekä luotettavuutta. Poliisihallituksen hallussa olevaan rahapelitapahtuma-aineistoon voidaan tukeutua esimerkiksi häiriötilanteissa tai epäillyissä väärinkäyttötilanteissa. Poliisihallituksen tietotekninen valvonta liittyy myös Veikkaus Oy:n rahapelien arvontamenettelyihin.

Totopeleillä tarkoitetaan arpajaislain 3 §:n 2 momentin 7 kohdan määritelmän mukaan rahapelejä, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua hevoskilpailujen tuloksiin liittyvän arvauksen perusteella voittojen jakoon. Kansainväliseen yhteispooliin pelattavaan totopeliin osallistuu useampi rahapeliyhtiö eri maista. Kukin peliin osallistuva rahapeliyhtiö myy peliä oman maansa kuluttajille. Peliyhtiöiden keräämät osallistumismaksut yhdistetään pelin järjestävän rahapeliyhtiön pelijärjestelmässä yhdeksi pooliksi, josta voitonjako suoritetaan. Voitonjako (kertoimet ja voitto-osuudet) on sama kaikissa peliin osallistuvissa maissa. Arpajaislain mukaan sisäministeriö hyväksyy kansainvälisliitynnäisten rahapelien valvontajärjestelyt. Arpajaislain 43 §:n 2 momentin mukaan virallisten valvojien tulee valvoa, että rahapelien toimeenpanossa noudatetaan 13 c §:n nojalla annettuja pelisääntöjä, ja vahvistaa pelikierroksittain veikkaus-, vedonlyönti- ja totopelien tulokset ja voittojen määrä. Myös kansainväliseen yhteispooliin pelattavien totopelien valvontajärjestelyt edellyttävät sisäministeriön hyväksyntää, mutta voimassa olevan arpajaislain mukaan tämä ei edellytä harkintaa pelin toimeenpanon yhteensopivuudesta yksinoikeuteen perustuvan rahapelijärjestelmän mukaisten perusteiden kanssa.

Vedonlyöntipeleillä tarkoitetaan arpajaislain 3 §:n 2 momentin 2 kohdan määritelmän mukaan sellaisia rahapelejä, joissa pelaajan arvaus kohdistuu urheilu- tai muun kilpailun, kuten hevoskilpailun, taikka rahapelin tapahtumiin tai tuloksiin. Vedonlyöntipelaamisen eri muodot ovat kehittyneet eikä voimassa oleva arpajaislain vedonlyöntipelin määritelmä mahdollista joidenkin uudentyyppisten ominaisuuksien sisällyttämistä pelien toimeenpanoon. Kyseisiä pelimuotoja on kuitenkin pelaajien saatavilla yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelta verkon välityksellä, mutta Veikkaus Oy:n ei ole ollut mahdollista kehittää kaikilta osin vedonlyöntipelitarjontaa vastaavan kaltaisesti. Veikkaus Oy on suunnitellut vedonlyöntipelien uudistusta, johon liittyisi myös uusia peliominaisuuksia. Tällainen uusi ominaisuus olisi esimerkiksi niin sanottu Cash Out -ominaisuus, jossa pelaajalle tarjottaisiin mahdollisuus lunastaa vetonsa kokonaan tai osittain Cash Out -arvolla lunastushetken kertoimen perusteella ennen varsinaisen vedonlyönnin kohteena olevan urheilukilpailun tai tapahtuman tuloksen ratkeamista.

Arpajaislain 43 §:ssä säädetään rahapelitoiminnan virallisista valvojista. Viralliset valvojat toimivat tehtävässään rahapelien toimeenpanon oikeusturvan takeena. Virallisilla valvojilla on katsottu olevan keskeinen tehtävä arvontojen luotettavuuden varmistamisessa ja sen varmistamisessa, että pelaajille maksettavat voitot perustuvat vahvistettuihin veikkaus-, vedonlyönti- ja totopelien tuloksiin. Tällä hetkellä Poliisihallitus määräämät viralliset valvojat ovat joko Poliisihallituksen arpajaishallinnon virkamiehiä tai virallisen valvojan tehtävään määrättyjä poliisihallinnon virkamiehiä. Poliisihallituksen arpajaishallinnon virkamiehistä määrättyjen virkamiesten virkatehtäviin kuuluu tiettyjen veikkauspelien arvontojen sekä vedonlyönti- ja totopelien tulosten ja voittojen määrän vahvistaminen. Koska virallisen valvojan tehtävä kuuluu virkamiehen virkatehtäviin, henkilöön sovelletaan virallisen valvojan tehtävässä virkamiehelle säädettyä rikosoikeudellista virkavastuuta ilman erillistä säännöstäkin. Muista kuin Poliisihallituksen arpajaishallinnon virkamiehistä valitut poliisihallinnon virkamiehet sen sijaan toimivat virallisen valvojan tehtävässä virkatehtäviensä ohella erillisellä määräyksellä. Koska virallisen valvojan tehtävä ei ole suoraan sidoksissa virkamiehen virkatehtäviin, on ollut tarpeen säätää erikseen, että henkilö toimii tehtävässä virkavastuulla.

Erikseen määrättyjen virallisten valvojien tehtävät ovat vähentyneet merkittävästi tietoteknisen valvonnan kehittymisen johdosta. Selkeimmin muutos näkyy totopelien valvonnassa, koska enää ei ole tarvetta virallisten valvojien määräämiselle raviradoilla ravien tapahtuma-aikana tehtävään valvontaan, vaan valvonta voidaan toteuttaa tietoteknisen ja Poliisihallituksen virkamiesten toteuttamalla valvonnalla.

Virallisten valvojien tehtävän hoitamisessa Poliisihallituksen tietoteknisen valvonnan merkitys on lisääntynyt jatkuvasti. Tällä hetkellä kaikki Veikkaus Oy:n toimeenpanemat arvontaan perustuvat veikkauspelien tulokset arvotaan tietoteknisellä arvontajärjestelmällä Lotto- ja Eurojackpot-pelejä lukuun ottamatta. Kyseisissä veikkauspeleissä virallisella valvojalla on keskeinen rooli arvontalaitteella tehtävän arvonnan toteutuksessa ja valvonnassa, mutta muissa veikkauspeleissä sekä vedonlyönti- ja totopeleissä virallisen valvojan tehtävään kuuluu käytännössä tietoteknisen valvontajärjestelmän tuottaman tarkistustiedon hyväksyminen ja vahvistaminen jälkikäteen.

Suurin osa veikkauspelien ja vedonlyöntipelien valvonnasta voidaan toteuttaa edellä mainitulla tavalla. Sen sijaan tv-studiolla suoritettavien arvontojen valvonta sekä Veikkaus Oy:n tiloissa toteutettava raaputusarpojen (rahapika-arvat) lisäarvonta edellyttää virallisen valvojan läsnäoloa arvontatilanteessa virka-aikojen ulkopuolella. Tällaisten arvontojen valvontaan on edelleen tarpeen määrätä Poliisihallituksen arpajaishallintoon kuulumattomia virallisia valvojia. Virallisia valvojia on aiemmin määrätty myös Helsingissä sijaitsevaa pelikasinon valvontaa varten. Pelikasinon valvojat olivat Helsingin poliisilaitoksen viranhaltijoita ja heidän valvontatoimensa kohdistui lähinnä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvontaan pelikasinolla. Tällä hetkellä pelikasinon valvontaan ei ole määrätty virallisia valvojia, vaan valvonta on suoritettu Poliisihallituksen toimesta osana normaalia virkatyötä.

Arpajaislain 49 §:n mukaan pelikasinon palveluksessa olevan ja virallisen valvojan on kiellettyä osallistua pelikasinossa toimeenpantaviin peleihin. Muilta osin lainsäädännöllä ei ole rajoitettu rahapelitoiminnan valvonnasta vastaavien Poliisihallituksen virkamiesten tai virallisten valvojien oikeutta pelata rahapelejä.

2.10 Rahapelitoiminnan tuotto ja tuoton käyttötarkoitukset

Rahapelitoiminnan tuotto käytetään yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Arpajaislain 17 §:n mukaan Veikkaus Oy:n tuotosta käytetään 53 prosenttia urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen sekä nuorisotyön edistämiseen, 43 prosenttia terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen ja neljä prosenttia hevoskasvatuksen ja -urheilun edistämiseen. Opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö sekä maa- ja metsätalousministeriö päättävät avustusten myöntämisestä oman toimialansa osalta.

Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnasta saatavalla tuotolla on huomattava yhteiskunnallinen merkitys. Tuottojen käyttäminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin ei kuitenkaan ole peruste ylläpitää yksinoikeusjärjestelmää, vaan se voi olla Euroopan unionin tuomioistuimen, *jäljempänä EU-tuomioistuin*, oikeuskäytännön mukaan ainoastaan rajoittavan politiikan suotuisa liitännäisseuraus. Yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämisen EU-oikeudellista sallittavuutta tarkastellaan jaksossa 2.13.

Arpajaislain 18 §:n mukaan valtion talousarvioon otetaan vuosittain määrärahat, joiden arvioidaan vastaavan Veikkaus Oy:n asianomaisen tilikauden voittoa ja uudelleen jaettaviksi palautuvia varoja. Rahapeliyhteisöjen Fintoto Oy:n, Raha-automaattiyhdistyksen ja Veikkaus Oy:n yhdistämisen jälkeisen uuden Veikkaus Oy:n ensimmäisen toimintavuoden eli vuoden 2017 liikevaihto oli noin 3 230,9 miljoonaa euroa. Pelikate, joka lasketaan vähentämällä liikevaihdosta

pelaajille maksetut voitot, oli noin 1 777,8 miljoonaa euroa. Veikkaus Oy tilitti valtiolle vuoden 2017 tuottona noin 1 021,3 miljoonaa euroa. Vuoden 2018 liikevaihto oli noin 3 154,7 miljoonaa euroa. Pelikate oli noin 1 759 miljoonaa euroa. Veikkaus Oy tilitti valtiolle tuottona noin 1 014,2 miljoonaa euroa. Vuonna 2019 Veikkaus Oy:n pelikate oli noin 1 690,7 miljoonaa euroa. Veikkaus Oy tilitti valtiolle vuoden 2019 tuottona noin 1 009 miljoonaa euroa. Vuonna 2020 Veikkaus Oy:n pelikate oli noin 1 260,3 miljoonaa euroa. Veikkaus Oy tilitti valtiolle vuoden 2020 tuottona noin 680,2 miljoonaa euroa.

Vuoden 2019 tilinpäätöksestä alkaen Veikkaus Oy on yhdenmukaistanut rahapelituottojen esittämisen tuloslaskelmalla kaikkien peliryhmien osalta ja siirtynyt raportoimaan rahapelitoiminnan tuottoja pelikatteena. Esitystapamuutoksessa pelikate korvaa liikevaihdon ja voittojen rivit. Pelikatteen kautta raportointi oli ollut käytössä jo aiemmin fyysisissä ja digitaalisissa automaatti- ja pöytäpeleissä.

Lisäksi Veikkaus Oy maksaa valtiolle arpajaisveroa. Arpajaisvero on 12 prosenttia tuotosta, jolla tarkoitetaan arpajaisverolaissa (552/1992) arpajaisiin osallistumiseksi suoritettujen rahapanosten ja pelaajille voittoina maksettujen määrien erotusta eli pelikatetta. Vuonna 2017 Veikkaus Oy maksoi arpajaisveroa 212,8 miljoonaa euroa ja vuonna 2018 211 miljoonaa euroa. Vuonna 2019 maksetun arpajaisveron määrä oli 203 miljoonaa euroa ja vuonna 2020 151 miljoonaa euroa.

Rahapelitoiminnan tuoton vuosittaiseen määrään vaikuttavat useat eri tekijät. Lainsäädännöllisten toimenpiteiden lisäksi tuottoon vaikuttavat esimerkiksi Veikkaus Oy:n omaehtoiset toimet rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi, Manner-Suomen ulkopuolinen rahapelitarjonta, kaupan alan rakennemuutos ja pelaamiskulttuurissa tapahtuvat muutokset muun muassa rahapelaamisen digitalisoitumisen myötä.

Koronaviruspandemia vaikutti vuonna 2020 merkittävästi Veikkaus Oy:n toimintaan ja siten myös rahapelitoiminnan tuottoihin. Koronaviruspandemia vaikuttaa yhtiön toimintaan ja tuottoihin myös vuonna 2021. Veikkaus Oy sulki koronavirustartuntojen estämiseksi maaliskuussa 2020 raha-automaatit, pelisalit ja pelikasinon. Ne avattiin uudelleen kesällä 2020. Veikkaus Oy on marraskuun lopussa 2020 sulkenut uudelleen raha-automaatit, pelisalit ja pelikasinon koronavirusepidemian kiihtymis- ja leviämisvaiheessa olevilla alueilla. Lisäksi koronaviruspandemia vaikutti muun muassa urheiluvedonlyöntiin lähes kaikkien urheilusarjojen ollessa pitkään tauolla. Lisäksi Veikkaus Oy on toteuttanut omaehtoisia vastuullisuustoimenpiteitä, jotka vaikuttivat yhtiön mukaan vuoden 2020 tuottoon ja vaikuttavat myös vuoden 2021 tuottoon. Veikkaus Oy on arvioinut, että vuonna 2021 sen valtiolle tilittämä tuotto tulee olemaan noin 728 miljoonaa euroa. Edellä mainitut seikat laskevat myös arpajaisveron määrää.

Taulukko 1. Rahapelituoton kehitys 2010–2020, miljoonaa euroa.

	Tulos	**Arpajaisvero**	**Tuloutus**
2010	917	136	1053
2011	956	162	1118
2012	945	200	1145
2013	961	203	1164
2014	963	205	1168
2015	992	210	1202
2016	1032	215	1247

	Tulos	Arpajaisvero	Tuloutus
2017	1021	213	1234
2018	1014	211	1225
2019	1009	203	1212
2020	680	151	831

Valtion vuoden 2021 talousarviota koskevassa hallituksen esityksessä (HE 146/2020 vp) todetaan, että viime vuosiin verrattuna Veikkaus Oy:n tuloutuksen talousarvioon arvioidaan alenevan tuntuvasti. Kehitykseen vaikuttavat pelihaittojen torjuntaan liittyvät toimet sekä Veikkaus Oy:n markkinaosuuden supistuminen, jonka taustalla on kilpailun kiristyminen digitaalisen pelaamisen osalta. Valtion vuoden 2021 talousarviossa rahapelitoiminnan tuottojen edunsaajille osoitetaan vuonna 2021 vuoden 2019 tuloutustasoa vastaava rahoitustaso. Kompensaatio, yhteensä 347 miljoona euroa, rahoitetaan alentamalla arpajaisveroa (vaikutus tuloutukseen 80 miljoonaa euroa), kehysvaikutteisin budjettivaroin (152,2 miljoonaa euroa, josta 141,5 miljoonaa euroa opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalla ja 10,7 miljoonaa euroa maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalla) ja siirrolla jakamattomien voittojen kokonaisuudesta (114,8 miljoonaa euroa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla). Hallituksen esityksen mukaan vuoden 2021 jälkeen kompensointia jatketaan, mutta jatkossa tuloutuksen alenemista ei ole mahdollista kompensoida täysimääräisesti budjettivaroin. Hallitus on huhtikuussa 2021 puoliväli- ja kehysriihessä linjannut, että vuosien 2022 ja 2023 osalta rahapelitoiminnan tuottojen tuloutuksen laskua kompensoidaan edunsaajille. Kompensaatio on 330 miljoonaa vuonna 2022 ja 305 miljoonaa vuonna 2023.

Arpajaisverolakia on vuoden 2021 alusta muutettu väliaikaisesti siten, että yksinoikeudella toimeenpantaviin arpajaisiin sovellettava verokanta alennettiin 12 prosentista 5,5 prosenttiin. Laki arpajaisverolain 4 §:n väliaikaisesta muuttamisesta (958/2020) on voimassa vuoden 2021 loppuun. Hallituksen esityksessä (HE 170/2020 vp) todetaan, että Veikkaus Oy:n vuodelta 2021 maksettavaksi tulevan arpajaisveron määrä alentuisi noin 80 miljoonalla eurolla, millä määrällä yhtiön tuotto kasvaisi. Tuotoista olisi jaettavissa 80 miljoonaa euroa enemmän avustuksia kuin ilman verokannan alentamista, mikä lieventäisi tuoton alenemisesta järjestöille ja muille avustuksia saaville tahoille tuoton alenemisesta aiheutuvia taloudellisia vaikeuksia. Valtiovarainministeriössä valmistellaan arpajaisverolain väliaikaista muuttamista siten, että vuosina 2022 ja 2023 arpajaisvero olisi 5 prosenttia. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa syyskuussa 2021.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja valtiovarainministeriö asettivat 11.11.2020 työryhmän selvittämään rahapelitoiminnan tuoton alentumisen vaikutuksiin varautumista. Työryhmän puheenjohtajana toimi Erkki Liikanen. Työryhmän toimikausi päättyi 28.2.2021. Työryhmän selvitys sisältää neljä vaihtoehtoista mallia rahapelituottojen jakamisesta tulevaisuudessa (Suomalainen rahapelijärjestelmä muutoksessa: Tulevaisuuden vaihtoehtoja. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:12). Työryhmän ehdotukset ovat 1) nykyisen sääntelyn säilyttäminen; 2) kertaratkaisu, jossa rahapelitoiminnan tuotot siirrettäisiin valtion yleiskatteelliseen budjettiin tapahtuu yhdellä kertaa ja kaikki korvamerkinnät tuottojen ja käyttötarkoitusten välillä poistuisivat; 3) vuoden 2024 alusta lukien kokonaisuusuudistus, jossa huolellisesti valmistellaan siirtyminen tulojen osalta yleiskatteellisuuteen ja menojen osalta kehysbudjetointiin ja 4) osittaisuudistus, jossa siirretään vaiheittain osa menoista yleiskatteellisuuden piiriin ja osa jätetään korvamerkityiksi ja rahapelituotoista rahoitettavaksi. Työryhmä asetti ensisijaiseksi vaihtoehdoksi kokonaisuudistuksen, jossa rahapelituotot ohjattaisiin valtion yleiskatteellisiksi tuloiksi ja nykyiset edunsaajat siirretäisiin budjetin kehysmenettelyn piiriin. Hallitus on huhtikuun 2021 puoliväli- ja kehysriihessä linjannut, että käynnistetään välittömästi jatkotyö uuden pysyvän rahoitusmallin valmistelemiseksi. Tavoitteena on

linjata mallista, joka turvaa edunsaajille ennustettavan, vakaan, edunsaajien autonomian turvaavan ja riittävän rahoituksen. Työskentelyn pohjana on Liikasen ryhmän raportti ja jatkotyö tehdään tiiviissä yhteistyössä edunsaajien kanssa. Toimenpiteiden valmistelussa huomioidaan parlamentaarisuus, tarkemmat vaikutusarviot eri edunsaajille, valtionavustustoiminnan kehittämis- ja digitalisointihankkeen ehdotukset sekä EU-oikeudelliset reunaehdot. Uudistus toteutetaan 2024 alkaen. Päätökset tehdään vuoden 2021 loppuun mennessä (Hallituksen linjaukset puoliväli- ja kehysriihessä 29.4.2021). Valtioneuvosto on 26.8.2021 asettanut pääministerin esityksestä määräaikaisen hankkeen, jonka tehtävänä on laatia ehdotus uudeksi rahoitusmalliksi rahapelituotoilla rahoitettujen toimintojen rahoittamisesta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonala

Arpajaislain 17 ja 17 a §:n mukaan Veikkaus Oy:n tuotosta käytetään 53 prosenttia opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalalle seuraavien prosenttiosuuksien mukaisesti: 1) 25 prosenttia urheilun ja liikuntakasvatuksen edistämiseen; 2) 17,5 prosenttia tieteen edistämiseen; 3) 38,5 prosenttia taiteen edistämiseen; 4) 9 prosenttia nuorisotyön edistämiseen; 5) 10 prosenttia 1–4 kohdassa säädettyihin tarkoituksiin valtion talousarviossa vuosittain tarkemmin päätettävällä tavalla.

Taulukko 2. Opetus- ja kulttuuriministeriön hallinnonalan rahapelitoiminnan tuotto momenteittain, 1 000 euroa.

	2017	**2018**	**2019**	**2020**
tieteen edistäminen mom. 29.40.53	104 383	106 497	107 567	105 486
taiteen edistäminen mom. 29.80.52	233 589	238 294	246 260	257 570
urheilun ja liikuntakasvatuksen edistäminen mom. 29.90.50	154 097	164 939	154 667	150 694
nuorisotyön edistäminen mom. 29.91.50	53 617	54 770	55 320	54 250

Rahapelitoiminnan tuotot ovat oleellinen osa toimialojen valtionrahoitusta, sillä taiteen rahoituksesta ne muodostavat vähän yli puolet, urheilun ja liikuntakasvatuksen rahoituksesta yli 90 prosenttia, nuorisotoiminnan rahoituksesta noin 70 prosenttia ja tieteen rahoituksesta noin viidesosan. Rahapelituotoista rahoitettaviksi on siirretty vuosien aikana useita ennen yleiskatteellisista budjettivaroista rahoitettavia kohteita.

Rahapelivaroja käytetään eri toimialojen valtionosuuksien sekä valtionavustuslaissa (688/2001) tarkoitettujen valtionavustusten maksamiseen. Suurin osa kohdistuu vakiintuneiden toimijoiden toiminnan, kuten palkkojen, vuokrien ja muiden toimintamenojen rahoittamiseen ja pienempi osa hankerahoitukseen. Rahoitusta kohdennetaan myös sellaiseen toimintaan, josta säädetään laissa, mutta jonka laajuudesta päätetään vuosittain valtion talousarviossa (esimerkiksi museoiden, teattereiden ja orkestereiden sekä liikunnan koulutuskeskusten valtionosuuksien perusteena olevat suoritteet).

Taiteen toimialalla suurin osa rahapelitoiminnan voittovaroista käytetään teattereiden, orkestereiden ja museoiden valtionosuuksiin ja kansallisten taidelaitosten, kuten Kansallisgallerian,

Suomen kansallisteatterin ja Suomen Kansallisoopperan ja -baletin toiminta-avustuksiin. Edellä mainitut käyttökohteet muodostavat noin puolet taiteen osuudesta, lopun kohdistuessa eri taiteenalojen tukemiseen, kuten elokuvatuotantoon, esittävään taiteeseen, kirjallisuuteen, musiikkiin, rakennustaiteeseen, muotoiluun, visuaaliseen taiteeseen, yleisille kirjastoille, kulttuuriperintöön, kulttuurikasvatukseen ja kulttuuripoliittiseen tutkimukseen sekä taide- ja kulttuuripolitiikan kehittämiseen.

Liikunnan toimialalla suurimmat käyttökohteet ovat liikunnan kansalaistoiminta, kuntien liikuntatoimen valtionosuudet, liikunnan yhdenvertainen saavutettavuus, liikunnan koulutuskeskusten valtionosuudet, liikunnallisen elämäntavan edistäminen ja huippu-urheilu.

Tieteen osalta yli puolet rahapelituotoista kohdennetaan Suomen Akatemialle käytettäväksi tutkimushankkeisiin ja tieteellisen tutkimuksen edistämiseen. Muita isoimpia käyttökohteita ovat tiedeinstituutit ja tutkimuslaitokset, Tiedekeskus Heureka sekä eräät tieteelliset seurat ja yhdistykset, yksityiset arkistot sekä Kotimaisten kielten keskus.

Nuorisotoimen toimialan suurimmat käyttökohteet ovat valtakunnalliset nuorisoalan järjestöt, valtionosuudet kuntien nuorisotoimintaan, etsivä nuorisotyö ja muu nuorten sosiaalinen vahvistaminen, nuorisotyön palvelu- ja kehittämiskeskukset, nuorten kasvu- ja elinolojen parantaminen, valtakunnalliset nuorisokeskukset sekä kokeilu, kehittäminen ja tutkimus.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonala

Veikkaus Oy:n tuotosta käytetään 43 prosenttia terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen. Arpajaislain 17 b §:n mukaan terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen tarkoitettu tuotto käytetään avustusten myöntämiseen oikeuskelpoisille yleishyödyllisille yhteisöille ja säätiöille hakemusten perusteella. Määrärahaa valtionavustusten myöntämiseen valtion talousarvion momentille 33.90.50 on varattu yhteensä noin 362,4 milj. euroa vuodelle 2021 (vuonna 2020 avustuksia myönnettiin yhteensä 385 milj. euroa).

Valtionavustukset voidaan myöntää yleisavustuksina, investointiavustuksina tai hankeavustuksina. Suurin osa valtionavustuksista, yhteensä noin 254 miljoonaa euroa, myönnettiin yleisavustuksina, ja yhteensä noin 115 miljoonaa euroa osoitetaan järjestöjen ja säätiöiden toimintaedellytysten ja perusrahoituksen turvaamisen avustuskokonaisuuteen.

Terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen myönnettävien valtionavustusten merkitys yhteisöille ja säätiöille on pääsääntöisesti hyvin keskeinen toiminnan jatkuvuuden ja laajuuden kannalta. On arvioitu, ettei pääosalla yhteisöistä ja säätiöistä ole juurikaan muuta rahoitusta perustoiminnalleen avustuksen lisäksi. Mittaluokaltaan suuremmilla keskus- ja aluejärjestöillä on avustusten lisäksi usein tulonlähteenä avustetusta toiminnasta kirjanpidollisesti eriytettyä palveluliiketoimintaa, mutta myös niille avustukset ovat hyvin tärkeä rahoituslähde. Voidaan arvioida, että avustusten merkitys kolmannen sektorin toimijoille on korostunut viime aikoina entisestään koronakriisin myötä, kun palvelutoiminnan kysyntä on laskenut.

Veikkaus Oy:n tuotosta voidaan arpajaislain 17 b §:n mukaisesti kohdistaa rahoitusta lisäksi sotainvalidien kuntoutukseen, avohuoltoon ja laitoshoitoon sekä rintamaveteraanien ja eräiden muiden ryhmien kuntoutukseen ja korvauksiin momenteilta 33.50.51, 33.50.52, 33.50.55 ja 33.50.56. Vuonna 2021 tuottoa on tarkoitus ohjata näihin tarkoituksiin yhteensä noin 67,7 milj. euroa. Veteraaneille osoitetun määrärahatarpeen on arvioitu vähenevän lähivuosina.

Taulukko 3. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan avustukset vuonna 2021.

Avustuskokonaisuus	Avustus vuodelle 2021
Järjestöjen toimintaedellytysten vahvistaminen	99 037 452
Kriisiauttaminen ja arjen turvallisuuden edistäminen	43 170 305
Osallisuuden, toimijuuden ja arjenhallinnan tukeminen	115 416 032
Terveyden edistäminen sekä työ- ja toimintakyvyn vahvistaminen	104 816 211
Yhteensä	362 440 000

Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala

Veikkaus Oy:n tuotosta käytetään neljä prosenttia hevoskasvatuksen ja -urheilun edistämiseen. Veikkaus Oy:n rahapelituotoista hevosalalle tarkoitetusta osuudesta voidaan myöntää avustuksia lähinnä alan keskusjärjestöille ja näiden jäsenyhteisöille hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen käytettävästä osuudesta Veikkaus Oy:n tuotosta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (14/2017) säädettyihin tarkoituksiin. Valtionavustuksia talousarvion momentilta 30.10.54 on myönnetty vuonna 2020 yhteensä 39,5 miljoonaa euroa. Suurimpia avustuskohteita ovat keskus- ja maakuntaraviratojen palkinto- ja toimintatuki, raviurheilun keskusjärjestön erityisavustus sekä hevoskasvatuksen tukeminen.

Valtionavustuslain nojalla myönnettävät avustukset kohdistetaan alalle käytettäviksi joko yleis- tai erityisavustuksina. Pääosa hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen myönnettävistä varoista on luonteeltaan valtiontukea. Euroopan unionin komissio on 3.1.2017 antamallaan päätöksellä (SA.46556, 2016/N) hyväksynyt valtiontuen viiden vuoden ajanjaksolle Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä *SEUT*, 107 artiklan mukaisesti.

Tällä hetkellä pääosa hevosalan rahoituksesta muodostuu Veikkaus Oy:n tuotoista. Esimerkiksi ravikilpailuissa maksettavat palkinnot ja raviratojen toiminta- ja ylläpitokulut rahoitetaan pääasiassa edellä mainituilla tuotoilla. Ilman tukea radat eivät pystyisi tekemään tarvittavia korvaus- ja korjausinvestointeja tai selviytymään toimintakuluistaan. Hevosenomistajien ja hevoskasvattajien tärkein tulonlähde ovat ravikilpailuissa maksettavat palkinnot. Alueellisesti kattava kilpailutarjonta ja riittävä palkintotaso antavat hevosenomistajille mahdollisuuden kehittää toimintaansa, investoida eläinainekseen sekä panostaa kasvatus- ja valmennustoimintaan. Edelleen merkittävä osa hevoskasvatuksesta tapahtuu maaseudulla, joten toiminnalla on tärkeä rooli työllistäjänä perinteisen maatalouden ja muiden maaseutuelinkeinojen rinnalla.

2.11 Bingopelit

Arpajaislain 3 a §:ssä määritellään muut arpajaisten toimeenpanomuodot kuin rahapelit. Bingopelillä tarkoitetaan arpajaisia, joissa voittajia ovat ne, joiden pelilipukkeessa tai muussa sitä vastaavassa sähköisessä muodossa olevassa tositteessa on arvotut numerot pelin sääntöjen mukaisessa järjestyksessä, ja joissa voi voittaa tavaraa tai tavaraan taikka palveluihin vaihdettavissa olevia lahja- tai ostokortteja. Bingopelissä voidaan antaa voittona myös oikeus yhteen tai useampaan uuteen peliin. Pelaajille jaettavien voittojen enimmäisarvo ei saa ylittää 75 prosenttia kuuden kalenterikuukauden kokonaismyynnin arvosta, kuitenkin niin, ettei jaettavien voittojen enimmäisarvo saa ylittää 95 prosenttia yhdenkään kalenterikuukauden aikana.

Arpajaislain 5 §:n mukaan arpajaiset saa toimeenpanna rekisteröity yhdistys, itsenäinen säätiö tai muu sellainen yhteisö, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus ja jonka kotipaikka on Suomessa. Lain 6 §:n mukaan arpajaiset saa toimeenpanna vain viranomaisen antamalla luvalla, jollei laissa toisin säädetä. Lain 7 §:n mukaan luvan antamisen yleisenä edellytyksenä on, että arpajaiset toimeenpannaan varojen hankkimiseksi yleishyödyllisen toiminnan edistämiseen, arpajaisten toimeenpano ei ole yleisen edun kannalta ilmeisen epätarkoituksenmukaista ja että lupaviranomaisella ei ole perusteltua syytä epäillä hakijan toimivan arpajaistoiminnasta annettujen säännösten ja määräysten vastaisesti. Lisäksi 7 §:n mukaan uutta lupaa ei tule myöntää ennen kuin verojäämä on suoritettu ja tilitys jätetty viranomaiselle, jos hakija on jättänyt arpajaisveron määräajassa suorittamatta tai tilityksen tekemättä.

Arpajaislain 32 §:ssä säädetään bingoluvasta. Luvan bingopelin toimeenpanemiseen myöntää ja peruuttaa Poliisihallitus. Lupa voidaan myöntää enintään kolmeksi vuodeksi. Luvan myöntämisen edellytyksenä on lain 33 §:n mukaisesti, että 1) 7 §:ssä säädetyt luvan antamisen yleiset edellytykset täyttyvät, 2) luvanhakija esittää selvityksen siitä, että pelin toimeenpanossa käytettävät arvontajärjestelmät ovat luotettavia ja 3) peliä varten varattu tila on tarkoituksenmukainen bingopelin toimeenpanoa varten. Lisäksi pykälässä säädetään, että uutta bingolupaa ei ilman erityistä syytä tule antaa, jos bingopelin toimeenpanosta saatu tuotto on ollut ilmeisessä epäsuhteessa osallistumismaksuista kertyneeseen tuloon tai jos toiminta on ollut kahtena peräkkäisenä tilivuotena tappiollista.

Tilitys on keskeinen osa bingopelien toimeenpanon valvontaa. Arpajaislain 36 §:n mukaan luvansaajan on tehtävä bingopelin toimeenpanemisesta tilitys lupaviranomaisen määräämältä tilityskaudelta. Tilityskausi saa olla enintään 12 kuukautta. Tilitys on toimitettava kuukauden kuluessa tilityskauden päättymisestä lupaviranomaiselle, jonka on tarkastettava tilitys. Lupaviranomainen voi määrätä tilityksen oikaistavaksi, jos siinä ilmenee kirjoitus- tai laskuvirheitä taikka muita vähäisiä puutteita. Arpajaisista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1345/2001) säädetään muun muassa bingolupaa koskevien hakemusten sisällöstä sekä tilitysten sisällöstä.

Poliisihallitus myönsi vuonna 2019 bingoluvan 83 hakijalle ja vuonna 2020 51 hakijalle. Vuonna 2019 Poliisihallitukselle annettiin 240 bingotilitystä. Vuonna 2020 tilityksiä annettiin Poliisihallitukselle 200.

Bingoluvat ovat maksullisia. Maksun periminen perustuu valtion maksuperustelakiin (150/1992) ja sen nojalla vuosittain annettavaan sisäministeriön asetukseen poliisin suoritteiden maksullisuudesta. Valtion maksuperustelain mukaisesti suoritteen pitää vastata sen tuottamisesta aiheutuvia keskimääräisiä kustannuksia täysimääräisesti. Poliisihallituksen suoritemaksuihin lasketaan asian käsittelyyn käytettävät henkilöstökustannukset, tietojärjestelmä- ja kehittämiskustannukset sekä osuus poliisin yleiskustannuksista, kuten toimitiloista. Vuonna 2021 bingoluvasta perittävä Poliisihallituksen maksu on 160 euroa. Luvan muuttamisesta peritään maksuna 43 euroa. Pelisääntöjen tai suurimman pelipanoksen muuttamisesta peritään maksuna 43 euroa.

Arpajaislakia muutettiin 1.10.2019 voimaan tulleella lailla 677/2019 siten, että bingolupa voidaan myöntää enintään kolmeksi vuodeksi aiemman kahden vuoden sijaan. Samalla tilityskausi muutettiin yhdeksi vuodeksi, kun se aiemmin oli kuusi kuukautta. Bingopelin jaettavien voittojen seuranta-aika sen sijaan on edelleen kuusi kuukautta. Tästä aiheutuu bingopelin toimeenpanijoille ylimääräistä työtä, kun he joutuvat seuraamaan voittojen jakoa edelleen kuuden kuukauden ajalta tilityskauden ollessa yhden vuoden. Bingotilitys on toimitettava kuukauden kuluessa tilityskauden päättymisestä. Sen sijaan arpajaisverolla on maksuaikaa kaksi kuukautta. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että bingopelin toimeenpanijat ovat toimittaneet arpajaisvero-

tositteet erikseen myöhemmin sen sijaan, että toimitettava tilitys olisi saatu yhdellä kerralla toimitettua. Poikkeavat määräajat aiheuttavat lisäaikapyyntöjä Poliisihallitukselle bingotilitysten toimittamiselle.

2.12 Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntö

Ahvenanmaan maakunnassa arpajaislainsäädäntö kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991), jäljempänä *itsehallintolaki*, nojalla maakunnan omaan lainsäädäntövaltaan. Arpajaisten toimeenpanosta Ahvenanmaan maakunnassa säädetään maakunnan arpajaislailla (landskapslag om lotterier 1966:10). Ahvenanmaan maakunnassa rahapelien toimeenpanosta vastaa PAF, jolle maakunnan hallitus on myöntänyt yksinoikeuden raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinotoimintaan sekä vedonlyöntipelien järjestämiseen. PAF toimeenpanee rahapelejä myös Itämeren matkustaja-aluksilla, joiden kotisatama on Ahvenanmaan maakunnassa. PAF:n toiminnan valvonnasta vastaa Ahvenanmaan valvontaviranomainen Lotteriinspektionen.

2.13 Euroopan unionin oikeus ja Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet

Rahapeliala

Rahapelialaa koskevaa lainsäädäntöä ei ole Euroopan unionissa yhdenmukaistettu. EU-jäsenvaltiot voivat järjestää rahapelitoiminnan haluamallaan tavalla, kunhan ne noudattavat SEUT:n mukaisia EU:n sisämarkkinoiden perusvapauksia ja muuta EU-oikeutta EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössään tulkitsemalla tavalla.

EU-tuomioistuin arvioi kansallisen järjestelmän EU-oikeuden mukaisuutta Euroopan unionin perussopimusten mukaisesti. Tuomioistuin on todennut, että rajat ylittävien rahapelipalvelujen tarjoaminen ja käyttö ovat erityislaatuista taloudellista toimintaa (muun muassa asia C-275/92, Schindler, ja sitä seurannut oikeuskäytäntö).

EU-tuomioistuimen mukaan kansallinen säännöstö, jolla ylläpidetään yksinoikeusjärjestelmää, rajoittaa palvelujen tarjoamisen vapautta (SEUT 56 artikla) ja sijoittautumisvapautta (SEUT 49 artikla). Rahapelien erityisen luonteen sekä muun muassa jäsenvaltioiden erilaisten kulttuurien ja perinteiden vuoksi EU-tuomioistuimen mukaan jäsenvaltioilla on kuitenkin harkintavaltaa rahapelien sääntelemisessä. Tuomioistuin on tunnustanut, että rahapelejä koskeva lainsäädäntö kuuluu alueisiin, joilla on huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä moraalisten, uskonnollisten ja kulttuuristen näkökohtien osalta. Koska alaa ei ole yhdenmukaistettu unionissa, jokaisen jäsenvaltion on arvioitava näillä alueilla omien arvoarvostelmiensa mukaisesti, mitä vaatimuksia kyseisten intressien suojaamiseksi on asetettava. Jäsenvaltiot voivat näin ollen vahvistaa vapaasti rahapelialan politiikkansa tavoitteet ja tarvittaessa määritellä täsmällisesti tavoitellun suojan tason, kunhan ne täyttävät tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut vaatimukset (muun muassa asia C-42/07, Liga Portuguesa, ja asia C-156/13, Digibet Ltd ym.).

Tuomioistuimen mukaan jäsenvaltiot voivat pyrkiä näiden intressien suojaamiseen myös myöntämällä yksinoikeuksia. Julkisen vallan tiukassa valvonnassa oleva yksinoikeusjärjestelmä voi olla tehokas keino hallita rahapeleihin liittyviä vaaroja. Tuomioistuin on myös katsonut, ettei palvelujen tarjoamisen vapaus ole esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jonka mukaan rahapelien järjestämiseen ja rahapelitoiminnan edistämiseen sovelletaan yhden toimijan yksinoikeusjärjestelmää ja jossa kielletään kaikkia muita toimijoita toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet toimijat mukaan lukien tarjoamasta internetissä ensimmäisen jäsenvaltion alueella kyseiseen järjestelmän soveltamisalaan kuuluvia palveluja (ks. asia C-203/08, Sporting Exchange, 37 kohta).

Edellä mainitut palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta koskevat rajoitukset voivat EU-tuomioistuimen mukaan olla sallittuja, jos ne voidaan oikeuttaa jollakin SEUT 52 artiklan mukaisella perusteella (yleinen järjestys tai turvallisuus taikka kansanterveys) tai yleisen edun mukaisella pakottavalla syyllä. Rahapelien kohdalla tunnustettuja oikeuttamisperusteita ovat erityisesti kuluttajien suojelu, ongelmapelaamisen ehkäiseminen ja alaikäisten suojelu sekä rikollisuuden ja petosten torjunta (muun muassa asia C-463/13, Stanley International Betting ym.). Tuomioistuin on tunnustanut, että rahapelien tarjoamiseen internetissä liittyy tiettyjä erityispiirteitä, koska kuluttajan ja palvelujen tarjoajan välillä ei ole suoraa yhteyttä. Vaarat, jotka voivat kohdistua kuluttajiin mahdollisten vilpillisten menettelyiden osalta, ovat luonteeltaan erilaisia ja vakavampia verrattuna näiden pelien perinteisiin markkinoihin (ks. asia C-42/07, Liga Portuguesa, 63 ja 79 kohta). Tuomioistuin on myös katsonut, ettei jäsenvaltiolta voida evätä oikeutta ulottaa internetiin sellaisten yksipuolisten rajoittavien normien soveltamista, joita se antaa yleisen edun mukaisessa laillisessa tarkoituksessa, pelkästään sillä perusteella, että internet on luonnostaan monikansallinen tekninen väline (yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Stoss ym, 86 kohta).

Kansallisten rajoitusten on kuitenkin oltava syrjimättömiä ja oikeasuhteisia. Niiden on oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, eivätkä ne saa rajoittavuudeltaan ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tämän kannalta (muun muassa asia C-124/97, Läärä, asia C-258/08, Ladbrokes, ja asia C-156/13, Digibet Ltd ym.). Tuomioistuin ei ole edellyttänyt jäsenvaltioiden näyttävän toteen, ettei millään muulla kuviteltavissa olevalla toimenpiteellä voida toteuttaa mainittua päämäärää samoissa olosuhteissa (ks. asiat C-157/94, komissio v. Alankomaat, 58 kohta ja C-110/05, komissio v. Italia, 66 kohta). Asetettuihin tavoitteisiin on vastattava johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. EU-tuomioistuin ei ole sulkenut pois rahapelialan valvotun kasvun politiikkaa, vaikka kansallisen järjestelmän tavoitteena olisi rajoittaa pelimahdollisuuksia. Tällainen politiikka voi olla täysin johdonmukainen sen tavoitteen kanssa, joka koskee luvattomia tai kiellettyjä pelejä pelaavien ja vetoja lyövien pelaajien houkuttelemista luvallisen ja säännellyn toiminnan piiriin (niin sanottu kanavointi). 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. Mikäli jäsenvaltio kuitenkin 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.). Tuomioistuin on täsmentänyt, ettei mainonnalla saa pyrkiä lisäämään kuluttajien luonnollista peliviettiä kannustamalla heitä osallistumaan aktiivisesti peleihin muun muassa arkipäiväistämällä pelejä tai antamalla niistä myönteinen kuva sitä kautta, että saadut tulot käytetään yleisen edun mukaiseen toimintaan, tai lisäämällä pelien kiinnostavuutta huomiota herättävillä mainoksilla, joissa korostetaan mahdollisuutta suuriin voittoihin (yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Stoss ym. 103 kohta).

EU-tuomioistuimen mukaan rahapeleistä saatavien tuottojen käyttäminen yleishyödyllisen tai yleisen edun mukaisen toiminnan rahoittamiseen ei voi olla rajoittavan politiikan syy, mutta se voi olla sen suotuisa liitännäisseuraus (muun muassa asia C-275/92, Schindler, ja asia C-67/98, Zenatti). Varojen kerääminen ei toisin sanoen voi olla rajoittavan politiikan pääasiallinen tarkoitus (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.).

Mikäli jäsenvaltion toteuttama toimenpide käsittää rahapelien yksinoikeuden myöntämisen pelien pelattavana pitämiseen yhdelle toimijalle, oikeuskäytännön mukaan sen käyttöönottoon on

liityttävä sellaisten oikeussääntöjen antaminen, joilla voidaan taata, että kyseinen monopolin haltija kykenee tosiasiallisesti tavoittelemaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti haluttua päämäärää siihen määrällisesti oikein mitoitetulla ja laadullisesti sitä varten muokatulla tarjonnalla, jota viranomaiset valvovat tiukasti (muun muassa yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Stoss ym., asia C-212/08, Zeturf, sekä yhdistetyt asiat C-186/11 ja C-209/11, Stanleybet International Ltd ym.). Merkitystä on paitsi rahapelejä koskevalla kansallisella lainsäädännöllä, myös alalla tosiasiassa noudatettavalla käytännöllä. Tuomioistuin on useissa ratkaisuissaan katsonut, että sen varmistaminen, että kansallinen säännöstä todella täyttää nämä vaatimukset, on kansallisen tuomioistuimen tehtävä.

Euroopan komissio ilmoitti 20.11.2013, että se lopettaa Suomea vastaan vuonna 2006 aloittamansa Veikkaus Oy:n toimialaan kuuluvaa urheiluvedonlyöntiä koskevan rikkomusmenettelyn eikä ryhdy muihinkaan toimenpiteisiin Suomen rahapelijärjestelmän johdosta. Komissio perusti ratkaisunsa Suomen lainsäädäntöön ja sen soveltamiseen sellaisena, kuin toimintaympäristö oli syksyyn 2013 kehittynyt. Komissio katsoi, että Suomessa oli säädetty tarvittavasta rakenteesta sen varmistamiseksi, että monopolin toimintaan sovelletaan rahapelialan valvotun kasvun politiikkaa, jolla pyritään kanavoimaan pelihimo valvottuihin toimintoihin ja että monopoli ei palveluja tarjotessaan ja markkinoidessaan yllytä eikä rohkaise kuluttajia osallistumaan rahapeleihin. Samalla komissio ilmoitti jatkavansa toimia useita muita jäsenvaltioita kohtaan.

Euroopan komissio antoi vuonna 2012 tiedonannon Kohti sähköisesti välitettävien rahapelien kattavaa eurooppalaista kehystä COM (2012) 596 final. Tiedonannossaan komissio tuo esille niitä haasteita, joita rinnakkaiset kansalliset sääntelypuitteet sisämarkkinoilla aiheuttavat sähköisten rahapelipalveluiden alalla. Komissio esitti tiedonannossa joukon toimenpiteitä, joiden tavoitteena oli lisätä oikeudellista selkeyttä ja määrittää alaa koskevia käytäntöjä. Tiedonantoon sisältyneenä toimenpiteenä komissio perusti vuonna 2012 jäsenvaltioiden edustajista muodostuneen asiantuntijatyöryhmän (Expert Group on Gambling Services), jonka toiminta päättyi loppuvuonna 2018.

Komissio antoi kesällä 2014 edellä mainitun tiedonannon toimenpide-ehdotuksiin sisältyneen suosituksen periaatteista kuluttajien ja sähköisten rahapelipalveluiden pelaajien suojelemiseksi sekä alaikäisten sähköisen rahapelaamisen estämiseksi (2014/478 EU). Asiakirjassa suositetaan, että jäsenvaltiot vahvistavat sähköisiä rahapelipalveluja ja niihin liittyvää vastuullista kaupallista viestintää koskevat periaatteet saavuttaakseen kuluttajien, pelaajien ja alaikäisten suojelussa korkean tason ja varjellakseen heidän terveyttään sekä minimoidakseen taloudelliset vahingot, joita pakonomainen tai liiallinen rahapelaaminen voi aiheuttaa. Asiakirjan rahapelien toimeenpanon valvontaa koskevassa suosituksessa kehotetaan jäsenvaltioita nimeämään suosituksessa vahvistettuja periaatteita soveltaessaan toimivaltaiset rahapelaamisen sääntelyviranomaiset, jotka riippumattomalla tavalla varmistavat sellaisten kansallisten toimenpiteiden noudattamisen, jotka toteutetaan suosituksessa vahvistettujen periaatteiden soveltamiseksi, sekä valvovat niiden noudattamista.

Syksyllä 2015 jäsenvaltiot hyväksyivät myös tiedonannon toimenpide-ehdotuksiin sisältyneen jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten välisen yhteisymmärryspöytäkirjan hallinnollisesta yhteistyöstä sähköisten rahapelipalveluiden alalla. Huhtikuussa 2018 komissio esitti toimenpide-ehdotuksiin sisältyneen pyynnön Euroopan standardisointikomitealle (CEN) jäsenvaltioita sitomattoman vapaaehtoisen standardin laatimiseksi sähköisesti välitettävien rahapelien toimeenpanoa koskevien tietojen toimittamisesta kansalliselle valvontaviranomaiselle. Standardiehdotusluonnos sisältää teknisiä kuvauksia tietosisällöistä, joita sähköisesti välitettäviä rahapelejä toimeenpanevat rahapelioperaattorit tuottavat valvovalle viranomaiselle. Näitä tietoja ovat esimerkiksi pelitapahtumat tai pelitilin tiedot. Standardi mahdollistaisi yhtenäisen tavan tuottaa valvontatietoa viranomaisen käyttöön. Standardiehdotuksen valmistelu on CEN:ssa yhä kesken.

Henkilötietojen suoja

Henkilötietojen käsittelyn osalta on olemassa EU-sääntelyä, joka tulee ottaa huomioon rahapelitoiminnassa. Tietosuoja-asetus on kansallisesti suoraan sovellettava säädös, jossa säädetään reunaehdot henkilötietojen käsittelylle. Rekisterinpitäjä voi käsitellä henkilötietoja suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla esimerkiksi silloin, kun käsittelyn oikeusperusteena on rekisteröidyn suostumus, sopimus tai rekisterinpitäjän oikeutettu etu.

Tietosuoja-asetuksessa kuitenkin jätetään eräissä asioissa jäsenvaltioille direktiivinomaista kansallista liikkumavaraa. Kansallisen liikkumavaran perusta on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa, jolla annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää kansallisesti henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta silloin, kun henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi (6 artiklan 1 kohdan c alakohta) tai yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (6 artiklan 1 kohdan e alakohta). Käsittelyllä tulee näissä tapauksissa tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaan olla perusta unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Lisäksi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 kohta mahdollistaa yksityiskohtaisempien säännösten antamisen asetuksen säännösten mukauttamiseksi silloin, kun henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Mikäli tietoja käsitellään muuhun kuin niiden alkuperäiseen keräämistarkoitukseen, on sääntelyä arvioitava 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta vasten.

Arkaluonteisten tietojen osalta rahapelitoiminnassa on lisäksi huomioitava tietosuoja-asetuksen 9 artikla, jossa säädetään arkaluonteisena pidettävien erityisten henkilötietoryhmien käsittelystä. Artiklan 1 kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on kiellettyä. Artiklan 2 kohdassa säädetään käsittelykieltoa koskevista poikkeuksista. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja voidaan 2 kohdan g alakohdan mukaan käsitellä, jos käsittely on tarpeen yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla.

Kilpailuoikeus ja valtiontuet

SEUT 102 artiklan mukaan sisämarkkinoille soveltumatonta ja kiellettyä on yhden tai useamman yrityksen määräävän aseman väärinkäyttö sisämarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla, jos se on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. SEUT 106 artiklalla pyritään estämään jäsenvaltion toimenpiteitä, jotka olisivat ristiriidassa perussopimusten määräysten kanssa. Kyseistä artiklaa ei sovelleta yksin, vaan ainoastaan yhdessä jonkun toisen perussopimuksen määräyksen kanssa, kuten esimerkiksi SEUT 102 artiklan mukaisen määräävän markkina-aseman kiellon yhteydessä.

SEUT 102 artiklan yhteydessä saattaa siten tulla arvioitavaksi SEUT 106 artikla, jonka tarkoituksena on estää sellaiset jäsenvaltion toimenpiteet, jotka koskevat julkisia yrityksiä tai yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia, ja jotka olisivat ristiriidassa perussopimuksen määräysten kanssa. Jäsenvaltio rikkoo näihin kahteen määräykseen sisältyviä kieltoja, jos se saa lailla, asetuksella tai hallinnollisilla toimenpiteillä aikaan tilanteen, jossa julkinen yritys tai yritys, jolle se on myöntänyt erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia, väistämättä syyllistyy määräävän markkina-asemansa väärinkäyttöön pelkästään käyttämällä sille myönnettyjä etuoikeuksia, tai jos nämä oikeudet ovat omiaan johtamaan tilanteeseen, jossa yritys käyttää asemaansa tällä tavoin väärin. Siten näitä määräyksiä rikotaan, jos jäsenvaltion toi-

menpiteellä luodaan määräävän markkina-aseman väärinkäytön vaara. Oikeuskäytännön perusteella ei ole tyhjentävästi mahdollista määritellä, mitä ”on omiaan” -kriteeri tarkalleen ottaen tarkoittaa.

EU:n valtiontukisääntöjen piiriin tulevat toimenpiteet, jotka täyttävät kaikki SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määritellyt neljä valtiontuen kriteeriä: 1) julkisia varoja kanavoidaan julkisiin tai yksityisiin yrityksiin, 2) etu on valikoiva eli kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin, 3) toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla tuensaajaa ja 4) toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Jos suunniteltu toimenpide täyttää kaikki edellä mainitut kriteerit, viranomaisen on ennen tuen täytäntöönpanoa selvitettävä, mihin valtiontukisääntöön tukijärjestelyn hyväksyttävyys perustuu ja tarvittaessa noudatettava toimenpiteeseen soveltuvaa ilmoitusmenettelyä. Tukea ei saa lähtökohtaisesti laittaa täytäntöön ennen komission hyväksyntää (SEUT 108 artiklan 3 kohta).

Mikäli yksi edellä mainituista SEUT 107 artiklan 1 kohdan kriteereistä ei täyty, toimenpide ei tule valtiontukisääntöjen piiriin, eikä komission ennakkolupaa toimenpiteelle tarvita. Markkinaehtoiset toimenpiteet, jotka eivät anna yritykselle taloudellista etua, eivät tule valtiontukisääntöjen piiriin. Markkinaehtoisuuden arvioimiseksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on kehittynyt niin sanottu markkinataloustoimijatesti, jossa julkisyhteisöjen toimintaa verrataan vastaavassa tilanteessa olevaan hypoteettisen yksityisen sijoittajan toimintaan. Vastaavasti tuomioistuimet ovat kehittäneet erityyppisille taloudellisille transaktioille erityisiä markkinataloustoimijatestejä (markkinataloussijoittajaperiaate, markkinatalousvelkojaperiaate), joiden avulla tunnistetaan markkinaehtojen mukaisuus erilaisissa tilanteissa. Markkinaehtoisuuden arviointi tehdään aina ennen transaktion toteuttamista, eikä arvioinnissa huomioida yhteiskuntapolitiikkaan liittyviä perusteluita (esimerkiksi työllisyys). Ratkaisevaa on, olisiko yksityinen sijoittaja toiminut vastaavalla tavalla samassa tilanteessa.

Transaktion markkinaehtojen mukaisuus voidaan määrittää käytännössä suoraan transaktiokohtaisten markkinatietojen perusteella tai esimerkiksi vertailemalla transaktion ehtoja vastaavien markkinatransaktioiden ehtoihin. Kyse on sen arvioimisesta, ovatko yksityiset yritykset toteuttaneet vastaavanlaisia transaktioita (esimerkiksi pääomitus, palveluiden tai tavaroiden myynti) vastaavantyyppisessä tilanteessa.

Sopiva arviointimenetelmä riippuu tyypillisesti transaktion tyypistä. Esimerkiksi pääomasijoituksen markkinaehtoisuus voidaan määrittää vertailuanalyysin lisäksi myös erilaisten vakiomuotoisten arviointimenetelmien avulla (esimerkiksi sisäisen korkokannan laskentamenetelmä). Tavaroiden ja palveluiden myyntitilanteissa markkinaehtoisuus voidaan varmistaa puolestaan avoimen ja syrjimättömän tarjouskilpailumenettelyn avulla. Mikäli transaktion arviointi suoraan tai esimerkiksi vertailuanalyysin avulla ei ole mahdollista, arvioinnissa oleellista on, mitä hypoteettinen yksityinen sijoittaja tekisi vastaavassa tilanteessa.

Maksupalvelut

Maksupalveluista säädetään Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2015/2366 maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2009/1001/EY ja 2013/36/EU ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta, jäljempänä *toinen maksupalveludirektiivi*. Direktiivin 79 artiklassa säädetään maksutoimeksiannosta kieltäytymisestä. Direktiivin johdanto-osan 77 kappaleen mukaan maksupalvelun käyttäjien on voitava luottaa siihen, että täydellinen ja voimassa oleva maksutoimeksianto toteutetaan asianmukaisesti, jos palveluntarjoajalla ei ole sopimukseen tai lakiin perustuvaa kieltäytymis-

perustetta. Jos maksupalveluntarjoaja kieltäytyy toteuttamasta maksutoimeksiantoa, kieltäytymisestä ja kieltäytymisen syystä olisi ilmoitettava maksupalvelunkäyttäjälle mahdollisimman pian unionin ja kansallisen lainsäädännön vaatimuksia noudattaen.

Ihmisoikeussopimukset

Arpajaislailla säänneltyyn toimintaan liittyviä Suomea velvoittavia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia ovat erityisesti yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus; SopS 18 ja 19/1990; sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005 sekä SopS 50 ja 51/2010) sekä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7 ja 8/1976).

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja sekä parantaa rahapelihaittojen seurannan ja haittariskien arvioinnin tietopohjaa. Esityksellä tavoitellaan lisäksi arpajaislain vastaisen rahapelitoiminnan torjunnan tehostamista sekä Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan valvonnan ja pelaajien oikeusturvan vahvistamista. Lisäksi esityksen tavoitteena on vahvistaa yksinoikeusjärjestelmän kanavointikykyä arpajaislailla säädettyyn rahapelitarjontaan rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen edelleen tehostamiseksi. Samalla vahvistettaisiin yksinoikeusjärjestelmän EU-oikeudellista johdonmukaisuutta.

Esityksellä toteutetaan hallitusohjelman mukainen arpajaislain uudistus rahapelipolitiikan tavoitteiden varmistamiseksi.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi arpajaislain säännöksiä pakollisesta tunnistautumisesta muutettaisiin siten, että pakollinen tunnistautuminen koskisi jatkossa kaikkea rahapelaamista. Pakolliseen tunnistautumiseen siirryttäisiin vaiheittain siten, että säännöksiä pakollisesta tunnistautumisesta muiden rahapelien kuin pelipisteissä myytävien raaputusarpojen (rahapika-arpajaiset) osalta sovellettaisiin vuoden 2023 alusta lukien. Säännösten soveltaminen pelipisteissä myytäviin raaputusarpoihin alkaisi vuoden 2024 alusta.

Arpajaislakiin ehdotetaan lisättäväksi täsmentävä säännös raha-automaattien sijoittelusta pelaamista koskevaa valvontaa varten sekä säännökset pelipisteisiin sijoitettujen raha-automaattien omavalvonnasta.

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 erityisiä pelisaleja.

Arpajaislakiin lisättäisiin säännökset Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadatan käsittelystä rahapelihaittojen seurannassa ja arvioinnissa ja rahapelihaittoja koskevassa tutkimuksessa. Lisäksi arpajaislaissa säädettäisiin Veikkaus Oy:n oikeudesta ja velvollisuudesta käsitellä peli- ja pelaa-

jadataa rahapelikäyttäytymisen seuraamiseksi ja haitalliseen rahapelaamiseen liittyvien toimenpiteiden mahdollistamiseksi. Arpajaislakiin sisältyviä Veikkaus Oy:n tiedonantovelvollisuuksia täsmennettäisiin viranomaisten tiedonsaannin varmistamiseksi.

Veikkaus Oy:n rahapelien markkinointia koskevia säännöksiä muutettaisiin lisäämällä arpajaislakin täsmentäviä säännöksiä rahapelien kielletystä markkinoinnista, markkinoinnissa kielletyksi katsottavista keinoista ja tavoista, säännöksiä markkinoinnin yhteydessä annettavista tiedoista sekä säännökset suoramarkkinointikielloista. Rahapelien sallitun markkinoinnin nykyisen sääntelyn lähtökohtana on rahapelaamisen ohjaaminen arpajaislailla säänneltyyn Veikkaus Oy:n toimintaan. Tätä periaatetta ehdotetaan täydennettäväksi periaatteella ohjata pelaamista vähemmän haittoja aiheuttavaan pelaamiseen. Markkinoinnin tulisi lisäksi olla välttämätöntä rahapelaamisen ohjaamiseksi ja määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista. Yksinoikeusjärjestelmän kanavointikyvyn tukemiseksi markkinointia koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että eräiden sellaisten Veikkaus Oy:n rahapelien markkinointi, joiden markkinointi on tällä hetkellä kokonaan kielletty, olisi jatkossa sallittua markkinointia koskevien täsmennettyjen rajoitusten puitteissa.

Voimassa olevan arpajaislain mukaisesti ainoastaan Veikkaus Oy:n rahapelien markkinointi olisi sallittua. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden markkinoinnin torjunnan tehostamiseksi arpajaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös Poliisihallituksen mahdollisuudesta kohdistaa arpajaislain vastaisen rahapelin markkinoinnin kielto luonnolliseen henkilöön ja säännökset hallinnollisesta seuraamusmaksusta arpajaislain vastaisen markkinoinnin seurauksena.

Rahapelihaittojen torjunnan tehostamiseksi ja yksinoikeusjärjestelmän toimintaedellytysten tukemiseksi arpajaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen rahapelaamiseen liittyvän maksuliikenteen estämisestä. Pankkien ja muiden maksupalveluntarjoajien tulisi estää rahapelaamiseen liittyvä maksuliikenne niin sanotulle estolistalle asetettujen rahapeliyhtiöiden osalta. Estolistalle asetettaisiin ne rahapeliyhtiöt, jotka markkinoivat arpajaislain vastaisesti ja joiden osalta Poliisihallitus olisi tehnyt rahapelien toimeenpanoa koskevan kieltopäätöksen.

Lisäksi arpajaislakiin lisättäisiin säännökset, jotka mahdollistaisivat Veikkaus Oy:n liiketoiminnan kehittämisen rahapelien toimeenpanosta yritysten väliseen liiketoimintaan. Yritysten välisellä liiketoiminnalla voitaisiin tukea Veikkaus Oy:n toimintaedellytyksiä yksinoikeusjärjestelmän kanavointikyvyn vahvistamiseksi. Ehdotettujen säännösten mukaan Veikkaus Oy voisi valtioneuvoston kanslian luvalla perustaa yritysten välistä liiketoimintaa varten tytäryhtiön. Tytäryhtiöllä ei olisi oikeutta toimeenpanna rahapelejä. Sääntelyssä ja yritysten välisen liiketoiminnan käytännön toteutuksessa huomioitaisiin EU:n sisämarkkinaoikeuden sekä kilpailu- ja valtiontukisääntelyn asettamat oikeudelliset reunaehdot muun muassa varmistamalla Veikkaus Oy:n ja perustettavan tytäryhtiön välisten taloudellisten suhteiden markkinaehtoisuus.

Rahapeleihin osallistuvien oikeusturvaa ehdotetaan vahvistettavaksi siten, että Poliisihallitukselle säädettäisiin toimivalta väliaikaisesti keskeyttää rahapelin toimeenpano, jos kuluttajien oikeusturva tai sen varmistamiseksi toteutettava valvonta vaarantuu. Poliisihallituksen Veikkaus Oy:n rahapelitoimintaa koskevaa tarkastusoikeutta ehdotetaan myös täsmennettäväksi. Lisäksi rahapelien valvontaa ja voitonmaksun perimistä koskevaa sääntelyä ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan toteutettuja teknisiä muutoksia.

Muun kuin rahapelitoimintaa koskevan sääntelyn osalta arpajaislain bingopelin toimeenpanoa ja valvontaa koskevia säännöksiä muutettaisiin hallinnollisen taakan vähentämiseksi pidentämällä määräaikoja, jotka koskevat bingopelin voittojen enimmäisarvon seuranta-aikaa ja tilityksen antamista.

Lisäksi arpajaislain muutosten johdosta ehdotetaan muutettavaksi poliisin henkilötietolakia, rahanpesulain soveltamisalaa koskevaa säännöstä sekä oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia (100/2013) siten, että markkinaoikeus käsittelisi arpajaislain vastaisesta markkinoinnista määrättävää seuraamusmaksua koskevat asiat. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi sakon täytäntöönpanosta annettua lakia (2002/672).

4.2 Ehdotusten EU-oikeudellinen arviointi

Yleistä

Arpajaislain tavoitteet eli rahapelihaittojen ja rikollisuuden torjunta sekä kuluttajien suojelu ovat EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä hyväksyttävinä pidettyjä syitä kansalliselle rahapelimonopolille. Kansallisen rahapelijärjestelmän tulee oikeuskäytännön mukaisesti turvata asetettujen tavoitteiden saavuttaminen johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. EU-tuomioistuin on myös edellyttänyt, että kansalliset toimenpiteet, joilla asetettuun päämäärään pyritään, ovat suhteellisuusperiaatteen mukaisia. Toimenpiteiden on oltava omiaan takaamaan kyseisen tavoitteen toteutuminen. Toimenpiteiden on myös oltava oikeasuhtaisia eikä niillä saa rajoittavuudeltaan ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi. Suhteellisuusperiaate ei toisaalta kuitenkaan edellytä, että jäsenvaltion on löydettävä kaikista mahdollisista vaihtoehdoista se, joka vaikuttaa kaikkein vähiten perusvapauksien käyttämiseen. Jaksossa 2.13 on tarkemmin kuvattu EU-tuomioistuimen rahapelialaa koskevaa ratkaisukäytäntöä.

Rahapeliyhteisöjen yhdistämistä koskenut ehdotus arpajaislain muuttamiseksi ilmoitettiin 31.5.2016 Euroopan komissiolle teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisesti. Euroopan komissio antoi ilmoituksen johdosta syyskuussa 2016 huomautuksen, jossa esitettyjä toimintaohjeita noudattamalla Suomen on mahdollista ylläpitää yksinoikeusjärjestelmään perustuvaa rahapelijärjestelmää myös vastaisuudessa. Komissio muistutti, että EU-tuomioistuin on johdonmukaisesti todennut, että jos toimenpide on yhtä rajoittava kuin monopoli, sen käyttöönottoon on liityttävä sellaisten oikeussääntöjen antaminen, joilla voidaan taata, että kyseisen monopolin haltija kykenee tosiasiallisesti tavoittelemaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti haluttua päämäärää siihen määrällisesti oikein mitoitetulla ja laadullisesti sitä varten muokatulla tarjonnalla, jota viranomaiset valvovat tiukasti. Komissio katsoi huomautuksessaan, että ehdotus siirtymisestä yhden toimijan malliin ei sinällään vaikuta yksinoikeusjärjestelmään. Komissio muistutti Suomea EU-tuomioistuimen yksinoikeusjärjestelmän sallittavuutta koskevasta oikeuskäytännöstä ja korosti, että viranomaisten tehtävänä on jatkossakin varmistaa Euroopan unionin lainsäädännön noudattaminen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti. Komissio totesi, että uutta rahapeliyhtiötä on valvottava tiukasti ja uudentyyppisten rahapelien on oltava yhdenmukaiset Suomen rahapelipolitiikan tavoitteiden kanssa. Lisäksi komissio huomautti, että suhteellisuustestin nojalla Suomen viranomaisten on myös varmistettava, että kuluttajia ohjataan käyttämään laillisia ja valvottuja palveluja.

Esitettyjen säännösten tavoitteena on rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen, mikä on EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä hyväksytty oikeuttamisperuste. Erilaisissa rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen toimenpiteissä on kyse pelaajien hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden suojelusta. Rahapeleistä aiheutuu yksilölle monenlaisia haittoja, jotka heijastuvat lähiympäristöön ja koko yhteiskuntaan. Esityksessä ehdotetaan useita eri toimia rahapelihaittojen

torjumiseksi, koska tehokas rahapelihaittojen ehkäisy vaatii samanaikaisia toisiaan tukevia toimia. Voimassa oleva lainsäädäntö ei kaikilta osin ole ollut riittävä tavoitteen saavuttamiseksi. Esityksen tavoitteena on myös rahapelaamiseen kohdistuvan kysynnän ohjaaminen arpajaislailla säänneltyyn tarjontaan, mitä voidaan pitää EU-oikeudellisesti hyväksyttävänä ja mihin komissiokin on edellä mainitussa huomautuksessaan vuonna 2016 kiinnittänyt huomiota. Esityksen useissa säännöksissä on myös huomioitu yksinoikeusjärjestelmää koskeva vaatimus rahapelitoiminnan tiukasta viranomaisvalvonnasta. Esitetyillä säännöksillä vahvistettaisiin yksinoikeusjärjestelmän EU-oikeudellista johdonmukaisuutta. Johdonmukaisuutta suhteessa yksinoikeusjärjestelmän tavoitteisiin on arvioitu yhtäältä kunkin ehdotuksen osalta erikseen ja toisaalta tarkastellen ehdotettua sääntelyä kokonaisuutena. Näin on menetelty myös suhteellisuusperiaatteen arvioinnin osalta. Esitettyjen säännösten voidaan katsoa olevan suhteellisuusperiaatteen mukaisia.

Pakollinen tunnistautuminen, peli- ja pelaajadatan käsittely sekä raha-automaattien sijoittelu ja omavalvonta

Kaikkea rahapelaamista koskevalla pakollisella tunnistautumisella voidaan tehokkaasti ehkäistä ja vähentää rahapelihaittoja sen mahdollistaessa pelaamiselle asetettavat rajoitukset, peliestot ja muut pelaamisen hallinnan keinot. Tunnistautuminen kattaisi siirtymäajan jälkeen myös niin sanotut raaputusarvat, joiden osalta tunnistautumista ei Veikkaus Oy:n mukaan ole missään muussa maassa ainakaan toistaiseksi toteutettu. Tunnistautuneena pelaamisen osuuden kasvaessa peli- ja pelaajadatan merkitys lisääntyisi huomattavasti nykyisestä. Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadatan hyödyntäminen parantaisi ja laajentaisi rahapelihaittojen seurannan ja haittariskien arvioinnin tietopohjaa ja siten tehostaisi haittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Säännöksiä Veikkaus Oy:n oikeudesta käsitellä myös arkaluonteisia henkilötietoja ja toisaalta luovuttaa niitä viranomaisille voidaan pitää välttämättöminä rahapelipolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi. Yksityiskohtainen tutkimus tarvittavien haittojen ehkäisy- ja vähentämistoimien valmistelemiseksi sekä toteutettujen toimenpiteiden seuraamiseksi ja arvioimiseksi edellyttää yksilötasoisen tiedon hyödyntämistä. Säännöksiä valmisteltaessa on huolellisesti arvioitu ja otettu huomioon EU:n tietosuoja-asetuksen asettamat velvoitteet.

Raha-automaattipelaaminen on erityisen pelihaittariskin sisältävä pelaamisen muoto. Raha-automaattipelaamista koskevan tunnistautumispakon sekä niiden sijoittelua, omavalvontaa ja markkinoinnin kieltämistä koskevien säännösten tarkoituksena on tehostaa erityisesti tästä pelimuodosta aiheutuvien haittojen ehkäisemistä ja vähentämistä.

Rahapelien markkinointi ja uudentyyppiset vedonlyöntipelit

Ehdotetuilla Veikkaus Oy:n markkinointia koskevilla säännöksillä täsmennettäisiin sallitun markkinoinnin sisältöä ja toteutustapaa sekä tiukennettaisiin haitallisimpien rahapelien markkinointia koskevia rajoituksia. Markkinointisäännösten sisällössä on erityisesti huomioitu EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö säännöskohtaisissa perusteluissa tarkemmin kuvatulla tavalla. Esimerkiksi kielletyt markkinoinnin tavat perustuvat pitkälti periaatteisiin, joiden EU-tuomioistuin on ratkaisukäytännössään katsonut olevan ristiriidassa sellaisen rajoitetun rahapelijärjestelmän kanssa, joka tähtää rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisemiseen. Veikkaus Oy:n markkinointia koskevissa säännösehdotuksissa huomioitaisiin lisäksi yksinoikeusjärjestelmän tavoitteiden mukaisesti voimassa olevaa sääntelyä täsmällisemmin alaikäisten ja muutoin haavoittuvassa olevien henkilöiden suojaaminen altistumiselta rahapelien markkinoinnille.

Toisaalta markkinoinnin sääntelyssä huomioitaisiin tarve ohjata kysyntää säänneltyyn ja valvottuun rahapelitoimintaan eräiden sellaisten rahapelien osalta, joiden osalta esiintyy tällä het-

kellä runsaasti yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolista tarjontaa. Olemassa olevan kysynnän ohjaamisen tehostamisen näiltä osin voidaan katsoa olevan perusteltua yksinoikeusjärjestelmän tavoitteiden saavuttamiseksi. Voimassa oleva sääntely on tältä osin ollut EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä asetettuja vaatimuksia tiukempaa. Myös valvovan viranomaisen toimivaltuuksia arpajaislain vastaisten rahapelien markkinoinnin torjunnassa lisättäisiin mahdollistamalla seuraamusmaksun määrääminen ja kieltopäätöksen kohdistaminen luonnolliseen henkilöön. Näiden toimien katsotaan olevan välttämättömiä rahapelihaittojen tehokkaammaksi torjumiseksi ottaen huomioon, että voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvät toimet eivät ole olleet riittäviä Suomeen suunnatun arpajaislain vastaisen markkinoinnin estämiseksi. Siitä huolimatta, että muiden kuin Veikkaus Oy:n rahapelien markkinointi on yksiselitteisesti arpajaislaissa kielletty, arpajaislain sääntelyn ulkopuolisen rahapelitoiminnan erityisesti Suomeen suunnattua markkinointia tapahtuu merkittävissä määrin verkossa, sosiaalisessa mediassa sekä Suomen ulkopuolelta lähetettävillä, mutta Suomeen suunnatuilla televisiokanavilla. Jaksossa 2.4 on kuvattu tarkemmin yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen rahapelitoiminnan markkinointia. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO:2018:86 käsitellyt muiden kuin Veikkaus Oy:n rahapelien markkinoinnin rajoittamista EU-oikeudessa taatun palvelujen tarjoamisen vapauden kannalta. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan Suomen arpajaislain rahapelien järjestämistä koskevaan yksinoikeusjärjestelmään kuuluu yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämisen mahdollistamiseksi ja erityisesti yksinoikeusjärjestelmän tavoitteen vuoksi väistämättä mahdollisuus rajoittaa muiden kuin yksinoikeuden saaneen toimijan markkinointia Suomessa. Voimassa olevan lainsäädännön keinot eivät kuitenkaan ole johtaneet arpajaislain tavoitteiden saavuttamisen kannalta haluttuun lopputulokseen. Arvioitaessa erilaisia keinoja puuttua arpajaislain vastaiseen rahapelien toimeenpanoon ja erityisesti markkinointiin on hyödynnetty myös komission teettämää, vuonna 2019 julkaistua selvitystä. Toimenpiteet kohdennettaisiin sellaisiin toimijoihin, jotka erilaisilla markkinointitoimillaan tietoisesti ja tarkoituksella rikkovat tai pyrkivät kiertämään arpajaislaissa säädettyä markkinointikieltoa. Sääntelyssä olisi huolehdittu myös riittävistä oikeusturvan takeista. Toimenpiteiden arvioidaan näin ollen olevan oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden.

Uudentyyppisten vedonlyönnin muotojen mahdollistaminen perustuu käytännössä havaittuun tarpeeseen ohjata olemassa olevaa kysyntää yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisesta tarjonnasta arpajaislain mukaisesti säänneltyyn ja valvottuun tarjontaan. Komission vuonna 2016 antaman huomautuksen mukaisesti uudentyyppisten vedonlyöntipelien voidaan katsoa olevan yhdenmukaisia Suomen rahapelipolitiikan tavoitteiden kanssa.

Maksuliikenteelle asetettavat estot

Maksuliikenne-estoilla on tarkoitus pyrkiä rajoittamaan sellaisen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen rahapelitarjonnan saatavuutta, jota markkinoidaan arpajaislain vastaisesti. Saatavuus on keskeinen rahapelaamiseen ja pelihaittoihin liittyvä tekijä ja saatavuuden rajoittamisen tiedetään tutkitusti olevan tehokkain tapa ehkäistä rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapelien toimeenpanon osalta eri elementit muodostavat korkeamman haittariskin kuin järjestelmän sisällä, jossa tarjontaa voidaan säännellä esimerkiksi pelien piirteiden osalta ja pelirajoituksin. Rahapelaamisen digitalisoituessa pelaamista on siirtynyt järjestelmän ulkopuoliseen markkinaan. Yksinoikeusjärjestelmässä haittojen torjuntaan tähtäävät toimet jäävät tehottomiksi ilman järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan rajoittamiseen tähtääviä toimia. Täysin aukottomasti toimivia rajoituskeinoja ei ole käytettävissä, joten on välttämätöntä käyttää niitä keinoja, jotka ovat toteutettavissa ja joiden yhteisvaikutuksesta saatavuutta ja saavutettavuutta voidaan rajoittaa. Maksuliikenteen estojen voidaan katsoa olevan EU-oikeudellisesti hyväksyttäviä ottaen huomioon, että estot olisivat omiaan takaamaan yksinoikeusjärjestelmän tavoitteiden toteutumista eikä niillä ylitetä sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi.

Maksuliikenne-estojen voidaan katsoa olevan tarkoitukseen sopiva keino. Maksuliikenteen estoissa olisi kyse ennen kaikkea haittoja ehkäisevästä toimenpiteestä. Ehkäisevien ja korjaavien toimien kokonaisuudessa painopisteen siirtäminen ehkäiseviin toimiin on tutkitusti tavoiteltavaa. Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvät Poliisihallituksen toimivaltuudet erityisesti yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen rahapelitoiminnan arpajaislain vastaisen markkinoinnin torjumiseksi ovat käytännössä osoittautuneet riittämättömiksi. Maksuliikenne-estot vaikuttaisivat saatavuutta rajoittavasti ja oletettavasti lisäksi mainittua markkinointia vähentävästi, minkä voidaan katsoa olevan johdonmukaista yksinoikeusjärjestelmän tavoitteisiin nähden. Estot kohdistettaisiin rajatusti sellaisiin rahapeliyhteisöihin, jotka erityisesti ja selkeästi suuntaavat markkinointiaan mannersuomalaisille kuluttajille. Tämänkaltainen kohdistettu markkinointi osoittaa selkeää pyrkimystä kiertää suomalaista yksinoikeusjärjestelmää.

Maksuliikenteen estoja koskisi tarkkarajaisesti säädetty menettely eikä estoja asetettaisi esimerkiksi automaattisesti. Jos yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolinen rahapeliyhtiö markkinoisi rahapelejään vastoin voimassa olevassa arpajaislaissa säädettyä kieltoa, viranomainen voisi antaa kieltopäätöksen, johon olisi oikeus hakea muutosta. Kieltopäätöksen kohteena olevat rahapeliyhteisöt asetettaisiin estolistalle, jolloin pankkien ja muiden maksupalveluntarjoajien tulisi estää niiden osalta rahapelaamiseen liittyvä maksuliikenne. Maksuliikenteen estojen, kuten muunkin sääntelyn osalta on arvioitu myös perusoikeusulottuvuutta.

Myös maksupalveluita koskeva EU-lainsäädäntö mahdollistaa, että kansallisessa laissa voidaan säätää maksutapahtumien käynnistämisen ja toteuttamisen kiellosta. Toisen maksupalveludirektiivin tavoitteena on avata kilpailua maksupalvelumarkkinoilla muun muassa mahdollistamalla asiakkaalle käyttää pankissa olevaa maksutiliään myös niin sanottujen uusien maksupalveluntarjoajien tarjoamien sovellusten ja palvelujen kautta. Ehdotetun maksuliikenne-estoja koskevan sääntelyn ei katsota olevan tämän tavoitteen kanssa ristiriidassa. Maksupalveluntarjoajiin kohdistuvat velvoitteet olisi myös selkeästi määritelty arpajaislaissa. On myös hyvä huomioida, että maksuliikenteen estot ovat komission teettämän, vuonna 2019 julkaistun selvityksen mukaan käytössä seitsemässä muussakin EU-/ETA-maassa tärkeiden etujen turvaamiseksi.

Veikkaus Oy:n oikeus tytäryhtiön perustamiseen ja sen harjoittama yritysten välinen liiketoiminta

Säännösehdotukset, jotka mahdollistaisivat Veikkaus Oy:n tytäryhtiön perustamisen muuta kuin rahapelitoimintaa varten, on arvioitu suhteessa yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämisen edellytyksiä koskevan sisämarkkinasääntelyn ja EU:n kilpailu- ja valtiontukisääntelyn asettamiin oikeudellisiin edellytyksiin. Mahdollisesti perustettavan tytäryhtiön liiketoiminnassa ei olisi kyse rahapelien toimeenpanosta. Valtioneuvoston kanslia ja Veikkaus Oy ovat teettäneet ulkopuoliset oikeudelliset arviot yritysten välisen liiketoiminnan toteuttamisesta. Selvityksissä on arvioitu muun muassa sitä, rajoittaako kansallisten rahapelijärjestelmien arviointiin sovellettava EU:n sisämarkkinaoikeudellinen sääntely kansallisen yksinoikeuden haltijan oikeutta tarjota palveluita myös kyseisen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisilla kilpailuilla markkinoilla.

Yritysten välisessä liiketoiminnassa kyse olisi digitaalisten pelituotteiden ja palveluiden tarjoamisesta toisille yrityksille eikä kyse olisi kuluttajille suunnatusta toiminnasta. Se ei myöskään vaikuttaisi Veikkaus Oy:n yksinoikeusjärjestelmän puitteissa tapahtuvaan rahapelien tarjontaan. Veikkaus Oy ei itse tulisi harjoittamaan yritysten välistä liiketoimintaa, vaan sitä varten perustettaisiin erillinen tytäryhtiö. Yritysten välisen liiketoiminnan ei voida myöskään katsoa kannustavan pelaamiseen tavalla, joka kyseenalaistaisi kansallisen yksinoikeusjärjestelmän rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen perustuvat tavoitteet. Yritysten välisen liiketoiminnan palvelutarjonnalla on mahdollista edistää myös esityksen tavoitetta yksinoikeusjärjestelmän vahvistamisesta tukemalla Veikkaus Oy:n toimintaedellytyksiä. Muille kansallisille

rahapelitoimijoille tarjottavat kehitys- ja palvelualustat mahdollistaisivat elinvoimaisen vastuullisen rahapelaamisen ekosysteemin kehittämisen ja toimeenpanon. Samalla myös Veikkaus Oy voisi hyödyntää uuden liiketoiminnan innovaatioista saatuja kokemuksia esimerkiksi markkinoilla havaituista suuntauksista oman vastuullisen rahapelitoiminnan kehittämisessä. Ulkopuolisten oikeudellisten selvitysten mukaan EU:n sisämarkkinaoikeus ei näyttäisi asettavan estettä kansainvälisen yritysten välisen liiketoiminnan harjoittamiselle edellyttäen, että sen toteutuksessa huomioidaan EU-oikeuden asettamat rajoitukset.

Mahdollisesti perustettavan tytäryhtiön harjoittamaa yritysten välistä liiketoimintaa olisi kuitenkin seurattava jatkuvasti myös sen mahdollisen käynnistämisen jälkeen, jotta voitaisiin varmistaa, ettei liiketoiminta myöhemmin muodostuisi sisällöltään sellaiseksi, että sen voitaisiin katsoa vaarantavan yksinoikeusjärjestelmän EU-oikeudellisen hyväksyttävyyden. Koska Veikkaus Oy on valtion kokonaan omistama yhtiö, valtion omistajaohjauksesta vastaava valtioneuvoston kanslia seuraisi tarkkaan yhtiön ja sen hallituksen toimintaa sen varmistamiseksi, että yhtiön toiminta on yhdenmukaista voimassa olevien lakien ja valtioneuvoston omistajapoliittisen periaatepäätöksen linjausten kanssa. Operatiiviset ja liikkeenjohdolliset päätökset kuuluvat yhtiön johdolle ja hallitukselle, mutta yhtiöllä on velvollisuus keskustella olennaisista asioista valtio-omistajan kanssa. Valtion aktiivisen roolin myötä voitaisiin huolehtia siitä, että tytäryhtiön yritysten välinen liiketoiminta on yhdenmukainen EU-oikeudellisten reunaehtojen kanssa. Myös Veikkaus Oy:n ja sen tytäryhtiön välisissä sekä tytäryhtiön ja sen asiakkaiden välisissä kaupallisissa malleissa tulisi huomioida yksinoikeusjärjestelmän oikeuttamisen perusteet. Tytäryhtiöllä ei olisi oikeutta toimeenpanna rahapelejä. Tämän vuoksi tulisi varmistaa, että yritysten väliset liiketoiminta- ja hinnoittelumallit olisivat ainoastaan sellaisia, joita ei voisi tulkita rahapelien toimeenpanemiseksi kuluttajille. Tytäryhtiön ja sen asiakkaan välisiä kaupallisia malleja tarkasteltaisiin rahapelipalveluita tytäryhtiöltä hankkineen asiakkaan sijoittautumisvaltion lainsäädännön pohjalta.

Säännösehdotuksissa on otettu huomioon EU:n kilpailu- ja valtiontukisääntelyn asettamat vaatimukset. Veikkaus Oy:n tytäryhtiön perustamista valmisteltaessa otettaisiin täysimääräisesti huomioon EU:n valtiontukisääntely ja EU:n komission valtiontukitiedonanto (EUVL C 262, 19.7.2016), jossa on muun muassa käsitelty SEUT 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen kriteereitä ja niitä edellytyksiä, joilla kielletyn valtiontuen olemassaolo ja kilpailun vääristyminen suljetaan pois. Nämä vaatimukset huomioitaisiin myös liiketoiminnan käytännön toteutuksessa sekä aloittavan yhtiön toiminnan rahoitusjärjestelyissä. Tytäryhtiölle laadittaisiin ennen liiketoiminnan käynnistämistä erilliset EU- ja kilpailulainsäädännön noudattamista koskevat compliance-ohjeet. Veikkaus Oy:n ja tytäryhtiön välisten taloudellisten suhteiden markkinaehtoisuus ja tytäryhtiön yritysten välisen liiketoiminnan eriyttäminen emoyhtiön rahapelitoiminnasta ovat vähimmäisedellytyksenä kilpailuneutraliteettiin ja EU:n valtiontukisääntelyyn liittyvien riskien hallinnassa.

Veikkaus Oy:n ja mahdollisesti perustettavan tytäryhtiön toiminnassa edellytettävien edellä mainittujen vähimmäisedellytysten lisäksi olisi huolehdittava kilpailuneutraliteetista siten, että tytäryhtiö ei saisi minkäänlaisia taloudellisia etuja muihin markkinalla toimiviin yrityksiin nähden Veikkaus Oy:n omistuksen johdosta. Emoyhtiön ja tytäryhtiön välisten toimien olisi oltava markkinataloustoimijaperiaatteen (Market Economy Operator Principle, MEOP) mukaisia siten, että niissä on sovellettava samanlaisia ehtoja, joita yksityinen sijoittaja olisi edellyttänyt vastaavassa tilanteessa. Arviointia voisi tehdä ennakkoon esimerkiksi vertailuanalyysin avulla tai teettämällä ulkopuolisen asiantuntijanarvion. Tytäryhtiö ei saisi hyötyä Veikkaus Oy:n toiminnan volyymistä tai Veikkaus Oy:n rahapelitoimintaa koskevasta yksinoikeudesta edes välillisesti. Tytäryhtiön yritysten välisessä liiketoiminnassa tulee varmistua siitä, että liiketoimintaa ei ristiinsubventoitaisi Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan tuotoilla ja että Veikkaus Oy:n ja sen

tytäryhtiön väliset taloudelliset suhteet järjestettäisiin muutoinkin markkinaehtoisesti. Käytännössä muun muassa ristisubvention riskiä on mahdollista rajata tehokkaasti huolehtimalla siitä, että kaikissa Veikkaus Oy:n ja sen tytäryhtiön välisissä taloudellisissa suhteissa noudatettaisiin tavanomaisia markkinaehtoja. Eräs tapa tämän varmistamiseksi olisi se, että Veikkaus Oy tekee ostonsa tytäryhtiöltä vain avoimilla ja syrjimättömillä tarjousmenettelyillä julkisia hankintamenettelyjä koskevien säännösten mukaisesti. Hankintalainsäädäntö myös edellyttää julkisten hankintamenettelyjen käyttämistä, jos tytäryhtiön myynti muille kuin Veikkaus Oy:lle ylittäisi hankintalaissa säädetyn ulosmyyntirajan.

Veikkaus Oy:n ja mahdollisesti perustettavan tytäryhtiön taloudellisten suhteiden markkinaehtoisuuden vaatimuksesta säädettäisiin laissa. Markkinaehtoperiaatteen mukaisesti samaan etupiiriin kuuluvien yhtiöiden välisissä liiketoimissa tulisi käyttää ehtoja ja hintoja, joita keskenään riippumattomat osapuolet käyttäisivät vertailukelpoisissa liiketoimissa samanlaisissa olosuhteissa. Veikkaus Oy:n ja kansainvälistä yritysten välistä liiketoimintaa harjoittavan tytäryhtiön välille määriteltäisiin markkinaehtoperiaatteen mukainen toimintamalli. Siirtohinnoittelussa huomioitaisiin kaikki yhtiöiden väliset liiketoimet, mukaan lukien korvaukset aineettoman omaisuuden hyödyntämisestä. Tytäryhtiö maksaisi siten Veikkaus Oy:lle markkinaehtoisen korvauksen sille siirtyvistä tai lisensoitavista omaisuuseristä, mukaan lukien pelialustojen ja järjestelmien sekä pelien immateriaalioikeudet. Markkinaehtoinen korvaus maksettaisiin myös tytäryhtiön mahdollisesti hyödyntämistä Veikkaus Oy:n tukipalveluista. Siirtohinnoittelulle ja toimintamallille on myös tarkoitus hakea verottajan ennakkopäätös. Vaikka ennakkopäätösmenettelyllä on verotuksellinen tarkoitus, myös tätä menettelyä voitaisiin käyttää tukena markkinaehtoisuuden toteutumisen arvioinnissa. Veikkaus Oy pyrkisi yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön asiantuntijoiden kanssa ministeriön harkinnan mukaisesti selvittämään tarvetta pyytää kannanottoja esimerkiksi valtiontukien valvonnan osalta Euroopan komissiolta.

Tytäryhtiön toimiessa kilpailutilanteessa tulisi myös huomioida asianmukaisten ja realististen tuotto-odotusten asettaminen toimintaan sidotulle pääomalle, jotta kilpailulle ei aiheutuisi vääristymiä. Veikkaus Oy:n olisi etukäteisesti varmistettava ja dokumentoitava se, että sen liikesuhteet perustuvat ehtoihin, joita olisi sovellettu yksityisten talouden toimijoiden kesken tavanomaisissa markkinaolosuhteissa. Tämä koskisi esimerkiksi tilannetta, jossa Veikkaus Oy siirtäisi peliteknologioita ja muita tuotantopanoksiaan tytäryhtiölle tai rahoittaisi tytäryhtiötä sen toiminnan alkaessa. Sama vaatimus koskisi myös kaikkia liikesuhteita Veikkaus Oy:n ja tytäryhtiön välillä tytäryhtiön toiminnan jatkuessa.

Mahdollisesti perustettavan tytäryhtiön liiketoiminnan markkinaehtoisuudesta tulisi huolehtia myös yhtiön myymien palveluiden ja tuotteiden hinnoittelussa. Tämä tarkoittaisi sitä, että tytäryhtiön olisi sovitettava myyntihinnoittelu markkinoiden ja kilpailutilanteen mukaisesti. Hinnoittelussa tulisi huomioida kilpailullisen toiminnan muuttuvat ja kiinteät kustannukset, tulot, investointimenot, rahoituskulut sekä kohtuullinen tuotto toimintaan sitoutuneelle pääomalle. Markkinaehtoisuuden lisäksi toisena vähimmäisvaatimuksena laissa säädettäisiin myös mahdollisesti perustettavan tytäryhtiön liiketoiminnan kirjanpidollisesta eriyttämisestä, koska tytäryhtiön yritysten välinen liiketoiminta olisi välttämätöntä eriyttää emoyhtiön rahapelitoiminnasta. Erillisellä kirjanpidolla varmistetaan kustannusten ja investointien oikea kohdentuminen. Jotta mahdollisesti perustettava tytäryhtiö ei voisi saada kilpailua vääristävää kustannusetua markkinalla oleviin muihin toimijoihin nähden, on sen taloudelliseen toimintaan kohdistettava kaikki siihen kuuluvat kustannukset. Hinnoittelussa ja kannattavuuden tarkastelussa on tällöin mahdollista huomioida toiminnan koko kustannuspohja. Myös mahdollisessa liiketoiminnan käynnistämistä edeltävässä teknisessä valmistelutyössä syntyvät kustannukset ja investoinnit eriytettäisiin Veikkaus Oy:n kirjanpidossa, jotta ne olisivat yksityiskohtaisesti todennettavissa. Samalla yksilöitäisiin oman henkilöstön työpanoksen määrä, joka on mennyt tekniseen valmistelutyöhön. Oman henkilöstön työpanokselle määritettäisiin markkinaehtoinen siirtohinnoittelu.

Eriyttämismenettely määritettäisiin ja hyväksytettäisiin yhtiön tilintarkastajien toimesta osana teknisen valmisteluvaiheen käynnistymistä.

4.3 Pääasialliset vaikutukset

4.3.1 Taloudelliset vaikutukset

Vaikutukset kansantalouteen ja julkiseen talouteen

Vaikutukset valtiontalouteen

Esityksellä olisi vaikutuksia valtiontalouteen ja valtion talousarvioon. Vaikutukset valtiontalouteen liittyvät esityksen vaikutuksiin Veikkaus Oy:n tuottoon ja Veikkaus Oy:n maksamaan arpajaisveroon sekä rahapelihaitoista aiheutuviin kustannuksiin, jotka vähenisivät, mikäli haitat vähenevät. Esityksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia, taloudellisia ja terveydellisiä haittoja sekä tukea rahapelejä yksinoikeudella toimeenpanevan Veikkaus Oy:n toimintaedellytyksiä yksinoikeusjärjestelmän ja sen kanavointikyvyn vahvistamiseksi.

Tehokkailla haittojen ehkäisytoimilla tiedetään olevan yleensä vähentävää vaikutusta rahapelitoiminnasta saataviin tuottoihin. On kuitenkin huomioitava, kuten KKV:kin on todennut, että rahapelaamisen tuottojen väheneminen ei poista ainakaan täysimääräisesti kyseistä rahasummaa kansantaloudesta. Suuri osa siitä tulee kulutetuksi muilla markkinoilla, tuoden sitä kautta hyvinvointia ja osittain varoja myös valtiontalouteen. Yksinoikeusjärjestelmän kanavointikyvyn tehostamista koskevat lainmuutokset saattavat puolestaan vaikuttaa rahapelituottoa nostavasti. Näin ollen ehdotettujen lainsäädännöllisten toimenpiteiden arvioidaan vaikuttavan Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnasta saatavaan tuottoon kahdensuuntaisesti. Vaikutusten voidaan arvioida ilmenevän osin vasta pidemmällä aikavälillä. Rahapelituoton määrään vaikuttavat kuitenkin lainsäädännöllisten toimenpiteiden lisäksi useat muut tekijät, kuten esimerkiksi Veikkaus Oy:n omaehtoiset toimet rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi, Manner-Suomen ulkopuolinen rahapelitarjonta sekä pelaamisessa yleisesti tapahtuvat muutokset. Kuten vuonna 2020 alkaneen koronaviruspandemian seurauksista on voitu havaita, tuoton määrään voivat vaikuttaa myös erilaiset ennalta arvaamattomat seikat.

Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnasta saatavalla tuotolla on huomattava yhteiskunnallinen merkitys. Tuottojen käyttäminen yleishyödyllisiin tarkoituksiin ei kuitenkaan ole peruste ylläpitää yksinoikeusjärjestelmää, vaan se voi olla EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ainoastaan rajoittavan politiikan suotuisa liitännäisseuraus.

Veikkaus Oy:n tuoton kehitystä vuosina 2010–2020 on kuvattu jaksossa 2.10. Veikkaus Oy on arvioinut, että sen omaehtoisesti päättämät vastuullisuustoimenpiteet vähentävät tuoton vuosittaisen tason määrää noin 90–110 miljoonalla eurolla ja arpajaisveron vuosittaisen tason määrää noin 20–30 miljoonalla eurolla. Arvioihin sisältyy vaikutukset pakollisen tunnistautuneen pelaamisen laajentamisesta kaikkeen rahapelaamiseen. Arvioihin ei sisälly vaikutuksia, jotka aiheutuvat tunnistautuneen pelaamisen mahdollistamien pelirajoitusten ja muiden pelaamisen hallintaan käytettävissä olevien välineiden käyttöönotosta. Näiden osalta esimerkiksi Veikkaus Oy:n suunnittelemien pelaamista rajoittavien vuosittaisten enimmäistappiorajoitusten vähentävä vaikutus tuoton vuosittaiseen tasoon olisi noin 60–70 miljoonaa euroa ja arpajaisverovaikutus noin 10–20 miljoonaa euroa. Veikkaus Oy:n arviot perustuvat oletukseen 12 prosentin arpajaisverosta. Veikkaus Oy:n mukaan vaikutukset näkyisivät Veikkaus Oy:n tuloksessa osittain jo vuonna 2021, mutta kokonaisuudessaan vasta vuosien 2022–2023 aikana. Esityksessä

ehdotetaan, että Veikkaus Oy:n omaehtoisista vastuullisuustoimenpiteistä säädettäisiin pakollisen tunnistautumisen osalta laissa.

Veikkaus Oy on arvioinut, että esitetyillä markkinointia koskevilla säännöksillä olisi sekä välittömiä että välillisiä vaikutuksia yhtiön tuottoon. Veikkaus Oy on arvioinut, että säännösten vähentävä vaikutus tuoton vuosittaisen tason määrään olisi noin 15–26 miljoonaa euroa ja arpajaisveron vuosittaisen tason määrään noin 4–6 miljoonaa euroa. Veikkaus Oy:n mukaan ehdotettu vedonlyöntipelien ja totopelien markkinoinnin salliminen hidastaisi jatkossa jossain määrin Veikkaus Oy:n markkinaosuuden laskua. Veikkaus Oy:n mukaan ehdotetut maksuliikenneestot kasvattaisivat yhtiön tuoton vuosittaisen tason määrää noin 4–12 miljoonalla eurolla ja arpajaisveron vuosittaisen tason määrää noin 1–3 miljoonalla eurolla. Veikkaus Oy:n arviot perustuvat oletukseen 12 prosentin arpajaisverosta.

Esityksen vaikutuksia Veikkaus Oy:n tuottoon ei ole mahdollista täsmällisesti etukäteen arvioida, koska tuoton kokonaismäärään vaikuttavat edellä todetun mukaisesti useat eri seikat. Veikkaus Oy on maaliskuussa 2021 arvioinut, että vuonna 2021 sen valtiolle tilittämä tuotto tulisi olemaan noin 728 miljoonaa euroa ja arpajaisvero noin 65 miljoonaa euroa. Veikkaus Oy on arvioinut, että vuonna 2022 tuotto tulisi olemaan noin 651 miljoonaa euroa ja arpajaisvero noin 140 miljoonaa euroa. Vuonna 2023 tuoton arvioidaan olevan noin 636 miljoonaa euroa ja arpajaisveron noin 138 miljoonaa euroa. Veikkaus Oy:n arvion mukaan vuonna 2024 tuotto olisi noin 671 miljoonaa euroa ja arpajaisvero noin 140 miljoonaa euroa. Veikkaus Oy:n maaliskuussa 2021 tekemät arviot perustuvat oletukseen 12 prosentin arpajaisverosta (ks. taulukko 4).

Valtiovarainministeriössä valmistellaan arpajaisverolain väliaikaista muuttamista siten, että vuosina 2022 ja 2023 arpajaisvero olisi 5 prosenttia. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa syyskuussa 2021. Jos arpajaisverokanta vuosina 2022 ja 2023 on 5 prosenttia, Veikkaus Oy:n arvion mukaan vuonna 2022 tuotto tulisi olemaan noin 732 miljoonaa euroa ja arpajaisvero noin 58 miljoonaa euroa. Vuonna 2023 tuoton arvioidaan olevan noin 725 miljoonaa euroa ja arpajaisveron noin 58 miljoonaa euroa (ks. taulukko 5).

Veikkaus Oy on pyrkinyt huomioimaan arvioinnissa laajasti kuluttajakäyttäytymiseen ja rahapelaamiseen liittyviä muutoksia. Veikkaus Oy:n mukaan tulevien vuosien arvioiminen täsmällisellä tasolla on poikkeuksellisen haasteellista. Edellä mainittujen tuottoon vaikuttavien seikkojen lisäksi arviointia vaikeuttavat koronaviruspandemian aiheuttamat poikkeamat yhtiön liiketoimintaan ja mahdolliset pitkäkestoisemmat muutokset kulutuskäyttäytymisessä. Omaehtoisten vastuullisuustoimien taloudellisten vaikutusten arvioinnissa Veikkaus Oy on huomioinut muun muassa hajasijoitettujen raha-automaattien vähentämisen ja yhtiön Oy:n omien pelisalien siirtämisen pakollisen tunnistautumisen piiriin. Lisäksi arvioihin vaikuttavat muun muassa tunnistautuneen pelaamisen mahdollistamien pelirajoitusten ja muiden pelaamisen hallintaan käytettävissä olevien välineiden käyttöönotto. Veikkaus Oy:n mukaan kaupan alan rakennemuutoksen vaikutukset näkyvät muun muassa hajasijoitettujen raha-automaattien myyntipaikkojen kokonaismäärässä, joka oli vuoden 2020 lopussa noin 5 200 ja joka oli noin 800 myyntipaikkaa vähemmän kuin vuoden 2019 lopussa.

Veikkaus Oy:n mukaan taloudellisten vaikutusten arviointi tarkentuu sitä mukaa, kun muun muassa pakollisen tunnistautumisen, pelaamisen hallinnan välineistön ja pelirajojen laajentumisen vaikutuksista pelikäyttäytymiseen sekä koronaviruspandemian aiheuttamasta kuluttajakäyttäytymisen muutoksesta saadaan lisää tietoa. Veikkaus Oy:n mukaan pelaaminen siirtyy voimakkaasti digitaaliseen kanavaan ja yhtiö arvioi pakollisen tunnistautumisen nopeuttavan tätä kehitystä entisestään.

Taulukko 4. Veikkaus Oy:n arvio tuotosta ja arpajaisverosta 2021–2024, alennettu arpajaisverokanta vuonna 2021.

Vuosi	Tuotto	Arpajaisvero
2021	728	65
2022	651	140
2023	636	138
2024	671	140

Taulukko 5. Veikkaus Oy:n arvio tuotosta ja arpajaisverosta 2021–2024, alennettu arpajaisverokanta vuosina 2021–2023.

Vuosi	Tuotto	Arpajaisvero
2021	728	65
2022	732	58
2023	725	58
2024	671	140

Veikkaus Oy:n yritysten välistä liiketoimintaa varten mahdollisesti perustettava tytäryhtiö tarvitsisi liiketoimintansa käynnistämiseen rahoitusta ensimmäisten toimintavuosien ajalle ja yrityksen omaa pääomaa olisi vahvistettava. Uuden yhtiön toiminta olisi alkuvaiheessa tappiollista toiminnan käynnistämisen edellyttämien kustannusten johdosta. Tytäryhtiön tarkka rahoitussuunnitelma olisi tarkoitus tehdä osana yritysten välisen liiketoiminnan käytännön toteutuksen teknistä valmistelua. Valtioneuvosto kanslia on tammikuussa 2021 myöntänyt arpajaislain 13 b §:n nojalla luvan teknisen valmistelun aloittamiseen. Valtioneuvoston kanslian mukaan teknisestä valmistelusta aiheutuu kustannuksia, jotka voivat liittyä esimerkiksi pelituotteiden lokalisointeihin ja taloudelliseen ja oikeudelliseen valmistelutyöhön. Kustannuksia aiheutuu lisäksi esimerkiksi henkilöstöstä ja ulkopuolisten palveluiden hankinnasta (esimerkiksi tietojärjestelmät, taloushallinto, oikeudelliset palvelut ja toimitilat).

Tytäryhtiön yritysten välisen liiketoiminnan kustannukset eriytettäisiin toiminnan alusta lähtien emoyhtiön liiketoiminnasta kirjanpidollisesti ja kustannukset olisi tarkoitus kattaa markkinaehtoisella rahoituksella. Valtioneuvoston kanslian mukaan tarvittavan rahoituksen määrä tarkentuisi teknisen valmistelun aikana, jolloin sekä arvioitu liikevaihto, rahoituksen ajoitus ja yhtiön toimintamallit, että kustannusrakenne täsmentyvät. Aiemmin tehtyyn yhtiörakenteen suunnitelmaan perustuva arvio on valtioneuvoston kanslian mukaan osoittanut ensimmäisten kolmen toimintavuoden ajan rahoitustarpeeksi 20–35 miljoonaa euroa. Käynnissä olevassa teknisessä valmistelutyössä tehtyjen alustavien arvioiden mukaan yhtiön ensimmäisten toimintavuosien ajan rahoitustarve nousee aiempaa arviota korkeammaksi ollen arviolta 20–50 miljoonaa euroa.

Merkittävimmät kustannuserät liittyisivät palveluiden tuotteistamiseen ja kaupallistamiseen sekä operointimalliin. Rahoitusjakso on käynnistynyt valtioneuvoston kanslian myönnettyä arpajaislain 13 b §:n nojalla luvan liiketoiminnan valmisteluiden käynnistämiseen. Arpajaislain 4 luvussa säädettyjä rahapelitoiminnan tuottoja ei käytettäisi yritysten välisen liiketoiminnan rahoittamiseen.

Tytäryhtiön tarvitsema rahoitus olisi mahdollista järjestää markkinaehtoisesti esimerkiksi pääomalainalla, jonka voisi myöntää emoyhtiö Veikkaus Oy tai kolmas osapuoli, kuten rahoituslaitos. Emoyhtiön myöntämä laina esiintyisi kirjanpidon mukaisesti sen taseessa, eikä lainan

myöntämisellä itsessään olisi vaikutusta Veikkaus Oy:n tuloslaskelman mukaiseen tilikauden voittoon ja sitä kautta edunsaajaministeriöille tilitettävään tuottoon. Tytäryhtiön maksama korko sen sijaan näkyisi rahoitustuotoissa. Alkuvaiheessa rahoitusjärjestelyt on tarkoitus suunnitella osana teknistä valmistelua ja niiden kaikessa suunnittelussa otetaan huomioon siirtohinnoittelusääntöjen mukainen markkinaehtoisuus.

Kaikkeen liiketoimintaan sisältyy liiketoiminnallinen riski, ja palveluiden lopullinen kaupallinen menestys selviää vasta niiden toimeenpanon myötä. Mahdollinen lainan tai tytäryhtiön osakkeiden arvon alaskirjaus tytäryhtiön konkurssitilanteessa ovat tilanteita, jotka voisivat vähentää Veikkaus Oy:n tilikauden voittoa.

Valtioneuvoston kanslian mukaan yritysten välisessä liiketoiminnassa palveluliiketoimintamallilla saavutettaisiin jatkuva ja pitkällä aikavälillä merkittävä taloudellinen vaikutus. Alustavat arviot uuden liiketoiminnan taloudellisista vaikutuksista perustuvat valtioneuvoston kanslian mukaan kehitykseen, jossa tytäryhtiön yritysten välinen liiketoiminta käynnistyisi tarjoamalla Veikkaus Oy:n kehittämiä pelituotteita ja teknologioita ja jatkuisi toiminnan vakiinnuttua laajempien kokonaisratkaisujen tarjoamisena kansallisille rahapeliyhtiöille. Valtioneuvoston kanslian mukaan tehdyt liikevaihtoarviot perustuvat käytettävissä olevaan markkinatietoon ja -kontakteihin. Arvioiden mukaan vastuullisten ja vähemmän pelihaittoja aiheuttavien digitaalisten rahapelien merkitys kasvaa kohdemarkkinalla, mikä tarjoaisi edellytykset kannattavalle liiketoiminnalle. Tytäryhtiön on aiemmin arvioitu kääntyvän voitolliseksi kolmantena toimintavuotena, mutta arviota mahdollisesta liiketoiminnan tuotosta ei ole mahdollista esittää. Teknisessä valmistelutyössä arvioitu alkuvaiheen rahoitustarpeen kasvu siirtää tytäryhtiön kääntymistä voitolliseksi jonkin verran pidemmälle. Valtioneuvoston kanslian arvion mukaan ensimmäisen viiden toimintavuoden kumulatiivinen tuottopotentiaali olisi kuitenkin huomattava. Taloudellisten vaikutusten täsmällisempi arviointi edellyttää valtioneuvoston kanslian mukaan liiketoiminnan yksityiskohtaista suunnittelua, markkinapotentiaalin kartoitusta ja keskusteluja mahdollisten asiakkaiden kanssa. Valtioneuvoston kanslian mukaan yritysten väliseen liiketoimintaan liittyviksi riskeiksi on tunnistettu odotettua hitaampi sopimussuhteiden solmiminen ja sen myötä liiketoiminnan käynnistymisen viivästyminen. Lisäksi riskiksi on tunnistettu myös se, että tarjottavat palvelut tai tuotteet eivät saavuttaisi arvioitua suosiota kohdennetuissa markkinoissa. Myös pelipalveluiden toimittamisen aikatauluihin voi liittyä riskejä, jotka voivat johtua esimerkiksi kohdemarkkinan erilaisesta sääntely-ympäristöstä, vaadittavista sertifiointiprosesseista sekä teknisen integraation haasteista. Teknisen valmistelun aikana Veikkaus Oy hankkii tarkempaa tietoa potentiaalisesta kysynnästä tuotteilleen, jolloin liikevaihto- ja tuottoarviot täsmentyisivät. Liiketoiminta olisi tarkoitus käynnistää vaiheittain, mikä osaltaan pienentäisi sen liiketaloudellisia riskejä.

Vaikutukset rahapelihaitoista aiheutuviin kustannuksiin

Esityksellä voidaan toisaalta katsoa olevan taloudellisia vaikutuksia myös rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamisen johdosta. Rahapelaamisesta ja rahapelihaitoista aiheutuu monenlaisia kustannuksia, joita voidaan vähentää rahapelihaittojen kokonaismäärää vähentämällä. Rahapelihaittoja vähentävillä toimilla voidaan katsoa olevan monenlaisia kustannuksia vähentäviä vaikutuksia. Haittoja esiintyy myös muilla kuin ongelmapelaajilla. Väestötasolla enemmistö haittoja kokevista on muita kuin ongelmapelaajia, johtuen jälkimmäisen joukon pienemmästä koosta. Toisaalta jälkimmäisessä joukossa esiintyvät haitat ovat luonteeltaan kaikkein vakavimpia. Rahapelaamisesta aiheutuvien kokonaisvaikutusten arvioimiseksi on luotu uusi rahapelaamisen kansanterveysvaikutusmalli (Latvala, T., Konu, A., Lintonen, T. (2019): Public health effects of gambling – debate on a conceptual model. BMC Public Health 19:107), joka voi toimia pohjana rahapelaamisen kansanterveydellisten vaikutusten vertailukelpoisen

tutkimuksen sekä haittakustannustutkimuksen edistämiselle ja jatkamiselle Suomessa. Asiantuntijoiden mukaan suurimpia kustannuksia aiheuttavien haittojen, kuten palveluiden kuormittumisen ja tuottavuusmenetysten, numeerinen laskeminen olisi hyvin hankalaa (Selkee, M., Lintonen, T. (2021). Rahapelaamisen yhteiskunnalliset haittakustannukset. Asiantuntijoiden näkemyksiä kustannusten laskemisesta. Yhteiskuntapolitiikka 86 (2021)). Esimerkiksi sellaisia yhtenäisiä kirjaamiskäytäntöjä ei vielä ole, joiden perusteella palveluiden käyttöä ja niistä syntyviä kustannuksia voitaisiin luotettavasti arvioida. Muiden, mahdollisesti helpommin selvitettävien rahapelitoimintaan liittyvien kustannusten, kuten esimerkiksi tutkimuksen, prevention ja valvonnan menojen puolestaan arvioidaan muodostavan suhteellisen pienen osuuden rahapelitoimintaan liittyvistä kokonaiskustannuksista.

Kustannusten moninaisuutta ja suuruusluokkaa voi hahmottaa haittoja tarkastelemalla. Yksilötasolla niitä ovat esimerkiksi varojen menetykset, työttömyys, mielenterveyden ja somaattisen terveyden ongelmat, rikollisuus, konkurssit, kodittomuus ja itsemurhat. Yhteisötasolla haittoja ja niiden myötä kustannuksia aiheutuu perheiden taloudellisen tilanteen heikkenemisestä, työstä poissaoloista, työongelmista, työn menetyksestä, ihmissuhdeongelmista (avioerot, perheen laiminlyönti) ja perheessä tapahtuvista rikoksista, kuten perheväkivallasta, maksuvälinepetoksista ja varkauksista. Yhteiskunnan tasolla haitat ja niistä terveyteen ja hyvinvointiin liittyvät kustannukset aiheutuvat esimerkiksi rahapelaamiseen liittyvästä rikollisuudesta, ongelmapelaamisesta, sosiaali- ja terveydenhuollosta, säätelystä ja haittojen ehkäisytoimista. Yhteiskunnan tasolla myös tuottavuusmenetykset (poissaolot, heikko työteho ja työkyvyttömyys, työvoiman korvaaminen, rahapelirikollisuus, kuolemat) aiheuttavat kustannuksia.

Kansainvälisissä tutkimuksissa vuosittaisten haittakustannusten on arvioitu olevan 0,33-1,22-kertaisia suhteessa rahapelikatteeseen. Veikkaus Oy:n pelikate, joka lasketaan vähentämällä liikevaihdosta pelaajille maksetut voitot, on ollut ennen koronaviruspandemiaa noin 1,7 miljardin euron vuosittaisella tasolla. Kansainvälisten tutkimusten valossa kustannukset olisivat Suomessa näin ollen vähintään useita satoja miljoonia euroa vuosittain.

Rahapelaamiseen liittyvän rikollisuuden kustannuksia on arvioitu vuonna 2020 julkaistussa tutkimuksessa (Latvala, T., Konu A., Lintonen, T (2020). Rahapelaaminen kansanterveydellisenä huolenaiheena – rahapelirikollisuuden arvioidut kustannukset yhteiskunnalle. Yhteiskuntapolitiikka 85(2020)), jonka tarkoituksena oli tuottaa suuntaa antava kuvaus mahdollisista rahapelirikollisuuteen liittyvistä kuluista. Rahapelirikollisuudesta aiheutuu kontrollijärjestelmän kustannuksia ja rikosten seurauksista suoria, epäsuoria ja aineettomia kustannuksia. Kontrollijärjestelmän kustannuksiksi arvioitiin tutkimuksessa 1 183 194 euroa. Rahapelirikoksista aiheutui suoria kustannuksia arviolta 417 833 euroa. Epäsuoria kustannuksia aiheutui arviolta 7 748 262 euroa. Yhteensä rikosten seurausten suorat ja epäsuorat kustannukset olisivat yhteensä arviolta 8 166 095 euroa. Aineettomat vahingot olivat puolestaan 26 922 866 euroa. Rahapelirikollisuuden voidaan siis katsoa aiheuttavan valtiolle vuosittain arviolta 9 349 289 euron suuruiset menot ja 36 272 155 euroa, jos huomioon otetaan myös aineettomat kustannukset.

Kuten edellä todetaan, rahapelihaitoista aiheutuu monenlaisia kustannuksia ja niitä voidaan vähentää haittoja vähentävillä toimilla, joilla puolestaan voidaan katsoa olevan monenlaisia kustannuksia vähentäviä vaikutuksia. Yhteenvetona voidaan todeta, että rahapelihaittojen kokonaiskustannusten selvittäminen luotettavasti ja tieteellisesti pätevin menetelmin on erittäin haasteellista. Kansainvälisestikin arviot rahapelihaittojen yhteiskunnallisista kustannuksista ovat eri maiden selvityksissä ja tutkimuksissa vaihdelleet suuresti riippuen siitä, millaisia tietoja on ollut saatavilla. Suomen osalta kustannuksia on mahdollista selvittää sellaisista rahapelitoimintaan liittyvistä kustannuksista, jotka aiheuttavat vain pienen osuuden kokonaiskustannuksista. Kustannusten selvittäminen niiden haittojen osalta, jotka aiheuttavat suurimmat kustannukset yh-

teiskunnalle, on huomattavasti vaikeampaa ja tulokset epävarmempia. Näin ollen ei ole mahdollista täsmällisesti ja luotettavasti arvioida euromääräisesti sitä, kuinka paljon esityksessä ehdotetuilla toimenpiteillä voitaisiin kokonaisuudessaan vähentää rahapelihaittakustannuksia. Lisäksi ehdotettujen haittoja ehkäisevien ja vähentävien toimenpiteiden kustannuksia vähentävät vaikutukset ilmenevät osin vasta pidemmällä aikavälillä.

Yritysvaikutukset

Veikkaus Oy

Veikkaus Oy:n mukaan sen omaehtoisena vastuullisuustoimenpiteenä päättämä pakollisen tunnistautumisen laajentaminen kaikkeen rahapelaamiseen edellyttää sekä tietojärjestelmien laajaa kehittämistä että peli- ja myyntipäätelaitteiden kehittämistä ja uusimista. Esityksessä ehdotetaan, että Veikkaus Oy:n omaehtoisista vastuullisuustoimenpiteistä pakollisesta tunnistautumisesta säädettäisiin laissa. Veikkaus Oy:n mukaan alustava tietojärjestelmiin ja laitteisiin kohdistuva kertaluonteinen kokonaiskustannusvaikutusarvio pakollisen tunnistautumisen toteuttamiseksi kaiken Veikkaus Oy:n pelaamisen kattavaksi on noin 9–13 miljoonaa euroa. Lisäksi kaikki tietojärjestelmien kehittäminen aiheuttaa Veikkaus Oy:n mukaan myös pysyviä ylläpito- ja pienkehitystarpeita, joilla on vuosittain toistuvia kustannusvaikutuksia. Veikkaus Oy:n arvion mukaan aiheutuvien kustannusten vuosittainen taso olisi noin 2–4 miljoonaa euroa.

Veikkaus Oy on arvioinut, että sosiaali- ja terveysministeriölle ja THL:lle luovutettavan datan aiheuttamat tietotekniset kehittämistarpeet tulevat aiheuttamaan yhtiölle merkittäviä tietoteknisiä kustannuksia. Veikkaus Oy:n mukaan nämä kustannukset muodostuvat kertaluonteisista kehittämis- ja käyttöönottovaiheen kustannuksista ja jatkuvista operatiivisen toiminnan aikaisista kustannuksista. Veikkaus Oy:n mukaan tarkan kustannusarvion antaminen on mahdollista vasta käytännön tarpeiden täsmentymisen myötä. Veikkaus Oy on arvioinut, että kertaluonteisten kustannusten suuruusluokka olisi vähintään noin miljoona euroa vuosina 2021–2024. Veikkaus Oy:n mukaan yhtiön sekä sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n tiedon käsittelytarpeiden eroavaisuudet edellyttävät yhtiöltä nykyisestä poikkeavia toimintamalleja ja ratkaisuja henkilötiedon käsittelyyn yhtiön järjestelmissä. Tiedon käsittelytarpeet on toteutettava korkean vaatimustason tietosuoja- ja tietoturvavaatimukset täyttävällä tavalla. Kertaluonteisten kustannusten lisäksi tietopyyntöjen käsittely edellyttää Veikkaus Oy:n mukaan yhtiöltä jatkuvaa resursointia. Käytännön tietotarpeista ja jatkuvasta kehittämisestä johtuvien kustannusten arvioidaan Veikkaus Oy:n mukaan olevan vähintään 200 000 euroa vuodessa. THL on arvioinut, että tietojen luovuttamisprosessin perusmuotoinen mahdollistaminen ei vaatisi Veikkaus Oy:ltä merkittäviä järjestelmäinvestointeja, ja että yhtiöllä olisi, henkilöstöresursseja lukuun ottamatta, pitkälti tekniset valmiudet tietojen luovuttamisen mahdollistamiseksi. Lisäpanostuksilla voitaisiin kehittää palvelutasoa, mutta ne eivät olisi edellytys laissa säädettäväksi ehdotettujen tietojen luovuttamista koskevien vaatimusten täyttymiselle. On myös huomioitava, että nykyisestä tietojen luovutuksesta aiheutuu Veikkaus Oy:lle kuluja, jotka uudistuksen myötä poistuisivat. THL on alustavasti arvioinut omalta osaltaan myös, että sillä on useimpien käyttötarkoitusten osalta riittävät resurssit tietojen käsittelylle ilman uusia investointeja. Sosiaali- ja terveysministeriön asettama rahapelihaittojen seurantaa tarkasteleva työryhmä arvioi loppuraportissaan tarkemmin tietojen luovutukseen ja operointiin liittyviä kuluja ja tarkoituksenmukaisia käytäntöjä (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:2). Loppuraportin mukaan arpajaislain 52 §:n toimeenpanon kannalta niin sanottujen välttämättömien tai tarpeellisten ja lukumäärältään rajattujen pelidatatietojen automatisointi olisi toimintatapa, jolla olisi mahdollista lisätä operatiivista tehokkuutta merkittävästi samalla vapauttaen henkilöstöresursseja. Tällöin kustannuksia muodostuisi lähinnä automatisoinnin käynnistämisen alkuvaiheessa. Tämä toimintatapa tukisi myös

ajantasaisen seurannan tavoitteita. Kaiken kaikkiaan arpajaislain 52 §:ssä säädetyn tehtävän toteuttamiseksi tarvittavan pelidatan luovutuskäytäntöjen kustannukset olisivat loppuraportin mukaan kohtuullisia ja voisivat nousta enimmillään noin 200 000–300 000 euroon vuodessa.

Veikkaus Oy:n asiamiehet

Esityksellä voidaan arvioida olevan vaikutuksia myös Veikkaus Oy:n asiamiehinä toimiviin yrityksiin erityisesti kaikkea rahapelaamista koskevan pakollisen tunnistautumisen käyttöönoton myötä. Veikkaus Oy:llä oli toukokuussa 2021 asiamiessopimuksia yhteensä 3 130. Asiamiessopimuksen perusteella asiamiehellä voi olla useampi myyntipaikka, minkä johdosta vastaavana ajankohtana myyntipaikkojen määrä oli 5 361. Kaikista myyntipaikoista 3 261 oli sellaisia, joissa oli pelattavissa sekä raha-automaattipelejä että kuponkipelejä. Myyntipaikkoja, joissa on pelattavissa ainoastaan raha-automaatteja, oli 1 744 ja myyntipaikkoja, joissa on pelattavissa ainoastaan kuponkipelejä, oli vastaavana ajankohtana 356. Veikkaus Oy:n arvion mukaan asiamiesyrityksistä noin 3 100 eli noin 99 prosenttia on pieniä ja keskisuuria yrityksiä. Rahapelien myyntipaikoista on Veikkaus Oy:n arvion mukaan pienillä ja keskisuurilla yrityksillä noin 70 prosenttia. Veikkaus Oy:n arvion mukaan merkittävä osa asiamiehinä toimivista kioskeista, kahviloista, huoltoasemista ja ravintoloista on kooltaan pieniä yrityksiä.

Pakollisen tunnistautumisen käyttöönotto tarkoittaisi sitä, että asiamiesten tulisi tunnistaa pelaaja Veikkaus Oy:n asiakkaaksi. Tunnistautuminen tapahtuisi kuponkipelaamisen osalta käytännössä Veikkaus Oy:n myyntipäätteen välityksellä. Muutoin tunnistautuminen ei lisäisi asiamiesten tehtäviä merkittävästi, mutta esimerkiksi porukkapelien ja raaputusarpojen osalta hallinnolliset vaikutukset riippuvat osin tulevista toteutusratkaisuista. Pelipisteisiin sijoitettujen raha-automaattien osalta asiamiehen ei tarvitsisi suorittaa tunnistamistoimenpiteitä, mutta asiamiesten tulisi kuitenkin valvoa raha-automaattipelaamista muun muassa alaikäispelaamisen estämiseksi. Myös kuponkipelien pakollisen tunnistautumisen käyttöönoton vaikutukset riippuisivat osin tulevista toteutusratkaisuista.

Pelipisteisiin sijoitettujen raha-automaattien pakollista tunnistautumista koskevan arpajaislain muutoksen perusteluissa (HE 213/2018 vp) on käsitelty pakollisen tunnistautumisen käyttöönoton vaikutuksia asiamiespalkkioihin, jotka ovat Veikkaus Oy:n sijoituspaikkasopimuksissa sidottu raha-automaatin tuottoon, sekä sijoituspaikkamaksujen vähentymisen vaikutusta yritysten liiketoiminnan kannattavuuteen. Veikkaus Oy maksoi pelipisteisiin sijoitetuista raha-automaateista myyntipalkkioita vuonna 2019 83 miljoonaa euroa ja vuonna 2020 42,5 miljoonaa euroa. Vuoden 2021 osalta myyntipalkkioiden määräksi Veikkaus Oy arvioi 22 miljoonaa euroa. Myyntipalkkioiden määrän vähenemiseen vuonna 2020 ja vuoden 2021 arvioon ovat vaikuttaneet raha-automaattien pitäminen osittain suljettuna koronaviruspandemian johdosta sekä raha-automaattien vähentäminen vuonna 2020 ja pakollisen tunnistautumisen käyttöönotto myyntipaikkoihin sijoitetuissa raha-automaateissa vuoden 2021 tammikuussa. Veikkaus Oy:n mukaan pakollinen tunnistautuminen, raha-automaattien vähentäminen, muut raha-automaatteja koskevat vastuullisuustoimet sekä raha-automaattipelaamiseen kohdistuvan kysynnän vähentyminen vaikuttavat vähentävästi asiamiehille maksettaviin myyntipalkkioihin. Veikkaus Oy on kesäkuussa 2021 arvioinut, että raha-automaattien osalta myyntipalkkiot olisivat noin 21-23 miljoonaa euroa vuonna 2022, noin 20-22 miljoonaa euroa vuonna 2023, noin 20-22 miljoonaa euroa vuonna 2024 ja noin 20-21 miljoonaa euroa vuonna 2025. Veikkaus Oy:n arvio myyntipalkkioiden kehityksestä perustuu oletukseen 12 prosentin arpajaisverosta. Arpajaisverokanta on vuoden 2021 ajaksi laskettu 5,5 prosenttiin. Valtiovarainministeriössä valmistellaan arpajaisverolain väliaikaista muuttamista siten, että vuosina 2022 ja 2023 arpajaisvero olisi 5 prosenttia. Jos arpajaisverokanta vuosina 2022 ja 2023 on 5 prosenttia, Veikkaus Oy:n arvion mukaan raha-automaattien osalta myyntipalkkiot olisivat vuosina 2022 ja 2023 noin 21-23 miljoonaa euroa.

Kuponkipelien ja raaputusarpojen myyntipalkkioita maksettiin asiamiehille vuonna 2019 65 miljoonaa euroa ja vuonna 2020 60 miljoonaa euroa. Veikkaus Oy arvioi, että vuonna 2021 myyntipalkkioita maksetaan 59 miljoonaa euroa. Veikkaus Oy:n mukaan asiamiehiin ja asiamiehille maksettaviin myyntipalkkioihin kohdistuvien, esitetyn pakollisen tunnistautumisen laajentamisen vaikutusten arviointiin liittyy lukuisia epävarmuuksia. Veikkaus Oy:n arvion mukaan kuponkipelien ja raaputusarpojen osalta asiamiehille maksetaan vuonna 2022 myyntipalkkioita noin 58-62 miljoonaa euroa. Pakollisen tunnistautumisen käyttöönoton johdosta myyntipalkkiot laskisivat noin 15 prosenttia. Veikkaus Oy:n alustavan arvion mukaan asiamiehille maksettavat myyntipalkkiot olisivat noin 49-52 miljoonaa euroa vuonna 2023, noin 47-50 miljoonaa euroa vuonna 2024 ja noin 47-50 miljoonaa euroa vuonna 2025. Mahdollisella arpajaisverokannan muutoksella ei ole vaikutusta myyntipalkkioiden määrään. Veikkaus Oy:n mukaan kuponkipelien tunnistautumisen toteutusratkaisujen suunnittelu on vielä kesken, joten tarkkaa arviota pakollisen tunnistautumisen vaikutuksesta asiamiehiin esimerkiksi eri pelien osalta ei ole vielä mahdollista antaa. Lisäksi pakollisen tunnistautumisen vaikutuksesta asiakaskäyttäytymiseen tarvitaan Veikkaus Oy:n mukaan lisää tietoa. Kun näistä seikoista saadaan lisää tietoa, Veikkaus Oy tarkentaa peli- ja kanavakohtaista ennustetta.

Matkailu-, ravintola-, ja kaupanalan edustajat ovat katsoneet, että palkkioiden vähentymisellä voi olla kielteisiä vaikutuksia yrityksiin, työpaikkoihin ja palveluiden säilymiselle. Edustajien mukaan raha-automaatit ovat etenkin pienissä lähikaupoissa osa kaupan palvelu- ja tulonlähdekokonaisuutta. KKV on todennut, että sen tiedossa ei ole tutkimusta siitä, kuinka merkittävä osa asiamiespalkkiot ovat asiamiehinä toimivien yritysten tuloksesta. Oletettavaa kuitenkin on, että merkitys korostuu pienillä ja syrjäisillä toimijoilla.

Sen sijaan ehdotettu raha-automaattien sijoittamista koskevan täsmentävän säännöksen ja raha-automaattien omavalvonnan ottaminen käyttöön ei voida arvioida merkittävästi lisäävän raha-automaattien sijoituspaikkojen haltijoiden kustannuksia tai hallinnollista taakkaa. Omavalvontasuunnitelmasta aiheutuvan hallinnollisen taakan voidaan arvioida kohdistuvan voimakkaammin pieniin ja keskisuuriin yrityksiin, joiden osuudeksi kaikista asiamiesyrityksistä Veikkaus Oy arvioi olevan noin 99 prosenttia. Omavalvontaan liittyy omavalvontasuunnitelman laatimisvelvollisuus, mutta muutoin jo tällä hetkellä raha-automaattien sijoituspaikkojen haltijat noudattavat arpajaislakiin sisältyvien säännösten lisäksi Veikkaus Oy:n ja sijoituspaikan haltijan välillä solmitun sopimuksen ehtoja ja Veikkaus Oy:n muuta sijoituspaikkaohjeistusta raha-automaattien käytettävänä pitämisestä. Lisäksi matkailu-, ravintola-, ja kaupanalalla on jo ennestään paljon osaamista alkoholi-, tupakka- ja elintarvikelainsäädäntöön liittyvästä omavalvonnasta.

Pankit, maksupalveluntarjoajat ja virtuaalivaluutan tarjoajat

Esityksellä olisi vaikutuksia maksupalveluita Manner-Suomessa tai Manner-Suomeen tarjoaviin yrityksiin siltä osin, kuin olisi kyse niitä koskevasta velvollisuudesta estää estolistalle asetetun rahapeliyhtiön rahapelaamiseen liittyvää maksuliikennettä. Niiden maksupalveluntarjoajien määrää, joihin esityksellä olisi välittömiä tai välillisiä vaikutuksia, ei ole mahdollista arvioida, koska tietoa ei ole saatavissa siitä, kuinka monen maksupalveluntarjoajien palveluita ylipäätään hyödynnetään tällä hetkellä yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden rahapelien pelaamisessa. Samasta syystä ei ole ollut mahdollista arvioida sitä, kuinka suuri osuus näistä yrityksistä on pieniä ja keskisuuria yrityksiä, joihin hallinnollisen taakan voidaan arvioida kohdistuvan voimakkaimmin. Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskus on yhdessä Finanssivalvonnan kanssa osana EU-rahoitteista Black Wallet -projektia kartoittanut maksupalveluja tarjoavia toimijoita, mutta projektissa ei kuitenkaan yksilöity rahapelitoimintaan liittyviä maksupalveluntarjoajia. Ennakolta ei myöskään ole mahdollista arvioida, kuinka

moni palveluntarjoaja tarjoaa maksupalveluita ehdotetun sääntelyn voimaantulon jälkeen estolistalle asetettaville rahapeliyhteisöille.

Sääntelyn mahdollista kohdejoukkoa voidaan pyrkiä arvioimaan sen perusteella, kuinka paljon erilaisia maksupalveluita tarjoavia tahoja on Suomessa. Maksupalvelua on esimerkiksi maksutilien välillä tehtävät tilisiirrot, maksukorttiostokset ja matkapuhelimella tehdyt maksut silloin, kun maksu suoritetaan kolmannelle osapuolelle. Maksupalveluiden tarjoamisesta on tyypillisesti kyse silloin, kun maksajan ja maksunsaajan välissä toimiva palveluntarjoaja siirtää varoja osapuolten välillä heiltä saamansa toimeksiannon perusteella. Maksupalveluita tarjoavat muun muassa talletuspankit ja maksulaitokset. Suomessa toimii 13 maksupalveluita tarjoavaa talletuspankkia tai pankkiryhmää. Näistä neljä on ulkomaisen pankin sivukonttoreita, jotka tarjoavat maksupalveluita vain yritysasiakkaille. Finanssivalvonta ylläpitää maksulaitosrekisteriä, johon rekisteröidään sekä maksulaitokset että ilman toimilupaa maksupalveluja tarjoavat henkilöt ja ulkomaiset toimijat, jotka voivat tarjota maksupalveluja Suomessa. Suomeen sijoittautuneita maksulaitoksia on Finanssivalvonnan rekisterissä vajaa 20. Notifikaation tehneitä yhteisöjä, jotka tarjoavat ETA-maista maksupalveluja Suomeen, on Finanssivalvonnan luettelossa yli 800. Euroopan lisäksi rahapelaamiseen liittyviä maksupalveluita tarjoavia toimijoita on sijoittautunut myös Yhdysvaltoihin ja Aasiaan. Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksen näkemyksen mukaan notifikaation tehneistä toimijoista löytyy myös useita sellaisia toimijoita, jotka tarjoavat rahapelaamiseen liittyviä maksupalveluja. Rahanpesun selvittelykeskuksen käsityksen mukaan merkittävä osa maksunvälittäjinä toimivista yrityksistä voi olla rekisteröity ja toimiluvitettu ulkomaille.

Finanssiala ry:llä on 12 Suomessa toimivaa maksuliikejäsentä, ja niistä osa on pankkiryhmiä (OP, Säästöpankit ja POP). Finanssiala ry:n jäsenet kattavat pitkälti maksuliikkeen Suomessa. Finanssiala ry:stä saadun tiedon mukaan maksuliikenteen estojen käyttöönotto edellyttäisi useiden erillisten maksu- ja monitorointijärjestelmien kehittämistä ja ylläpitämistä sekä asiakasrekisterien ja maksujärjestelmien välisten teknisten yhteyksien luomista. Pankeilla ei ole olemassa sellaisia järjestelmiä, jotka suoraan mahdollistaisivat esityksen mukaisen maksuliikenteen estämisen. Tietojärjestelmäkustannusten kehittämisen ja ylläpidon lisäksi Finanssiala ry:n mukaan maksuliikenne-estot edellyttävät manuaalista työtä ja monitorointia, koska estolistalle lisätään ja sieltä poistetaan rahapeliyhteisöjä. Manuaalista työtä syntyy lisäksi asiakaspalautteiden hoitamisesta ja maksujen sisäisen tutkinnan johdosta. Lisäksi pankit joutuisivat mahdollisesti myös muuttamaan esimerkiksi palveluehtoja, joka vaatisi laajaa asiakasviestintää.

Maksuliikenteen estojen käyttöönoton aiheuttamia kustannuksia ei ole mahdollista Finanssiala ry:n mukaan yksityiskohtaisesti eritellä tässä vaiheessa. Finanssiala ry:n mukaan suurin kertakustannus aiheutuisi pankkien tietojärjestelmiin kohdistuvista kehitys- ja testauskustannuksista. Maksuliikenne-estojen järjestelmäkehitykseen liittyvät kustannukset vaihtelisivat alustavien arvioiden mukaan yhteensä useista sadoista tuhansista euroista noin 5–7,5 miljoonaan euroon kunkin pankkiryhmän osalta. Nämä järjestelmäkustannukset koostuisivat pääasiassa kolmesta eri osa-alueesta: tili- ja korttimaksamisen estoja koskevan järjestelmän luomisesta tai kehittämisestä sekä postinumeroon perustuvan Ahvenanmaan maksuliikennettä erottelevan järjestelmän luomisesta. Tilimaksamisen eston osalta toteuttamiskustannuksia koskevat arviot vaihtelevat eri pankkiryhmien välillä useista sadoista tuhansista euroista 3,5 miljoonaan euroon. Joidenkin pankkiryhmien osalta pakotelistamonitorointiin käytettävän järjestelmän hyödyntäminen saattaisi pienentää kustannuksia. Pakotemonitorointijärjestelmät eivät kuitenkaan sovellu sellaisenaan maksuliikenteen estämiseen ja jokaisen pankkiryhmän on arvioitava niiden mahdollinen hyödynnettävyys omalta kannaltaan. Tilimaksamisen estojen vuosittaiset ylläpitokustannukset olisivat pankkiryhmittäin arviolta satoja tuhansia euroja. Korttimaksamisen estojen osalta toteuttamiskustannusarviot vaihtelevat eri pankkiryhmien välillä tuhansista euroista sa-

toihin tuhansiin euroihin. Kustannuksiin vaikuttaa se, olisiko kyse varmennetuista korttitapahtumista vai varmentamattomista saapuvista offline-korttitapahtumista. Toteuttamiskustannukset Ahvenanmaan alueella tapahtuvan rahapelaamisen erottamiseksi Manner-Suomessa tapahtuvasta pelaamisesta postinumeron perusteella vaihtelevat pankkiryhmittäin sadoista tuhansista euroista muutamiin miljooniin euroihin. Postinumeron perusteella erotettavaan pelaamiseen liittyvät ylläpitokustannukset olisivat satoja tuhansia euroja. Järjestelmä edellyttäisi korttijärjestelmän, maksujärjestelmän ja kolmannen osapuolen välisiä yhteyksiä tallennettujen osoitetietojen oikeellisuuden tarkistamiseksi. Pankkien asiakasjärjestelmien ja maksu- ja monitorointijärjestelmien välille tulisi kehittää yhteys, minkä vuoksi toteutus vaatisi huomattavaa järjestelmäkehitystyötä nykyisiin maksamisen prosesseihin.

Eri pankkiryhmien arvioidut kustannukset poikkeavat toisistaan, koska pankkiryhmien käytössä olevat järjestelmät ovat erilaisia. Lisäksi erot johtuvat siitä, mitä kaikkia muutoksia pankkiryhmä voi itse toteuttaa ja mitkä muutokset edellyttäisivät ulkopuolisen palveluntarjoajan palveluita. Kaikille pankeille yhteistä teknistä ratkaisua, jolla esityksessä tarkoitettu rahapelaaminen voitaisiin estää, ei ole olemassa. Kustannusten suuruuteen voi vaikuttaa esimerkiksi pankin koko, järjestelmäkokonaisuuksien rakenteet sekä järjestelmäkokonaisuuksien ikä, joka vaikuttaa mahdollisuuksiin joustavasti tehdä järjestelmiin muutoksia. Lisäksi kustannuksiin voi vaikuttaa se, käytetäänkö järjestelmiä moneen eri tarkoitukseen, toimiiko pankki vain Manner-Suomessa vai myös Ahvenanmaalla sekä se, mitä rahapeliyhteisöjä on pankin asiakkaina.

Maksuliikenteen estojen toteuttaminen aiheuttaisi myös muille maksupalveluntarjoajille kuin pankeille lisäkustannuksia muun muassa tietojärjestelmämuutosten, vuosittaisten ylläpitokustannusten ja lisääntyvän manuaalisen työn vuoksi. Kuten edellä on todettu, myös esimerkiksi maksulaitokset ja ulkomaiset toimijat voivat tarjota maksupalveluja. Arpajaislain uudistamisen yhteydessä kuultavana olleet Suomeen ja ulkomaille sijoittautuneiden maksupalveluntarjoajien edustajat ovat tuoneet esille, että tällä hetkellä ei ole olemassa järjestelmää, jota maksupalveluntarjoajat voisivat käyttää maksuestojen toteuttamiseen estolistalle asetettujen rahapeliyhtiöiden osalta, vaan järjestelmiä ja teknisiä ratkaisuja olisi kehitettävä erikseen. Estojen käyttöönoton edellyttämä järjestelmien rakentaminen ja ylläpito olisi työlästä ja vaatisi paljon myös manuaalista työtä. Estojen käyttöönoton edellyttämät kustannukset voisivat heikentää maksulaitosten mahdollisuuksia tuotekehitykseen, innovaatioihin ja järjestelmien turvallisuuden kehittämiseen. Maksulaitoksille aiheutuvia kustannuksia on kuultujen asiantuntijoiden mukaan vaikea arvioida, koska rahapelaamiseen liittyvät maksut ovat maailmanlaajuisia ja tapahtuvat reaaliajassa kaikkialla. Kustannukset riippuvat myös estojen laajuudesta ja toteutustavoista. Kuultujen asiantuntijoiden mukaan maksulaitosten kustannukset eivät oletettavasti olisi pienempiä kuin Finanssiala ry:n pankkiryhmien osalta esittämät arviot. Kustannukset voisivat olla maksulaitosten osalta vielä pankkejakin suuremmat, koska maksulaitoksilla ei ole pääsyä pankin asiakastietoihin, mikä todennäköisesti vaikeuttaisi estojen käytännön toteutusta.

Sekä Finanssiala ry että muut kuultavana olleet maksupalveluntarjoajien edustajat ovat tuoneet esille, että maksuliikenne-estot voisivat heikentää suomalaisten maksupalveluntarjoajien kilpailukykyä ja asettaa eriarvoiseen asemaan muihin eurooppalaisiin maksupalveluntarjoajiin verrattuna. Maksuliikenteen estot voisivat vääristää maksupalveluiden osalta kilpailutilannetta, koska estot voisivat kannustaa asiakkaita esimerkiksi avaamaan tilejä ulkomaille tai käyttämään ulkomaisia korttipalveluita tai maksamaan virtuaalivaluutoilla. Maksutileihin liittyvien maksujen vertailukelpoisuutta, maksutilien siirtämistä ja mahdollisuutta käyttää perusmaksutilejä koskevan direktiivin (2014/92/EU), jäljempänä *perusmaksutilidirektiivi*, mukaan kaikilla ETA-valtioissa laillisesti oleskelevilla henkilöillä on lähtökohtaisesti oikeus saada perusmaksutili ja siihen kuuluvat tavanomaisen maksupalvelut kaikissa ETA-valtioissa. Velvoite rakentaa kalliita

maksuliikenne-estojärjestelmiä saattaisi myös asettaa tosiasiallisen esteen ulkomaisen palveluntarjoajan Suomen markkinoille tulemiselle, mikä heikentäisi kilpailua ja hidastaa yhtenäisten sisämarkkinoiden kehittymistä.

Lisäksi esityksellä voidaan arvioida olevan joitakin vaikutuksia myös virtuaalivaluutan tarjoajiin, sillä myös niitä koskisi ehdotetussa 62 l §:ssä säädetyt velvoitteet. Finanssivalvonta pitää yllä rekisteriä virtuaalivaluutan tarjoajista. Virtuaalivaluutan tarjoajien joukossa on tällä hetkellä ainoastaan kotimaisia toimijoita, mutta myös ulkomailta Suomeen palveluja tarjoavat toimijat ovat rekisteröitymisvelvollisia Suomeen. Virtuaalivaluutan tarjoajiin kohdistuvia vaikutuksia ei ole voitu arvioida, koska käytännössä ei ole saatavilla tietoa siitä, missä määrin virtuaalivaluuttaa käytetään rahapelaamisessa.

Pankkien, muiden maksupalveluntarjoajien ja virtuaalivaluutan tarjoajien osalta ei ole mahdollista arvioida sitä, kuinka paljon maksuliikenne-estojen toteutuksesta aiheutuvat kokonaiskustannukset järjestelmämuutosten tai vuosittaisen ylläpidon osalta olisivat, koska esityksen valmistelun yhteydessä kuultavana olleet maksupalveluntarjoajien edustajat eivät ole kyenneet tässä vaiheessa esittämään yksityiskohtaisia kustannusarvioita eikä toisaalta ennakolta voida myöskään arvioida sitä, kuinka moneen palveluntarjoajaan sääntely tosiasiassa kohdistuisi.

Rahapeli- ja pelinkehityspalveluita tuottavat yritykset

Arpajaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, joka mahdollistaisi, että Veikkaus Oy:n myöhemmin valtioneuvoston kanslian luvalla perustama tytäryhtiö harjoittaisi yritysten välistä liiketoimintaa. Esityksellä ei voida arvioida olevan sellaisia vaikutuksia, jotka estäisivät, rajoittaisivat tai vääristäisivät kilpailua yritysten välillä Suomessa tai kansainvälisesti.

Valtioneuvoston kanslian mukaan tytäryhtiön yritysten välisen liiketoiminnan kohteena olisivat rahapelimarkkinat, mihin alkuvaiheessa sisältyisi verkossa toimeenpantaviin raha-arpajaisiin, arvontapeleihin ja kasinopeleihin liittyvät palvelut ja tuotteet. Kyseisen osamarkkinan koko on tällä hetkellä arviolta 1-2 miljardia euroa. Veikkaus Oy:n arvion mukaan perustettavan tytäryhtiön osuus esimerkiksi verkossa toimeenpantavia rahapika-arpajaisia koskevien pelituotteiden ja -palveluiden markkinasta olisi vain muutamia prosentteja, eikä tytäryhtiölle arvion mukaan voisi syntyä ylivertaista asemaa relevanteilla markkinoilla.

Mahdollisesti perustettava tytäryhtiö toimisi yritysten välisillä avoimilla ja kilpailluilla pelituotteiden ja -palveluiden markkinoilla, joilla toimii satoja yrityksiä. Useat yritykset ovat maailmanlaajuisesti toimivia pörssinoteerattuja yhtiöitä ja osa yrityksistä toimii paikallisesti. Yritykset tyypillisesti suunnittelevat ja kehittävät rahapelejä kansainvälisille pelioperaattoreille, kasinoille sekä kansallisille toimijoille. Erityisesti digitaaliseen pelituotteiden ja -palveluiden kehitykseen erikoistuneiden eri kokoisten yritysten määrä on lisääntynyt ja ne toimivat eri markkinaalueilla. Suomessa ei ole kehittynyt erillistä ja merkittävää yritysten välistä rahapelituotteiden ja palveluiden sisämarkkinaa. Mahdolliset kotimaiset yritykset toimivat lähtökohtaisesti avoimilla ja kansainvälisesti kilpailluilla markkinoilla. Suomalaisten toimijoiden asiakaskunta on käytettävissä olevien tietojen mukaan kansainvälistä.

Yritystenvälisen rahapelituotteiden ja niiden suunnittelun markkinan voidaan katsoa olevan osa laajempaa pelikehitysmarkkinaa, jolla toimivia yrityksiä voidaan niiden peleihin liittyvän relevantin osaamisen johdosta pitää mahdollisina kilpailijoina mahdollisesti perustettavalle tytäryhtiölle. Suomalaisilla toimijoilla on merkittävää pelikehitysosaamista ja lähtökohtaisesti mahdollisuus tulla kyseisille markkinoille.

Kilpailuoikeudellisesti tarkasteltuna yritysten välinen pelituotteiden ja -palveluiden markkina ei edellä esitetyn mukaisesti lähtökohtaisesti jakaudu erillisiin kansallisiin markkinoihin. Relevantit maantieteelliset markkinat ovat laajemmat ja asianomaisilla markkinoilla toimivat yritykset voivat omasta sijainnistaan riippumatta tarjota osaamistaan potentiaalisille asiakkailleen laajalla maantieteellisellä alueella. Kilpailuolosuhteet eivät määrity palveluntarjoajan sijaintimaan, kuten Suomen, perusteella. Pelien suunnittelussa ja kehittämisessä asiakasyrityksen kohdemarkkinan lainsäädännölliset vaatimukset ovat sen sijaan merkityksellinen tekijä.

Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliset rahapeliyhteisöt

Voimassa olevan arpajaislain mukaisesti muilla kuin Veikkaus Oy:llä ei ole oikeutta toimeenpanna tai markkinoida rahapelejä Manner-Suomessa. Esityksellä ei olisi siksi välittömiä vaikutuksia yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisiin rahapeliyhteisöihin. Arpajaislaissa säädetystä kiellosta huolimatta yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliset rahapeliyhteisöt ovat suunnanneet markkinointia Suomeen jaksossa 2.4 kuvatulla tavalla. Esityksessä ehdotettu maksuliikenne-estosääntely voi jatkossa vähentää näiden rahapeliyhteisöjen halukkuutta kohdistaa markkinointia mannersuomalaisille pelaajille, koska maksuliikenne-estot kohdistettaisiin ehdotuksen mukaisesti niihin rahapeliyhteisöihin, jotka Poliisihallitus olisi antamassaan kieltopäätöksessä todennut markkinoivan rahapelejä arpajaislain vastaisesti. Myös ehdotetulla seuraamusmaksujärjestelmällä voidaan arvioida olevan yleisestävää vaikutusta.

Vaikutukset kotitalouksien asemaan

Talousvaikeudet ja velkaantuminen ovat tyypillisiä rahapelihaittoja. Rahapeliongelman taloudelliset vaikutukset kotitalouksille ovat mittavia. Tyypillistä on, että ongelmiin joutunut pelaaja rahoittaa pelaamista ja siitä aiheutuneita vajeita taloudessa useilla korkeakorkoisilla lainoilla. Nämä niin kutsutut pikavipit tulivat markkinoille vuonna 2005, ja niiden luonne muuttui vuoden 2013 korkokattosääntelyn seurauksena. Tällä hetkellä pikavipeillä voidaan viitata erilaisiin, kustannuksiltaan kalliisiin, vakuudettomiin kulutusluottoihin, joita myöntävät perinteisten rahoituslaitosten ulkopuolella toimivat yritykset. Luottopäätöksen saaminen tapahtuu nopeasti ja vaivattomasti. Pikavipit ovat yleisiä rahapeliongelmaan apua hakevilla ja yleisesti velkaongelmiin apua hakevilla. Pikavipeillä voidaan yrittää selvitä vanhoista veloista ottamalla uutta velkaa välttääkseen maksuhäiriömerkintöjä ja velkojen siirtymistä ulosottoon. Markkinoilla on myös kalliita niin sanottuja järjestelyluottoja, joilla velalliset vain pahentavat ja pitkittävät velkaongelmiaan (Pikavippiongelmien laatu ja laajuus. KKV selvityksiä 3/2019).

Taloudelliset vaikutukset ovat usein pitkäkestoisia ja voivat kasvaa kohtuuttomiksi, kun pelaaja ja tämän läheiset saattavat maksaa pelivelkoja vuosia pelaamisen lopettamisen jälkeen. Rahapeliongelmaan apua hakevien pelaajien tilannetta selvitettäessä on havaittu, että valtaosalla on talousvaikeuksia, monella velkaa ja monella hyvin suuria velkoja. Velkaantuminen yhdistyy erityisesti rahapeleihin verkossa. Yli varojen pelaaminen vaikuttaa pelaajan itsensä lisäksi koko perheeseen, esimerkiksi puolisoon, lapsiin, vanhempiin ja isovanhempiin. Taloudelliset vaikutukset voivat ulottua vakavina ja pitkäkestoisina perheeseen, sukulaisiin ja työnantajaan esimerkiksi lainantakausten, kavallusten tai varkauksien kautta. Pelaajalla ja tämän perheellä voi myös olla taloudellisen tuen tarvetta, kun rahapeliongelma ja siihen liittyvä velkaantuminen on heikentänyt kotitalouden taloudellista tilannetta. Tukea tarvitaan esimerkiksi asumiskustannuksiin, ravintoon ja välttämättömiin menoihin. Vaikka pelaaja ei velkaantuisi, rahapeliongelma vaikuttaa talouteen esimerkiksi välttämättömien menojen, kuten lääkkeiden ostamisen väliin jäämisenä. Lasten asema perheissä, joissa on rahapeliongelma, voi olla monin tavoin kurjistunut, mutta myös taloudellisesti niukka. Tehostunut rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen vaikuttaa myös talousvaikeuksia lievittävänä ja näiden kotitalouksien asemaa kohentaen. Rahapelihaittojen ehkäisy mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ehkäisee haittojen syvenemistä.

Pakollinen tunnistautuminen ja sen mahdollistamat, sisäministeriön asetuksella säädettävät kulutusrajat ja peliestot mahdollistavat kaikkein eniten peleihin kuluttavien kotitalouksien aseman parantamisen. Lukumääräisesti tämä joukko ei ole kovin suuri, sillä rahapelikulutus on hyvin keskittynyttä. Rahapelaamisen vuoksi ongelmiin joutuneiden kotitalouksien määrästä ei ole saatavilla tutkittua tietoa. THL:n väestötutkimusten mukaan arviolta vain 2,5 prosenttia pelaajista häviää puolet kaikesta pelaamiseen Suomessa käytetystä rahasta. Kaiken kaikkiaan henkilöitä, joilla on rahapeliongelma, oli vuonna 2019 Suomessa 112 000 ja henkilöitä, jotka kertoivat läheisensä pelanneen ongelmallisesti, oli 790 000. Rahapelihaittoja kokevia on näin mitattuna 900 000. Esitys vähentäisi todennäköisesti rahapelihaittojen kokonaismäärää kotitalouksissa.

Esitykseen ei sisälly toimenpiteitä, jotka välittömästi vähentäisivät hajasijoitettujen raha-automaattien helposta saatavuudesta aiheutuvia merkittäviä haittoja. Hajasijoitettuja raha-automaattien aiheuttamia haittoja suoraan ja välillisesti vähentäviä esitykseen sisältyviä ja jo aiempaan arpajaislain muutokseen sisältyneitä toimenpiteitä ovat 1.1.2022 voimaan tuleva pakollinen tunnistautuminen, pakollisen tunnistautumisen mahdollistamat sisäministeriön asetuksella annettavat pelirajoitukset, sekä esityksessä ehdotettu vaatimus omavalvonnasta. Näistä muutoksista huolimatta hajasijoitetut raha-automaatit tulevat todennäköisesti myös jatkossa säilymään merkittävänä rahapelihaittojen aiheuttajana, johtuen niiden riskiprofiilista, korkeasta saatavuudesta ja helposta saavutettavuudesta. Edellä mainittujen pelirajoitusten sisältö on myös tästä näkökulmasta eräs merkitsevä tekijä, sillä esimerkiksi riittävän alhaisilla kulutusrajoilla on mahdollista vähentää rahapelihaittoja tehokkaasti.

Kuluttajan lisääntyvät mahdollisuudet oman pelaamisen seurantaan vaikuttavat suotuisasti hajasijoitettuihin raha-automaatteihin liittyviin haittariskeihin. Haittariskien vähentämiseen liittyvää potentiaalia liittyy myös esitettyjen muutosten mahdollistamaan pelikäyttäytymisen ulkoiseen arviointiin.

Veikkaus Oy on omaehtoisesti ottanut käyttöön pakollisen tunnistautumisen hajasijoitetuissa raha-automaateissa ja kytkenyt siihen mahdollisuuden määräaikaiseen tai toistaiseksi voimassa olevaan peliestoon sekä liittänyt nämä pelit osaksi Veikkaus Oy:n pelipalvelussa verkon välityksellä pelattavia nopearytmisiä pelejä koskevia tappiorajoja. Pelaaja on voinut estää pelaamisensa Veikkaus Oy:n pelipalvelussa pelattavien rahapelien osalta ja peliestojen määrä on noussut Veikkaus Oy:n otettua käyttöön pakollisen tunnistautumisen hajasijoitetuissa raha-automaateissa. Nämä toimet ja niiden täydentäminen esityksen mukaisella kaiken rahapelaamisen kattavalla tunnistautumisella sekä asetustasoisella pelirajoituskokonaisuudella vähentävät osaltaan raha-automaattien saavutettavuutta ja altistumista niiden haittoja aiheuttavalle kuluttamiselle.

Kuten edellä on kuvattu, ehdotettu maksuliikenteen estoja koskeva sääntely edellyttäisi pankeilta ja muilta maksupalveluntarjoajilta merkittäviä tietojärjestelmä- ja muita muutoksia. Eri pankeista saatujen tietojen mukaan kehittämiskustannukset, ylläpitokustannukset ja muut estojen käyttöönoton aiheuttamat kustannukset tullaan kattamaan kokonaisuudessaan tai osittain asiakasmaksuilla. Kustannusten siirtäminen asiakasmaksuihin tapahtuu yleensä kustannusten realisoiduttua tai kustannusten tarkemman suurusluokan ollessa tiedossa. Asiakasmaksujen tarkastelu voi tapahtua myös viiveellä järjestelmäkehitystyön jälkeen. Pankeista saatujen tietojen mukaan arviota siitä, kuinka paljon kotitalouksien asiakasmaksut mahdollisesti nousisivat maksuliikenne-estosääntelyn aiheuttamien kustannusten johdosta ei ole mahdollista esittää, koska asiakasmaksujen tasoa arvioidaan kokonaisuutena ja arvioinnissa otetaan edellä mainittujen kustannusten lisäksi huomioon muitakin seikkoja. Maksujen korotukset perustuvat todellisiin kustannusnousuihin eivätkä sääntelyn asettamat vaatimukset ole vielä tarkkaan tiedossa. Eräiltä maksupalveluntarjoajilta saatujen tietojen mukaan kaikki sääntelystä aiheutuneet kustannukset siirretään kokonaisuudessaan niille toimijoille, jotka käyttävät maksupalveluiden tarjoajien palveluita ja nämä toimijat ohjaavat kustannukset kokonaisuudessaan kuluttajille.

Asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin, että maksuliikenteen estojen käyttöönotto vaikuttaisi merkittävästi rahapelaamista, erityisesti pokeria ja urheiluvedonlyöntiä, ammatikseen harjoittavien henkilöiden toimeentuloon ja sitä myös heidän kotitalouksiensa asemaan. Esitettyjen arvioiden mukaan ammatinharjoittaminen estyisi kokonaan tai lähes kokonaan. Tarkkaa tietoa siitä, kuinka paljon Manner-Suomessa on ammatikseen rahapelaamista harjoittavia henkilöitä, ei ole saatavissa. Asiantuntijakuulemisissa on arvioitu, että ammatikseen pokeria pelaavia henkilöitä olisi useita satoja ja urheiluvedonlyöntiä useita kymmeniä.

Esityksellä ei muutoin arvioida olevan välittömiä tai merkittäviä välillisiä vaikutuksia eri väestöryhmien ja kotitalouksien taloudelliseen asemaan tai kotitalouksien käyttäytymiseen.

4.3.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Poliisihallitus

Esityksellä olisi vaikutusta rahapelitoimintaa arpajaislain nojalla valvovaan Poliisihallitukseen. Maksuliikenne-estoja koskevassa sääntelyssä olisi kyse uudesta tehtäväkokonaisuudesta, minkä johdosta Poliisihallituksen tehtävien arvioidaan lisääntyvän. Poliisihallitus pitäisi yllä luetteloa rahapeliyhteisöistä, joiden maksuliikennettä maksupalveluntarjoajien tulee estää. Rahapeliyhtiön lisääminen luetteloon edellyttäisi, että Poliisihallitus olisi antanut rahapeliyhtiölle rahapelin toimeenpanokiellon Manner-Suomessa toteutetun arpajaislain vastaisen rahapelin markkinoinnin johdosta. Tämän jälkeen valvonnallisia toimia voitaisiin kohdistaa maksupalvelintarjoajiin maksuliikenteen-estojen toteutumisen varmistamiseksi.

Maksuliikenne-estojen käyttöön ottaminen vaikuttaisi todennäköisesti myös muuhun tällä hetkellä tehtävään arpajaislain vastaisen toiminnan torjuntaan, koska rahapelien toimeenpanoa koskevia kieltopäätöksiä olisi todennäköisesti tehtävä tehostetummin maksuliikenne-estojen voimaan saattamiseksi. Poliisihallituksen tulisi myös valvoa estojen noudattamista. Tämä edellyttäisi jatkuvaa seurantaa. Maksuliikenteen estojen käyttöönottaminen vaikuttaisi Poliisihallituksen lisääntyneenä henkilöstötarpeena. Lisäresurssitarpeen on arvioitu olevan neljä henkilötyövuotta, mikä merkitsisi noin 330 000 euron vuosittaista kustannusta. Henkilöresurssitarpeiden lisäksi on huomioitava ainakin tietotekniset resurssit.

Esityksellä olisi myös muilta osin vaikutuksia Poliisihallituksen valvontatehtäviin. Arpajaislakiin ehdotetaan useita muitakin muutoksia ja velvoitteita Veikkaus Oy:lle, jotka käytännössä lisäävät Poliisihallituksen valvonnallisia tehtäviä. Muutoksia esitetään muun muassa markkinointia, pakollista tunnistautumista, pelitiliä sekä peliestoja ja -rajoituksia koskeviin pykäliin. Myös ehdotetut muutokset koskien raha-automaattien sijoittelua ja siihen liittyvää omavalvontasuunnitelmaa, tietojen käsittelyä, toimeenpanokiellon laajentamista ja seuraamusmaksua lisäävät Poliisihallituksen tehtäviä. Edellä mainituilla yleisellä valvonnan lisääntymisellä ja etenkin maksuliikenteen estämiseen liittyvillä tehtävillä on mahdollisesti vaikutuksia viestinnän lisääntymiseen muun muassa oletettavasti lisääntyvien kansalaisyhteydenottojen ja median kiinnostuksen kautta. Pelijärjestelmän sijaintipaikan mahdollisen muutoksen vaikutuksia Poliisihallituksen valvontatehtäviin on vaikea arvioida, mutta tällä saattaa olla lisäävää vaikutusta myös Poliisihallituksen henkilöstöresurssitarpeeseen.

Maksuliikenteen käyttöönoton johdosta arvioidun neljän henkilötyövuoden lisäresurssitarpeen lisäksi viestinnän ja edellä mainittujen Poliisihallitukselle tulevien valvonnallisten lisäresurssitarpeiden voidaan arvioida olevan kolme henkilötyövuotta, mikä merkitsisi 247 500 euron vuosittaista kustannusta. Yhteensä Poliisihallituksen resurssitarve esityksen johdosta olisi seitsemän henkilötyövuotta eli noin 577 500 euroa. Kaikki rahapelitoiminnan valvonnasta valtiolle

aiheutuneet kustannukset korvaa Veikkaus Oy arpajaislain 46 §:n nojalla. Edellä mainitun lainkohdan nojalla Poliisihallitukselle ehdotettujen uusien tehtävien kustannuksista vastaa Veikkaus Oy.

Bingopelien toimeenpanoon ja valvontaan liittyvissä ehdotuksissa olisi kyse teknisistä muutoksista. Ehdotuksilla ei olisi näiltä osin vaikutuksia Poliisihallituksen resursseihin. Muutokset saattaisivat edellyttää vähäisiä muutoksia Poliisihallituksen Rabita-asiankäsittelyjärjestelmään. Muutoksella olisi myönteisiä vaikutuksia viranomaistoimintaan, sillä se vähentäisi todennäköisesti lisäaikapyyntöjä bingotilitysten toimittamiselle.

Sisäministeriö

Esityksellä ei olisi vaikutusta rahapelien toimeenpanon valvonnasta vastaavan Poliisihallituksen ja sisäministeriön keskinäisiin toimivaltasuhteisiin. Voimassa olevan arpajaislain 13 c §:n mukaan Veikkaus Oy:n rahapelien pelisäännöistä säädetään sisäministeriön asetuksella. Lisäksi 14 §:n mukaan sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pelaamisen määrällisten ja ajallisten rajoitusten asettamisesta. Asetuksenantovaltuussäännöksiin ehdotettavilla muutoksilla ei olisi vaikutusta sisäministeriön tehtäviin tai menettelytapoihin säännösten vastatessa sisällöllisesti voimassa olevaa lakia. Myöskään ehdotetuilla uusilla 16 a ja 47 §:ään sisältyvillä uusilla asetuksenantovaltuuksilla ei arvioida olevan erityistä vaikutusta sisäministeriöön. Esityksessä ehdotetaan sisäministeriölle myös uutta tehtävää. Sisäministeriö hyväksyisi 42 §:n mukaisesti Poliisihallituksen valvontajärjestelyjen käyttöönoton sellaisten rahapelien toimeenpanon osalta, joiden pelijärjestelmät sijaitsevat Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen jäsenvaltiossa. Lisäksi voimassa olevaan lakiin sisältyvää toimivaltaa hyväksyä kansainvälisliitynnäisten rahapelien valvontajärjestelyt täsmennettäisiin. Ehdotetuilla muutoksilla ei arvioida olevan vaikutusten sisäministeriön tehtävien luonteeseen vastaavan kaltaisten tehtävien kuuluessa nykyisellään ministeriön toimivaltaan. Muutosten voidaan arvioida tältä osin lisäävän sisäministeriön tehtävien määrää. Esitys ei vaikuttaisi henkilöstön määrään eikä sillä myöskään olisi merkittäviä hallinnollisia vaikutuksia sisäministeriöön.

Valtioneuvoston kanslia

Valtioneuvoston kanslia vastaa Veikkaus Oy:n omistajaohjauksesta. Esityksessä ehdotetaan, että Veikkaus Oy voisi valtioneuvoston kanslian luvalla perustaa yritysten välistä liiketoimintaa varten tytäryhtiön. Jaksossa 4.2 ja arpajaislain 12 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on kuvattu, mitä valtioneuvoston kanslian tulisi huomioida lupaa myöntäessään ja toimintaa seuratessaan. Esitetyillä muutoksilla ei olisi valtioneuvoston kanslian näkökulmasta vaikutuksia viranomaisten välisiin suhteisiin tai keskinäisiin toimivaltasuhteisiin. Valtioneuvoston kanslia on teettänyt ulkopuolisen oikeudellisen arvioinnin sisämarkkina-, kilpailu- ja valtiontukisääntelyn asettamista rajoitteista ja vaatimuksista. Samoin Veikkaus Oy on liiketoiminnan käynnistämiseen liittyvässä valmistelussaan ottanut huomioon vastaavat oikeudelliset rajoitukset ja vaatimukset. Yhtiö kuvaa tarkoin liiketoimintaan liittyvät ratkaisunsa valtioneuvoston kanslialle toimitettavassa hakemuksessaan, jonka perusteella valtioneuvoston kanslia ratkaisee lupa-asian. Omistajaohjauksessaan valtioneuvoston kanslia noudattaa osakeyhtiölain (624/2006) mukaisia hyvän hallinnon periaatteita, jotka määrittelevät omistajan ja yhtiön hallituksen sekä toimivan johdon vastuut ja roolit. Valtioneuvoston kanslia käy jatkuvaa dialogia yhtiön hallituksen kanssa ja seuraa sen ja yhtiön toimintaa. Valtioneuvoston kanslia antaa myös tarvittaessa Veikkaus Oy:n hallitukselle ohjausta oman toimivaltansa rajat huomioiden. Suomen valtio omistaa Veikkaus Oy:n kokonaisuudessaan ja sillä on yksinomainen toimivalta yhtiökokouksessa nimittää yhtiölle hallitus. Tytäryhtiön perustamisen takia valtioneuvoston kanslialle ei aiheudu mer-

kittävästi uusia tehtäviä. Yhtiön hallituksen ja yhtiön toiminnan tarkka seuranta ovat jo nyt olennainen osa tavanomaista omistajaohjausta. Tämän johdosta omistajaohjausosaston tehtävät eivät oleellisesti lisäänny.

Esityksen mukaan Veikkaus Oy:n ja sen mahdollisesti perustettavan tytäryhtiö yhtiöjärjestyksen muuttamiseen tarvittaisiin valtioneuvoston kanslian lupa. Yhtiöjärjestyksen muuttamisesta päätetään yhtiökokouksessa. Valtioneuvoston kanslia edustaa omistajaa Veikkaus Oy:n yhtiökokouksessa, joten tältä osin sille ei tulisi muutoksen johdosta uusia tehtäviä tai lisäresurssien tarvetta. Edellytys valtioneuvoston kanslian luvasta tytäryhtiön yhtiöjärjestyksen muuttamiselle lisäisi jossain määrin hallinnollisia tehtäviä omistajaohjausosastolla.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto vastaa tällä hetkellä 29 valtionyhtiön omistajaohjauksesta. Veikkaus Oy on yksi näistä. Osaston organisaation resursseja ei ole tarvetta muuttaa tytäryhtiön perustamisen johdosta. Myöskään tarvetta muuttaa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston henkilöstön määrää tai rakennetta tai osaston organisaatiota ei aiheudu. Jossain määrin valtioneuvoston kanslian hallinnolliset tehtävät lupapäätösten käsittelyssä tulisivat esityksen johdosta lisääntymään. Lisätehtävien ei ennakoida haittaavan omistajaohjausosaston varsinaista toimintaa.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja THL

Uudistuksella on osaltaan tarkoitus parantaa sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n mahdollisuuksia toteuttaa arpajaislain 52 §:n mukaista rahapelihaittojen seurantaa ja tutkimusta sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämistä siltä osin, kun tehtävän toimeenpano edellyttää Veikkaus Oy:n tietojen hyödyntämistä. Uudistus vahvistaisi sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n välisen tehtävänjaon 52 §:n toimeenpanossa ja rahapelien haittariskien arvioinnin osaksi 52 §:n mukaista työtä. Uudistuksella ei olisi vaikutusta arpajaislain 52 §:n mukaisiin tehtäviin, mutta uudistus lisäsi olennaisesti sekä sosiaali- ja terveysministeriön että THL:n mahdollisuuksia täyttää tehtävät menestyksekkäästi antaen välineitä rahapelihaittojen ehkäisyn ja hoidon kehittämiseen sekä seurantaan, arviointiin ja tutkimukseen pelaajien suojelemiseksi. Uudistus ei vaikuttaisi viranomaisten keskinäisiin toimivaltasuhteisiin. Uudistuksella ei olisi vaikutuksia arpajaislain 52 §:n mukaisesta toiminnasta aiheutuviin kokonaiskustannuksiin, mutta se lisäisi olennaisesti toiminnan kustannustehokkuutta. Sosiaali- ja terveysministeriö perii Veikkaus Oy:ltä arpajaislain 52 §:n toimeenpanosta aiheutuvat kulut. Sosiaali- ja terveysministeriö arvioi toiminnan kehystä nelivuosittain. Kauden 2020–2023 osalta sosiaali- ja terveysministeriö on määritellyt toiminnan painopisteet ja kustannukset enimmillään 5 miljoonaan euroon vuositasolla.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja THL muodostavat erilliset julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019), jäljempänä *tiedonhallintalaki*, tarkoitetut tiedonhallintayksiköt. Tiedonhallintayksiköillä on velvoite järjestää oma tiedonhallintansa lain mukaisesti. Velvoitteisiin sisältyvät laissa säädetyt tiedonhallintaympäristön kuvausvelvoitteet. Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmistumassa tiedonhallintamalli tiedonhallintayksikössä toimivien viranomaisten tehtävien hoidossa toteutettavasta tiedonhallinnasta. Malli sisältää muun muassa tiedonhallintaympäristön kuvauksen ja sitä hyödynnettäisiin tietoturvallisuustoimenpiteiden tarkemmassa suunnittelussa. Esitettyjen muutosten myötä sekä sosiaali- ja terveysministeriössä että THL:ssä käsiteltäisiin henkilötietoja 54 ja 55 §:ssä säädetyn mukaisesti arpajaislain 52 §:n mukaisten velvoitteiden toimeenpanossa ja pykälissä säädetyn mukaisesti tietoja voitaisiin myös vaihtaa näiden välillä. Toistaiseksi salassa pidettävien tietojen käsittely on rajautunut Veikkaus Oy:n liikesalaisuuksiin. Näitä on käsitelty arpajaislain 53 §:n 3 momentin tiedonsaantioikeuden nojalla sosiaali- ja terveysministeriössä sekä sen yhteydessä toimivassa arviointiryhmässä. Salassa pidettävää tietoa ei voimassa olevan lain nojalla vaihdeta viranomaisten tai toimintojen välillä. THL:llä ei voimassa olevassa laissa ole säädetty tiedonsaantioikeutta Veikkaus

Oy:n tietoihin. Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä tapahtuvassa arviointityössä tietojen käsittely on rajattu ainoastaan niille yksittäisille henkilöille, jotka arviointityötä tekevät. Tietoja käsittelevät henkilöt on perehdytetty voimassa olevaan lakiin ja sen mukaisiin käytäntöihin.

Finanssivalvonta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi maksupalveluntarjoajiin kohdistuvista velvoitteista estää yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen rahapelitoimintaan liittyvää maksuliikennettä. Maksupalveluntarjoajien osalta valvova viranomainen on Finanssivalvonta. Finanssivalvonta valvoo maksupalvelulain noudattamista toimiluvan saaneiden maksulaitosten, luottolaitosten, näiden asiamiesten sekä virtuaalivaluutan tarjoajien osalta. Finanssivalvonta valvoo muun muassa maksupalveluun liittyviä sopimusehtoja, tiedonantovelvollisuutta ja maksupalvelujen toteuttamista. Esityksessä ei ehdota säädettäväksi uusia tehtäviä Finanssivalvonnalle eikä esityksellä siten arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia Finanssivalvonnan tehtävien määrään tai luonteeseen. Maksupalveluntarjoajiin ja virtuaalivaluutan tarjoajiin kohdistuvista lainsäädännöllisistä uusista velvoitteista voi kuitenkin aiheutua jossain määrin lisätyötä Finanssivalvonnalle.

Kuluttaja-asiamies

Kuluttaja-asiamiehellä on laaja yleistoimivalta kuluttajansuojalain noudattamisen valvojana. Kuluttaja-asiamies valvoo tältä osin myös rahapelien markkinointia. Kuluttaja-asiamiehen yleinen toimivalta mahdollistaa tarvittaessa puuttumisen sopimattomiin kaupallisiin menettelytapoihin ja kansallisesti myös hyvän tavan vastaisiin menettelyihin. Lisäksi kuluttaja-asiamies valvoo Finanssivalvonnan ohella maksupalveluntarjoajia silloin, kun maksupalvelun käyttäjä on kuluttaja. Esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi kuluttaja-asiamiehelle uusia tehtäviä eikä esityksellä muutoinkaan arvioida olevan vaikutuksia kuluttaja-asiamiehen toimintaan.

Markkinaoikeus

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi seuraamusmaksusta rahapelien markkinointisäännösten rikkomisesta. Seuraamusmaksun määräisi markkinaoikeus Poliisihallituksen esityksestä. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä rahapelin toimeenpanijalle, elinkeinonharjoittajalle tai luonnolliselle henkilölle. Poliisihallituksella olisi harkintavaltaa, esittääkö se markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämistä. Seuraamusmaksua tulisi käyttää vain sellaisissa tapauksissa, joissa arpajaislain vastainen toiminta osoittaa selkeää piittaamattomuutta. Näin ollen voidaan arvioida, että markkinaoikeudelle tehtävien esitysten vuosittainen määrä ei olisi huomattava. Täsmällistä arvioita ei kuitenkaan ole mahdollista tehdä määrän ollessa riippuvainen muun muassa siitä, minkälaisia ennalta estäviä vaikutuksia lainmuutoksilla tulisi olemaan arpajaislain vastaiseen markkinointiin ja kuinka välttämättömiksi esitykset seuraamusmaksun määräämiseksi tulisivat käytännön valvontatoiminnassa muodostumaan. Markkinaoikeus käsittelee tällä hetkellä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) järjestyksessä useita erityyppisiä seuraamusmaksuasioita, jotka voivat poiketa sisällöltään ja resurssivaikutuksiltaan huomattavasti toisistaan.

Resurssivaikutukset markkinaoikeuteen tulevat riippumaan käsiteltäväksi tulevien esitysten määrän lisäksi siitä, minkälaisiksi arpajaislain mukaiset seuraamusmaksuasiat tulisivat muodostumaan. Etukäteen ei ole mahdollista arvioida, minkälaisiksi asiat tulisivat muodostumaan, koska kyseessä olisi uusi arpajaislain vastaisesta markkinoinnista määrättävä seuraamus ja koska arvioitavana olevien tilanteiden laajuus ja luonne voivat poiketa toisistaan. Arpajaislain mukaiset seuraamusmaksuesitysasiat olisi markkinaoikeudessa eriytettävä muita seuraamuksia

koskevista asioista ja käsiteltävä eri prosessijärjestyksessä, mikä tekisi asioiden käsittelyn työläämmäksi. Esityksellä ei kuitenkaan arvioida olevan huomattavia resurssivaikutuksia markkinaoikeuteen.

Oikeusrekisterikeskus

Arpajaislain vastaisesta markkinoinnista määrättävän seuraamusmaksun täytäntöönpanosta huolehtisi esityksen mukaan Oikeusrekisterikeskus. Täytäntöönpanossa noudatettaisiin sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Seuraamusmaksu vanhenisi viiden vuoden kuluttua seuraamusmaksua koskevan lainvoiman saaneen ratkaisun antamispäivästä. Edellä todetun mukaisesti seuraamusmaksujen määrää on vaikea arvioida. Voidaan kuitenkin arvioida, että seuraamusmaksusta ei muodostuisi määrällisesti sellaista tehtävää Oikeusrekisterikeskukselle, mikä edellyttäisi lisäresursointia. Oikeusrekisterikeskuksen perintäjärjestelmä Rajsaan tallennettaisiin vain täytäntöönpanon perustetta koskevat tiedot, mutta varsinainen perintä toteutettaisiin ainakin alkuvaiheessa manuaalisesti. Jos myöhemmin ilmenisi, että seuraamusmaksuja määrätään vuositasolla runsaasti, asiaa jouduttaisiin arvioimaan uudelleen. Siinä tapauksessa, että uuden seuraamusmaksun täytäntöönpano toteutettaisiin kokonaan sähköisesti Rajsa-järjestelmässä, aiheutuisi nykyisen arvion mukaan noin 75 000 euron kertaluontoiset kustannukset.

Viime aikoina Oikeusrekisterikeskuksen täytäntöönpantavaksi on esitetty useita uusia hallinnollisia seuraamusmaksuja. Oikeusrekisterikeskuksella on täytäntöönpantavana noin 30 erilaista hallinnollista seuraamus- tai rikkomusmaksua. Riippumatta täytäntöönpanotavasta jokainen uusi seuraamusmaksu lisää Oikeusrekisterikeskuksessa henkilötyön tarvetta. Keskusteluissa oikeusministeriön kanssa on sovittu, että jokaisen uuden seuraamuslajin yhteydessä arvioidaan sen täytäntöönpanosta aiheutuvan lisähenkilötyön määrä, vaikka lisähenkilötyön määrä yhtä uutta seuraamuslajia kohti olisi vähäinen. Kun uusia seuraamuslajeja tulee jatkuvasti lisää, Oikeusrekisterikeskuksen lisähenkilötyön tarvetta on tarpeen arvioida pidemmällä aikajaksolla viraston tulosohjausmenettelyssä. Tällä perusteella nyt arvioidaan, että ehdotetun arpaislakiin perustuvan uuden seuraamusmaksun johdosta tarvittava lisähenkilöstön määrä on 0,1 henkilötyövuotta.

4.3.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Vaikutukset kansalaisten asemaan ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan

Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan tuotolla on huomattava yhteiskunnallinen merkitys sen yleishyödyllisten käyttötarkoitusten vuoksi. Tuotosta myönnetään valtionavustuksia ja valtionosuuksia opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön sekä maa- ja metsätalousministeriön toimesta. Tuotolla tuetaan kulttuuria, taidetta, tiedettä, liikuntaa, urheilua, nuorisotyötä, sosiaali- ja terveysalan järjestöjä sekä hevosalaa. Jaksossa 2.10 on kuvattu tarkemmin Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan tuoton käyttökohteita. Rahapelituotosta avustuksia saavat toimijat ovat tuoneet esille rahapelituoton alenemisen merkittävät vaikutukset toimintaansa. Tuotosta järjestötoiminnalle myönnettävien avustusten lisäksi tuottoa kohdistetaan lakisääteisiin valtionosuuksiin ja esimerkiksi kansallisten taidelaitosten rahoitukseen. Rahoituksen väheneminen johtaisi yleishyödyllisten toimijoiden toimintaedellytysten heikkenemiseen, toiminnan supistumiseen ja henkilöstövähennyksiin.

Kuten jaksoissa 2.10 ja 4.3.1 on tarkemmin kuvattu, rahapelituoton määrään vaikuttavat kuitenkin lainsäädännöllisten toimenpiteiden lisäksi useat muut tekijät. Rahapelitoiminnan tuoton alentumisen vaikutuksiin varautumista on vastikään selvitetty erillisessä työryhmässä. Työryhmä asetti helmikuussa 2021 julkaistussa selvityksessään ensisijaiseksi vaihtoehdoksi koko-

naisuudistuksen, jossa rahapelituotot ohjattaisiin valtion talousarvioon yleiskatteellisiksi tuloiksi ja nykyiset edunsaajat siirretäisiin talousarvion kehysmenettelyn piiriin. Hallitus on huhtikuun 2021 puoliväli- ja kehysriihessä linjannut, että uuden pysyvän rahoitusmallin valmistelua koskeva jatkotyö käynnistetään välittömästi ja että uudistus toteutetaan 2024 alkaen. Valtioneuvosto on 26.8.2021 asettanut pääministerin esityksestä määräaikaisen hankkeen, jonka tehtävänä on laatia ehdotus uudeksi rahoitusmalliksi rahapelituotoilla rahoitettujen toimintojen rahoittamisesta.

Bingopelien toimeenpanoon ja valvontaan liittyvät ehdotusten voidaan arvioida helpottavan noin 50 luvan saaneen bingopelin toimeenpanijan toimintaa. Ehdotus vähentäisi hallinnollista taakkaa voittojen enimmäisarvon seuranta-ajan muuttuessa yhteneväiseksi tilityskauden kanssa ja kaikki arpajaisverotositteet olisivat mukana annettavassa tilityksessä.

Sosiaaliset ja terveysvaikutukset

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia, terveydellisiä ja taloudellisia haittoja lisäämällä arpajaislakiin tätä tavoitetta tukevia uusia säännöksiä. Esitykseen sisältyy toisaalta myös yksinoikeusjärjestelmän kanavointikyvyn turvaamiseen tähtääviä toimia, joilla saattaa olla myös rahapelihaittojen riskiä lisääviä päinvastaisia vaikutuksia.

Rahapelaamiseen ja rahapelihaittoihin liittyy sosiaalisten ja terveydellisten vaikutusten lisäksi monenlaisia taloudellisia haittoja ja kustannuksia. Rahapelaamisesta ja rahapelihaitoista aiheutuvia kustannuksia yksilön, yhteisön ja yhteiskunnan tahoilla on avattu jaksossa 4.3.1. Kohdentamalla ehkäiseviä toimia rahapelien tarjontaan voidaan vähentää haittoja ja kustannuksia kaikilla näillä tasoilla.

Rahapelihaittoja voidaan ehkäistä ja vähentää parhaiten useilla toisiaan tukevilla toimilla ja varmistamalla, että kanavointikyvyn turvaamiseen tähtäävät toimet ja rahapelien toimeenpano kokonaisuudessaan olisi kestävää rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta. Esitys sisältää useita rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta vaikuttavia toimia, jotka muodostaisivat toisiaan tukevan kokonaisuuden.

Toimenpiteistä suotuisia vaikutuksia rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen arvioidaan olevan erityisesti pakollisella tunnistautumisella, Veikkaus Oy:n tietojen hyödyntämisellä rahapelihaittojen ehkäisemiseksi, arvioimiseksi ja tutkimiseksi, pelipisteissä sijaitsevien raha-automaattien omavalvonnan kehittämisellä sekä pelikieltomahdollisuuksien laajentamisella. Myös yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan saatavuutta arpajaislain vastaista markkinointia rajoittamalla ja maksuliikenteen estoilla vähentämään pyrkivillä toimilla arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen edellyttäen, että niillä kyetään tosiasiallisesti vaikuttamaan yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten pelien saatavuuteen Manner-Suomessa.

Tutkittua tietoa ei ole puolesta tai vastaan siitä, ovatko säännellyn rahapelijärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan rahapelaamisen estotoimet vaikuttavia suorina haittojen ehkäisytoimina. Yksittäisten estotoimien vaikutuksiin kohdentuvaa tutkimusta ei ole. Tutkimusnäytön ollessa vähäistä korostuu teoreettisen arvioinnin merkitys siitä, minkälaisia suoria ja epäsuoria vaikutuksia maksuliikenteen estoilla tai muilla yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan pelaamisen rajoittamistoimilla olisi. Toisaalta maksuestot todennäköisesti vähentäisivät rahapelien saatavuutta, ja tutkimusnäyttö osoittaa saatavuuden olevan yhteydessä haittoihin.

Olennainen tekijä vaikuttavuudessa on rajoitustoimien toteutustapa. Maksuliikenteen estoilla tai muilla yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolista pelaamista torjuvilla toimilla pyritään vähentämään rahapelien saatavuutta ja saavutettavuutta ja sitä kautta ehkäisemään haittoja. Käytännössä tämä vaikutus riippuu siitä, kuinka tehokkaasti maksuliikenteen estot tai muut estot kyetään toteuttamaan. Estojen käytännön toteutuksessa tulisikin varmistua teknisen toteutuksen riittävästä tehosta ja toimenpiteen kattavuudesta. Toteutukseen liittyvillä yksityiskohdilla voidaan vaikuttaa tehokkuuteen. Toisaalta kevyemmälläkin toteutuksella voidaan todeta olevan rahapelihaittoja ehkäisevää vaikutusta, koska estot nostavat kynnystä pelata yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden rahapelejä, ja toisaalta estot voisivat karsia arpajaislain vastaista tarjontaa. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden vetäytyminen markkinoilta vähentäisi paitsi pelimahdollisuuksia, myös rahapelien arpajaislain vastaista markkinointia.

Sekä Suomesta että ulkomaisista tutkimuksista löytyy näyttöä siitä, että pelaamisen helppous on keskeinen syy siirtyä pelaamaan säännellyn tarjonnan ulkopuolelle. Estojen kierrettävyys ja sen vaivattomuus vaikuttavat estotoimien tehokkuuteen. On kuitenkin oletettavaa, että vain osa pelaajista käytännössä hyödyntäisi kiertomahdollisuuksia. Oma vaikutuksensa pelaajaryhmien käyttäytymiseen on myös sillä, miten kuluttajia informoidaan estojen käyttöönotosta. Estot toisaalta lisäävät tietoisuutta siitä, että niiden kohteena on arpajaislailla sääntelemätön rahapelitarjonta, jonka valvonta ei myöskään kuulu Veikkaus Oy:n rahapelitoimintaa valvovan Poliisihallituksen toimivaltaan.

Estojen vaikutukset vaihtelevat eri pelaajaryhmissä. Suoran pelaajakäyttäytymisen osalta estot kohdentuisivat niihin erityisesti sähköistä kanavaa suosiviin pelaajaryhmiin, jotka eivät pelaa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisia rahapelejä ja niihin ryhmiin, joista siirtymää sähköiseen kanavaan tapahtuu. Estoilla olisi näihin ryhmiin myös voimakkaimmin haittoja välillisesti ehkäisevä vaikutus. Pelaamisen siirtyminen verkkoon, lisääntyvä yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten pelien saatavuus, arpajaislain vastainen rahapelien markkinointi sekä myynnin edistämistoimien kohdentaminen edellä mainitulle pelaajajoukolle tekee joukosta merkittävän. Estoilla olisi todennäköisesti suurempi merkitys haittojen ehkäisyssä kuin niiden vähentämisessä, sillä estot vaikuttaisivat todennäköisesti vahvemmin satunnaispelaajiin ja kohtuupelaajiin. Paljon pelaaviin sekä riski- ja ongelmapelaajiin kohdentuva vaikutus sen sijaan olisi merkittävästi pienempi. Riski- ja ongelmapelaajia on satunnais- ja kohtuupelaajia vähemmän. Niiden pelaajien osalta, jotka jo kokevat vakavia haittoja tai täyttävät ongelmapelaamisen tai rahapeliriippuvuuden kriteerit, ei haittojen ehkäisy ole enää mahdollista. Näiden pelaajien kohdalla haittojen välittömän vähentämisen merkitys on ehkäisyä merkityksellisempi. Riski- ja ongelmapelaajiin kohdistuvilla vaikutuksilla on luonnollisesti merkitystä, kun arvioidaan kokonaisvaikutusta haittojen torjumisen näkökulmasta. Riski- ja ongelmapelaajien pelikäyttäytymistä on ylipäätään vaikeampi ohjata, kun taas satunnaispelaajat reagoivat todennäköisesti herkemmin erilaisiin muutoksiin. Riski- ja ongelmapelaajien osalta maksuliikenne-estot voisivat kuitenkin lisätä pelaajien riskitietoisuutta. Näiden ryhmien kohdalla haittojen vähentäminen tai kärjistymisen pysäyttäminen yksilötasolla voi myös olla mahdollista.

Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan pelaamisen rajoittamisen hyötyyn rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta vaikuttaa olennaisella tavalla yksinoikeusjärjestelmän rahapelitoiminnan kyky ehkäistä ja vähentää haittoja. Riippuen siitä, miten tehokkaasti yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolista pelaamista maksuliikenteen estoilla tai muilla, esimerkiksi markkinointiin kohdentuvilla rajoituksilla pystytään torjumaan, sitä paremmin kokonaisuus tukee haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta kestävää rahapelipolitiikkaa ja arpajaislain mukaisen rahapelitoiminnan järjestämistä. Tehokkaaseen haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tarvitaan useita samanaikaisia ja samansuuntaisia, toisiaan tukevia toimia. Yksittäisillä toimilla saadaan harvoin aikaan merkittäviä muutoksia. Tehokkuus edellyttää riittävän

laajaa keinovalikoimaa. Lisäksi tärkeää on varmistaa toimien ajoitus ja yhteensopivuus toivotun lopputuloksen saavuttamiseksi. Toimilla voi olla myös välillisiä vaikutuksia. Rajoittamalla järjestelmän ulkopuolisten pelien saatavuutta voidaan vaikuttaa paitsi suoraan näiden pelien saatavuuteen ja välillisesti myös järjestelmän sisäiseen saatavuuteen vähentämällä tosiasiallista kilpailuasetelmaa. Pelaamisen kanavointi rajoitusten sijaan erilaisia pelaamista edistäviä toimia toteuttamalla on aina riski rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen ja yksinoikeuden perustelun näkökulmasta. Estoilla on mahdollista rajoittaa tarvetta näille kilpailukykyyn liittyville toimille sähköisessä markkinassa.

Pakollisen tunnistautumisen haittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukeva vaikutus on potentiaalisesti merkittävä. Pakollinen tunnistautuminen tehostaa ikärajavalvontaa ja sen välitön vaikutus on alaikäisten rahapelaamisen vaikeutuminen. Välillisesti sen teho rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä perustuu erityisesti sen mahdollistamiin peliestojen ja pelirajoitusten asettamiseen. Tämä kokonaisuus määritellään myöhemmin yhdessä asianosaisten viranomaisten kanssa asetustasolla. Pakollinen tunnistautuminen ja sen toteuttaminen pelitapahtumakohtaisesti on erityisesti pelipisteisiin ja erityisiin pelisaleihin sijoitettujen raha-automaattien haittojen hallinnan tehostamisen kannalta tärkeä toimi. Pelitapahtumakohtainen ja kattava pakollinen tunnistautuminen olisi myös rahapelaamisen haittojen hallinnan kokonaisuuden kannalta merkittävä muutos. Mahdollisuus asettaa kattavia ja pakollisia rajoja kaikelle säännellylle pelaamiselle yhden kanavan kautta on kansainvälisesti poikkeuksellista. Vapaaehtoiseen käyttöön perustuvat työkalut eivät tutkimusnäytön perusteella ole yhtä tehokkaita. Tunnistautuvan pelaamisen laajeneminen lisäisi myös Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadatan kattavuutta ja käyttömahdollisuuksia haittojen ehkäisyssä, vähentämisessä sekä arvioinnissa ja tutkimuksessa. Rahapelihaittojen riskien tunnistaminen peli- ja pelaajadatasta asiakastasolla matemaattisen mallin avulla avaisi monia uusia mahdollisuuksia vastuullisuustoimille. Toimet eivät perustuisi vapaaehtoisuuteen, vaan Veikkaus Oy:lle asetettaisiin velvoite tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin riskien ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Peli- ja pelaajadatan pohjalta tehtävää arviointia ei saisi hyödyntää pelaamisen edistämisen tarkoituksessa.

Kasinoiden ja pelisalien osalta itsehaetuilla pelikielloilla on tutkimustiedon perusteella ongelmapelaamista vähentävä vaikutus. Vaikutuksen suuruutta ei tarkalleen voida määrittää nykytiedon valossa. Kattava pakollinen tunnistautuminen lisää pelikieltojen vaikuttavuutta, sillä pelikiellon kiertäminen muissa kanavissa pelaamalla vaikeutuu.

Pelipisteissä sijaitsevien raha-automaattien omavalvonnan kehittämisellä voidaan ohjata pelipisteiden haltijoita järjestelmällisemmin huomioimaan rahapelihaitat ja niiden ehkäisy omassa toiminnassaan. Vastaavanlaista omavalvontasuunnitelmiin perustuvaa haittojen ehkäisyä on toteutettu hyvin kokemuksin osana alkoholihaittojen ehkäisyä.

Markkinointi on yhteydessä rahapelaamiseen ja siitä aiheutuviin haittoihin monin eri tavoin, mutta erilaisia vaikutusmekanismeja ei kovin tarkasti tunneta. Markkinointi vaikuttaa eri pelaajiin ja pelaajaryhmiin eri tavoin ja asenteet markkinointia kohtaan vaihtelevat. Markkinointia voidaan kohdistaa esimerkiksi sukupuolen tai ikäryhmän mukaan, jolloin on mahdollista tavoittaa sekä jo pelaavia henkilöitä että uusia pelaajia. Ongelmapelaajat ja rahapeliongelmista toipuvat henkilöt suhtautuvat markkinointiin keskimääräistä kriittisemmin ja kokevat markkinoinnin keskimääräistä useammin haitalliseksi. Markkinoinnilla on tutkimuksessa osoitettu olevan yhteys erityisesti haittoja kokeneiden pelaamiskäyttäytymiseen. Markkinointiin ja pelikohdeinformaatioon kohdentuvilla rajoituksilla voidaan vähentää haittariskejä. Vedonlyönti- ja totopelaamiseen kanavointikyvyn vahvistamiseksi suunnitelluilla markkinoinnin ja rahapelien toimeenpanon muutoksilla sen sijaan saattaisi olla osin myös haittariskejä lisääviä vaikutuksia. Vedonlyöntipelit ovat korkean haittariskin pelejä, joissa toisaalta järjestelmän ulkopuolelle kanavoituva osuus pelaamisesta on korkea.

Rahapeliriippuvuus esiintyy usein muiden liitännäisoireiden, kuten mielenterveys- ja päihdeongelmien, kanssa samanaikaisesti. Mielenterveys- ja päihdeongelmat voivat edeltää tai seurata rahapeliongelmaa. Päihtyneenä pelaaminen on riski suuremmille häviöille ja kontrollin menettämiselle. Pakollinen tunnistautuminen ja siihen liittyvät pelaamisen hallinnan työkalut voivat ehkäistä rahapelihaittoja esimerkiksi ravintoloissa pelaamisen osalta.

Ikääntymiseen liittyvät muutokset, kuten eläkkeelle jääminen, puolison kuolema, terveyden heikkeneminen tai yksinäisyys, lisäävät riskejä rahapelihaittojen muodostumiselle. Lisäksi Suomessa esimerkiksi suurten ikäluokkien edustajat ovat elämänsä aikana nähneet rahapelaamisen tarjonnan suuren kasvun ja pelaamisen luonteen muuttumisen nopeatempoisemmaksi ja verkkoon siirtyväksi. Tämä sukupolvi suhtautuu rahapelaamiseen usein hyväntekeväisyytenä, ja siksi heidän voikin olla vaikeampi nähdä rahapelaamiseen liittyvän liiallisen kulutuksen riskit, etenkin nykyisen laajan rahapelitarjonnan ympäristössä. (Heiskanen, M. & Matilainen, R. 2020. Baby boomers as gamblers: recognizing and preventing gambling harm with intersectional approach. Public health 2020 Jul; 185, 5-10).

Ehdotettujen toimenpiteiden rahapelihaittoja vähentävien tai ehkäisevien vaikutusten mittaluokista ei ole nykytiedon valossa mahdollista esittää täsmällisiä määrällisiä arvioita.

Rahapelihaittoihin erikoistuneilla järjestötoimijoilla on keskeinen rooli rahapelihaittoja ehkäisevässä ja korjaavassa työssä sekä osin tietopohjan tuottamisessa. Rahapelihaittoja ehkäistään, vähennetään ja tutkitaan osin myös muussa pelitoiminnan tuotoista rahoitusta saavassa toiminnassa. Rahoituksen vähenemisestä johtuva yleishyödyllisten toimijoiden toimintaedellytysten heikkeneminen kohdentuisi osaltaan myös tähän toimintaan. Rahapelihaittoihin erikoistuneet toimijat ovat kuulemisissa tuoneet esille, että laaja-alaisia haittojen ehkäisytoimia tarvitaan tästä huolimatta.

Vaikutukset yhdenvertaisuuteen, lapsiin ja sukupuolten tasa-arvoon

Esitykseen sisältyvillä säännöksillä, jotka koskevat pakollisen tunnistautumisen laajentamista, rahapelien markkinointia ja raha-automaattien sijoittelussa huomioon otettavia seikkoja, voidaan arvioida vähentävän lasten ja nuorten altistumista rahapelaamiselle ja olevan siten myönteisiä vaikutuksia lasten ja nuorten suojelemiseen rahapelaamisesta aiheutuvilta haitoilta. Esitykseen sisältyvillä säännöksillä, jotka tähtäävät rahapelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen torjumiseen voidaan lisäksi nähdä olevan lapsia ja nuoria läheisinä pelihaitoilta välillisesti suojaavia vaikutuksia.

Sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen torjumiseen tähtäävillä toimilla arvioidaan olevan myös rahapelihaittoja ja -ongelmia kokevien yhdenvertaisuutta edistäviä vaikutuksia. Taloudelliset, sosiaaliset ja terveydelliset ongelmat ovat usein risteäviä ja yhteen kietoutuvia, ja ne saattavat aiheuttaa, mutta myös kärjistää syrjäytymistä. Suomalaisten rahapelaaminen -väestötutkimuksessa havaittiin, että niillä henkilöillä, joilla oli rahapeliongelma, oli usein myös muita haasteita elämässään. Esimerkiksi alkoholin riskikäyttö, psyykkinen kuormittuneisuus sekä ongelmallinen digipelaaminen olivat yhteydessä sekä rahapeliongelmaan että rahapelaamiseen vähintään riskitasolla. Haittojen ehkäisyyn pyrkivät toimet tukevat tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista.

Esityksellä voidaan arvioida olevan vaikutuksia myös sukupuolten tasa-arvoon. Sukupuolten välillä on merkittäviä terveys- ja hyvinvointieroja, joiden taustalla päihteet ja riippuvuudet ovat yhtenä merkittävänä syynä. Rahapelaamisesta aiheutuvat haitat ovat sukupuolittuneita. Suorat

rahapelihaitat kasautuvat erityisesti miehille, läheisten kokemat haitat puolestaan naisille. Haittoja ehkäisevillä ja vähentämillä toimilla voidaan arvioida olevan suotuisa vaikutus terveys- ja hyvinvointierojen kaventamiselle.

Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Esityksellä voidaan arvioida olevan vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen siltä osin, kuin esityksessä ehdotetaan maksuliikenteen estoja yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan rahapelaamisen rajoittamiseksi. Asiantuntijakuulemisissa on tuotu esille, että vedonlyönnin ja pokerin pelaamista harjoitetaan osin ammattimaisesti. Maksuliikenteen estot voisivat vaikuttaa näin ollen kielteisesti perustuslaissa turvattuun oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla siltä osin, kuin pelaaminen kohdistuisi estolistalle asetetun rahapeliyhteisön peleihin. Täsmällistä arviota siitä, kuinka moneen henkilöön esitys tältä osin mahdollisesti vaikuttaisi, ei ole mahdollista esittää. Asiantuntijakuulemisissa on arvioitu, että ammatikseen pokeria pelaavia henkilöitä olisi useita satoja ja urheiluvedonlyöntiä useita kymmeniä. Siitä, perustuuko näiden henkilöiden toimeentulo kokonaan tai ainoastaan osittain yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhteisöjen rahapeleistä saataviin voittoihin, ei ole tietoa.

Esityksessä ehdotetun arpajaislain vastaisesta markkinoinnista määrättävän hallinnollisen seuraamusmaksun ulottamisella yksityishenkilöön on myös vaikutusta kansalaisten sananvapauden käyttämiseen. Sinänsä muiden kuin Veikkaus Oy:n rahapelien markkinoinnin ollessa nykyisellääkin kiellettyä voidaan vaikutuksen arvioida olevan vähäinen. Kyseessä on lähinnä rajanvedosta sen välillä, milloin on kyse markkinoinniksi tarkoitetusta viestinnästä ja milloin muusta yksityishenkilöiden välisestä viestinnästä.

Toisaalta esityksen tavoitteet ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja ja sen saavuttamiseksi esitetyt toimenpiteet liittyvät kansalaisten taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevissa ihmisoikeussopimuksissa turvattujen oikeuksien, kuten esimerkiksi oikeus terveyteen, edistämiseen ja siten esityksellä voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia näiden oikeuksien toteutumiseen. Myös erityisesti lasten ja nuorten suojelemisella rahapelihaitoilta on myönteisiä vaikutuksia lasten oikeuksien toteutumisen kannalta.

Veikkaus Oy ja viranomaiset käsittelisivät esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi myös arkaluonteisia henkilötietoja, joiden käsittely koskettaa yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä. Kun henkilötietoja käsitellään esityksessä ehdotetulla tavalla viranomaisen lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi, rekisteröidyllä on vain rajalliset mahdollisuudet vaikuttaa omien henkilötietojensa käsittelyyn. Rekisteröidyllä on kuitenkin mahdollisuus käyttää tietosuojalainsäädännön takaamia oikeuksiaan varmistuakseen käsittelyn lainmukaisuudesta.

Vaikutukset rikostorjuntaan ja turvallisuuteen

Tunnistautuneen pelaamisen laajentamisella voidaan arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia rahapelaamiseen liittyvien mahdollisten väärinkäytösten estämiseen ja niiden selvittämiseen. Rahapelaamista koskevan pakollisen tunnistautumisen laajenemisen johdosta myös Veikkaus Oy:n pelisaleihin sijoitetut raha-automaatit olisivat jatkossa rahanpesulain soveltamisalassa. Tällä olisi rikosten estämistä tehostavaa vaikutusta. Ehdotetulla seuraamusmaksu- ja maksuliikenne-estosääntelyllä voidaan arvioida olevan ennalta ehkäisevää vaikutusta rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn arpajaislain vastaisen markkinoinnin esiintyvyyteen.

Esityksellä ei toteutuessaan arvioida olevan muita merkittäviä rikostorjunnallisia tai turvallisuuteen liittyviä vaikutuksia. Maksuliikenne-estojen käyttöönoton on asiantuntijakuulemisissa

ja lausuntopalautteessa kuitenkin arvioitu voivan vaikuttavan siihen, että maksupalvelutoimintaa voisi osin mahdollisesti siirtyä kolmansiin maihin EU:n ja sen jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten valvonnan ulkopuolelle, mikä voisi lisätä riskejä rahanpesuun, terrorismin rahoittamiseen, petosrikoksiin ja veronkiertoon. Maksupalveluiden siirtyminen ulkomaille merkitsisi näkyvyyden heikkenemistä asiakkaan maksukäyttäytymiseen, joka vaikeuttaisi rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen viittaavien maksujen havaitsemista ja seurantaa. Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksen alustavan arvion perusteella siirtymistä EU- tai ETA-alueen ulkopuolelle ei tapahtuisi merkittävästi.

Maksupalvelujen siirtymisellä EU- tai ETA-alueen ulkopuolelle voi olla vaikutusta rahanpesun riskiin, mutta keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksen näkemyksen mukaan riskien merkittävyyttä ennakollisesti on haastavaa arvioida. Riskejä arvioitaessa tulee huomioida nykyiset rahanpesun riskit, jotka kohdistuvat yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen pelaamiseen. Lisäksi riskejä arvioitaessa tulee huomioida maksuliikenteeseen kohdistuvat rahapelaamisen tunnistamisen haasteet sekä tilanteet, joissa käytetään useita eri maksunvälittäjiä ennen varojen siirtämistä rahapelaamiseen. Kuulemisissa ja lausuntopalautteessa on lisäksi esitetty arvioita, että kuluttajat saattaisivat siirtyä käyttämään rahapelaamisessa ulkomaisia pankkitilejä ja mahdollisesti myös virtuaalivaluuttaa, minkä vuoksi maksupalveluntarjoajiin kohdistettavat ehdotetut velvoitteet voisivat siten heikentää myös kuluttajansuojaa. Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksen mukaan kuluttajat voivat mahdollisesti siirtyä käyttämään rahapelaamisessa virtuaalivaluuttaa, mutta arviota tämän maksutavan käyttöönottamisesta ja tosiasiallisista vaikutuksista ei voida täsmällisesti antaa. Virtuaalivaluuttapalveluja tarjoavat toimijat voivat myös välittää maksuja niin kutsutuille virtuaalivaluuttakasinoille.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Valmistelun lähtökohtana on ollut hallitusohjelman ja hankkeen toimeksiannon mukaisesti yksinoikeusjärjestelmän säilyttäminen ja sen vahvistaminen. Tämän vuoksi esitykseen ei sisälly tarkempaa selvitystä vaihtoehtoisista rahapelijärjestelmistä, kuten lisenssijärjestelmästä.

Rahapelaamisen sääntely kohdentuu toisaalta rahapelien yleiseen järjestämistapaan ja toisaalta rahapelitoimintaan. Arvioitaessa eri rahapelijärjestelmien kykyä tai eroavaisuuksia rahapelihaittojen torjunnassa, olennaisinta on, miten rahapelitoiminta järjestetään ja miten sitä säännellään. Yleinen rahapelien järjestämistapa tarjoaa puitteet näiden toimien toteuttamiselle. Rahapelimarkkinan eri osa-alueilla järjestämistavat voivat erota toisistaan.

Tuoreessa kirjallisuuskatsauksessa (Marionneau, V., Egerer, M., & Nikkinen, J. (2021). How do state gambling monopolies affect levels of gambling harm? Current Addiction Reports) vertaillaan rahapelihaittojen esiintymistä yksinoikeus- ja lisenssijärjestelmien välillä. Katsauksessa todetaan, että tietoa rahapelien yleisen järjestämistavan vaikutuksista haittoihin on hyvin vähän. Edelleen katsauksessa todetaan, että siltä osin kuin tietopohjaa on saatavilla, voidaan todeta, että yksinoikeuteen perustuvissa järjestelmissä rahapelien kokonaiskulutus ja haitat näyttävät olevan jonkin verran alhaisemmalla tasolla kuin lisenssipohjaisissa järjestelmissä. Toisaalta yksinoikeusjärjestelmät saattavat olla alttiimpia eturistiriidoille. Yksinoikeusjärjestelmissä on toisaalta myös sisäisiä eroja, jotka vaikuttavat haittojen esiintymiseen. Haittojen esiintymiseen vaikuttavat lisäksi rahapelijärjestelmän ulkopuoliset yhteiskunnalliset tekijät.

Ylätason järjestelmää olennaisempaa haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta on se, miten yhteiskunnassa rahapelitoimintaa ohjataan ja säännellään, sekä toisaalta haittojen eh-

käisyyn ja vähentämiseen liittyvät muut toimet. Tarjonnan sääntely on nykytiedon valossa tehokkain tapa ehkäistä pelihaittoja. Tarjontaan kuuluu sekä rahapelijärjestelmän sisäinen että sen ulkopuolinen tarjonta. Järjestelmän ulkopuolinen rahapelien tarjonta on haaste niin lisenssipohjaisissa kuin yksinoikeuteen perustuvissa järjestelmissä.

Tarjonnan sääntely on mahdollista rahapelien yleisestä järjestämistavasta riippumatta, mutta toteutukseen liittyy myös eroja. Suomalaisella yksinoikeusjärjestelmällä on sääntelyyn ja ohjaukseen liittyvää erityistä potentiaalia siltä osin, että rahapelitoiminta on suorassa valtion ohjauksessa ja rahapeliyhteisöjen kilpailua estetään rajoittamalla markkinoille tuloa. Rahapelijärjestelmän ohjaus ja valvonta koostuu lukuisista eri toimista. Yhden toimijan mallissa rahapelitoiminnan ohjaus ja valvonta on potentiaalisesti kustannustehokkaampaa ja tarkoituksenmukaisempaa kuin vastaavien toimien kohdentaminen laajaan joukkoon toimijoita. Yhden toimijan mallissa ja siirryttäessä pakollisesti tunnistautuvaan rahapelaamiseen kulutukselle on mahdollista asettaa kaiken virallisen järjestelmän piirissä tapahtuvan pelaamisen kattavia pelirajoja. Tämä on lisenssijärjestelmässä hyvin vaikeaa tai jopa mahdotonta toteuttaa.

Suomalaisen yksinoikeusjärjestelmän ja sen toimeenpanon kykyä ehkäistä ja vähentää haittoja on kehitetty arpajaislain aiemmilla muutoksilla sekä tässä esityksessä esitetyillä muutoksilla. Lisäksi sosiaali- ja terveysministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan rahapelipoliittista ohjelmaa. Rahapelipoliittinen ohjelma luo suuntaviivat haittoja ehkäisevän ja vähentävän rahapelipolitiikan toteuttamiselle vuoteen 2030. Ohjelmalla tehostetaan haittojen torjuntaa ja tavoitteena on kääntää rahapeliongelmien määrä laskuun. Näiden lisäksi rahapelien tuotonjaon kehittämisen yhteydessä on pohdittu rahapelihaittojen ehkäisyn näkökulmaa tuotonjaossa.

Pakollisen tunnistautumisen laajentamisen osalta valmistelun lähtökohtana on ollut, että pakollinen tunnistautuminen ulotetaan kaikkeen rahapelaamiseen mahdollisesti joitakin yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta, jotta rahapelihaittoja voidaan tehokkaasti ehkäistä ja vähentää asettamalla rahapelaamiselle estoja ja tarjoamalla muita pelaamisen hallinnan välineitä. Valmistelun edettyä ja asiantuntijakuulemisten mukaisesti on päädytty ehdottamaan, että pakollinen tunnistautuminen laajennettaisiin riittävän siirtymäajan kaikkeen rahapelaamiseen. Sisällyttämällä kaikki rahapelit tunnistautumisen piiriin voidaan tehokkaimmin saavuttaa esityksen tavoitteet. Pakollisen tunnistautumisen osalta on tarkasteltu muun muassa tarvittavia siirtymäaikoja ja tunnistautumisen toteuttamisen tapoja pelikasinossa, jossa voi olla asiakkaina muitakin kuin Manner-Suomessa kotipaikan omaavia henkilöitä.

Esitykseen ei sisälly ehdotusta nykyisenkaltaisen raha-automaattien hajasijoitusjärjestelmästä luopumiseksi. Toisaalta raha-automaattipelaamisen on todettu aiheuttavan eniten rahapelihaittoja. Raha-automaattipelaamista koskevia säännösehdotuksia arvioitaessa on hyödynnetty jaksossa 2.3 tarkemmin selostettuja arviointiryhmän raha-automaattien ja raha-automaattipelien haittojen hallintaa koskevia johtopäätöksiä. Hajasijoitettujen raha-automaattien pakollista tunnistautumista koskeva aiempi arpajaislain muutos tulee voimaan vuoden 2022 alusta lukien. Veikkaus Oy on aikaistanut pakollisen tunnistautumisen käyttöönoton siten, että pakollista tunnistautumista on edellytetty 12.1.2021 lukien. Pakollisella tunnistautumisella ja siihen liittyvillä asetettavilla pelaamista koskevilla rajoituksilla on rahapelihaittoja ehkäisevää ja vähentävää vaikutusta. Lisäksi raha-automaattien sijoittelua, omavalvontaa ja markkinoinnin kieltämistä koskevilla säännöksillä on tarkoitus tehostaa erityisesti tästä pelimuodoista aiheutuvien haittojen ehkäisemistä ja vähentämistä. Aiempien lainmuutosten, Veikkaus Oy:n omien vastuullisuustoimenpiteiden ja nyt esitettävien säännösten vaikutusta raha-automaattipelaamisesta aiheutuvien rahapelihaittojen kehitykseen on seurattava ja arvioitava. Tämän seurannan ja arvioinnin perusteella tulee arvioida muun muassa hajasijoitusjärjestelmän säilyttämistä ja raha-automaattipelaamista koskevaa muuta sääntelyä. Myös muiden ehdotettujen toimenpiteiden vaikutusten seuranta ja arviointi on tärkeää.

Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadatan osalta on tarkasteltu vaihtoehtoina voimassa olevan arpajaislain mukaista rekisteripohjaista sääntelyä sekä esityksessä ehdotettavaa arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyyn keskittyvää sääntelyä. Ehdotetun sääntelyn arvioidaan täyttävän rekisteripohjaisia säännöksiä paremmin ne edellytykset, joita henkilötietojen käsittelyä koskevalle erityislainsäädännölle on yleisen tietosuojalainsäädännön uudistuksen jälkeen asetettu. Datan tutkimuskäytön osalta vaihtoehtona on harkittu myös datan tutkimuskäyttöä koskevan sääntelyn jättämistä yleislainsäädännön varaan. Ehdotettu yleislainsäädäntöä täydentävä sääntely on kuitenkin arvioitu tarpeelliseksi. Tieteellisessä tutkimuksessa on käsiteltävä myös arkaluonteiseksi katsottavia pelaajatietoja, joiden tutkimuskäyttö on tarkoituksenmukaista mahdollistaa erityislakiin otettavalla luovutussäännöksellä.

Sisäministeriön keväällä 2019 julkaistussa esiselvityksessä on maksuliikenne-estojen lisäksi tarkasteltu myös muita teknisiä keinoja pelaamisen rajoittamiseksi eli verkkoliikenteen estoja, yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhteisöiden verkkosivulle liitettäviä varoitusilmoituksia sekä erilaisia vapaaehtoisia maksuliikenteen estojärjestelmiä. Valmistelun aikana on tuotu esille myös tarve selvittää verotuksellisia keinoja järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen rajoittamiseksi. Myös lausuntopalautteessa on tuotu esille, että vaihtoehtoisia tai rinnakkaisia rajoittavia keinoja järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan ja saatavuuden rajoittamiseksi tulisi selvittää. Arpajaislain uudistamista koskevan hankkeen asettamispäätöksen mukaisesti ja hankkeen aikataulun vuoksi valmistelun lähtökohtana on ollut maksuliikenteen estojen käyttöönoton selvittäminen. Esiselvitystä on kuitenkin hyödynnetty hankkeen asettamispäätöksen mukaisesti myös vaihtoehtoisten teknisten estokeinojen arvioimiseksi. Esiselvityksessä havaittiin eri keinoihin liittyen sekä käyttöönottoa puoltavia seikkoja että niiden toteuttamiseen ja vaikuttavuuteen liittyviä haasteita. Tuloverotuksellisten keinojen selvittäminen olisi edellyttänyt erillistä selvitystä ottaen huomioon muun muassa tuloverolain (1535/1992) 85 §:n säännös Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa toimeenpannuista arpajaisista saadun voiton verovapaudesta ja säännöksen taustalla ollut EU-tuomioistuimen ratkaisu (C-42/02). Maksuliikenteen estojen osalta on arvioitu vaihtoehtoisena keinona estojen ulottamista kaikkeen Manner-Suomen ulkopuoliseen rahapelaamiseen. Sen, että estot kohdistettaisiin niihin rahapeliyhteisöihin, jotka erityisesti suuntaavat markkinointiaan mannersuomalaisille kuluttajille, voidaan katsoa parhaiten tukevan estojen tavoitteiden saavuttamista, sillä juuri tällaisen Manner-Suomeen kohdennetun toiminnan rajoittaminen olisi keskeistä rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta. Tällaisen sääntelyn katsotaan myös olevan yhdenmukainen itsehallintolain kanssa. Valmistelun aikana on arvioitu myös vaihtoehtoina, mihin kaikkiin maksupalveluntarjoajiin ja maksupalveluihin sääntely olisi tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeen kohdentaa. Komission teettämän selvityksen johtopäätösten mukaisesti maksuliikenne-estosääntelyn tehokkuuden varmistamiseksi säännökset koskisivat kaikkia maksupalvelujen tarjoajia ja maksutapahtumien toteuttamisen ja käynnistämisen muotoja.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ruotsi

Ruotsissa on vuoden 2019 alusta siirrytty lisenssijärjestelmään, jossa osa rahapeleistä on valtiollisen lisenssin alaista. Rahapelaamisesta säädetään Ruotsissa spellagenissa (2018:1138). Lisenssijärjestelmän ja lain mukaan ainoastaan sellainen taho, jolle on myönnetty lisenssi, saa toimeenpanna rahapelejä Ruotsissa. Ruotsissa rahapeliasioiden valvova viranomainen on Spelinspektionen.

Ruotsissa pääosa rahapelaamisesta edellyttää pelaajan rekisteröintiä ja tunnistamista. Ainoastaan luonnollinen henkilö, joka asuu tai vakinaisesti oleskelee Ruotsissa, voidaan rekisteröidä. Pelaaminen ei ole rekisteröityneen pelaamisen osalta mahdollista ennen kuin lisenssinhaltija on

tarkistanut, onko pelaaja rekisteröitynyt kansalliseen pelinestorekisteriin Spelpausiin. Spelinspektionen on laissa säädetyn valtuussäännöksen nojalla antanut määräyksen (LIFS 2018:3), jonka mukaan rekisteröintivaatimusta ei sovelleta esimerkiksi raaputusarpoihin tai muihin arpoihin, joita ei toimeenpanna verkossa. Verkossa pelattava rahapelit edellyttävät lähtökohtaisesti rekisteröidylle pelaajalle avattavaa pelitiliä.

Ruotsin lainsäädännössä säädetään raha-automaateista (penningautomat), joissa voitto maksetaan käteisellä, sekä arvoautomaateista, joissa voitto maksetaan pelaajan pelitilille, arvosetelillä, poletilla tai niihin verrattavalla tavalla (värdeautomat). Lisenssi arvoautomaattien pitämiseen yleisön saatavilla voidaan myöntää ainoastaan valtion kokonaan omistamalle yhtiölle (Svenska Spel). Lisenssin mukaan Svenska Spelillä voi olla enintään 7 500 arvoautomaattia. Svenska Spelillä oli vuoden 2020 lopussa yhtiön vuosiraportin mukaan noin 4 300 arvoautomaattia (Vegas) 1 420 paikassa, kuten ravintoloissa ja bingohalleissa. Lisäksi arvoautomaatteja on pelikasinolla. Raha- ja arvoautomaatteja voi sijoittaa kansainväliseen linjaliikenteeseen tarkoitetuille matkustaja-aluksille.

Rahapelien markkinoinnista säädetään spellagenin lisäksi marknadsföringslagenissa. Lain mukaan kaiken rahapelimarkkinoinnin tulee olla maltillista. Laissa ei kuitenkaan määritellä maltillista markkinointia, vaan käsitteen määräytyminen on jätetty myöhemmän oikeuskäytännön varaan. Määritelmän puuttuminen on aiheuttanut haasteita Ruotsissa. Rahapeliyhtiöt, jotka markkinoivat rahapelejään Ruotsissa eivät ole määritelmän puutteen vuoksi hahmottaneet, mitä maltillinen markkinointi käytännössä tarkoittaa. Määritelmälle on myös pyritty antamaan suuntaviivoja erilaisten viranomaisten määräyksien kautta. Ruotsissa on kesäkuussa 2021 valmistunut ehdotus markkinointia koskevan säännöksen muuttamisesta. Maltillista markkinointia koskevaa vaatimusta ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että kuluttajille suunnatussa rahapelimarkkinoinnissa tulisi ottaa huomioon erityinen maltillisuus (särskild måttfullhet). Ehdotus on lausuntokierroksella 14.10.2021 saakka.

Myös sponsoroinnista säädetään laissa. Lisenssinhaltijan, joka on tehnyt sponsorointisopimuksen, on varmistettava, ettei tämän tavaramerkki, pelituote tai sen pelipalveluita esiinny tuotteissa, jotka on tarkoitettu alle 18-vuotiaiden henkilöiden käyttöön. Laissa ei erikseen säädetä vaatimuksista niin sanotulle vaikuttajamarkkinoinnille, vaan vaikuttajamarkkinointiin sovelletaan yleisiä rahapelimarkkinointia koskevia säännöksiä.

Ruotsissa esiintyy myös sellaisten rahapelien markkinointia, joiden toimeenpanoon ei ole myönnetty lisenssiä. Ilman lisenssiä toimivien rahapeliyhtiöiden osalta voi olla vaikeaa käytännössä näyttää toteen, että kyseiset rahapelit on toimeenpantu Ruotsissa. Spelinspektionen on katsonut, että tehokas tapa lainvastaisen markkinoinnin tunnistamiseksi olisi tietynlainen itsesääntely, jossa lailliset toimijat voisivat auttaa Spelinspektionia tunnistamaan lainvastaista markkinointia. Tämän jälkeen Spelinspektionen voisi ryhtyä tarvittaviin jatkotoimenpiteisiin.

Spellagenissa säädetään henkilötietojen käsittelystä sekä viranomaisen (Spelmyndigheten) että lisenssinhaltijoiden osalta. Laissa säädetään muun muassa viranomaisen rekisterinpitäjyydestä pelaajan itsensä asettamien pelikieltojen osalta, viranomaisen oikeudesta käsitellä henkilötietoja lainsäädännön mukaisia tehtäviä hoitaessaan sekä lisenssinhaltijoiden oikeudesta käsitellä henkilötietoja, jos se on välttämätöntä laissa säädettyjen velvollisuuksien hoitamiseksi. Näistä velvollisuuksista laissa mainitaan muun muassa asiakkaan henkilöllisyyden ja iän varmistaminen, pelitilin perustaminen, pelisääntöjen ja -ehtojen noudattaminen, pelien tarkastelu väärinkäytösten estämiseksi, pelaajaprofiilien ja pelaajien pelikäyttäytymisen tarkastelu ja analysointi vastuullista pelaamista koskevien toimenpiteiden suorittamiseksi sekä pelikieltojärjestelmän toteuttaminen. Laissa säädetään lisenssinhaltijoiden osalta huolenpitovelvoitteesta, jonka mukaan lisenssinhaltijan tulee suojata pelaajia liialliselta pelaamiselta ja auttaa pelaajia vähentämään

pelaamista, milloin siihen on syytä. Velvoitteeseen sisältyy liiallisen pelaamisen ehkäiseminen jatkuvan pelikäyttämisen seurannan avulla.

Ruotsissa on kattava kansallinen pelinestorekisteri Spelpaus, jota Spelinspektionen ylläpitää. Rekisterin kautta pelaaja voi sulkea itsensä pois kaikista lisenssinalaisista rahapeleistä. Sulku on määräaikainen (yksi, kolme tai kuusi kuukautta) tai toistaiseksi voimassa oleva. Sulkua ei ole mahdollista ennenaikaisesti kumota, muuttaa tai perua. Toistaiseksi voimassa olevaa sulkua ei voi purkaa ennen kuin on kulunut 12 kuukautta sen asettamisesta.

Ruotsin lainsäädäntö mahdollistaa maksuliikenteet estot. Maksuliikenteen estämistä koskevan asian ratkaisee hallinto-oikeus Spelinspektionenin hakemuksesta. Asia tulee ratkaista hallinto-oikeudessa kiireellisesti. Spelinspektionin on pidettävä maksupalveluntarjoajat tietoisina lisenssinhaltijoista. Laissa säädetään lisäksi velvollisuutensa laiminlyöneelle maksupalveluntarjoajalle määrättävästä seuraamusmaksusta. Spelinspektionen ei kuitenkaan ole toistaiseksi käyttänyt edellä kuvattua mahdollisuutta maksuliikenteen estämiseksi.

Rahapelejä toimeenpanevien rahapeliyhtiöiden pelijärjestelmien tulee lähtökohtaisesti sijaita Ruotsissa. Spelinspektionen voi kuitenkin myöntää poikkeuksen tästä vaatimuksesta, jos lisenssinhaltija on oikeutettu tarjoamaan pelejään toisessa maassa, jonka valvova viranomainen on tehnyt Ruotsin viranomaisen kanssa sopimuksen lisenssinhaltijan toimeenpanemien pelien valvonnasta Ruotsissa. Poikkeus pelijärjestelmän sijoittamisesta Ruotsiin voidaan lisäksi myöntää, jos peliyhtiö tarjoaa Spelmyndighetenille riittävän hyvän mahdollisuuden suorittaa pelijärjestelmän tarkastus etäyhteyksillä. Lisenssinhaltijan pelijärjestelmien, liiketoimintajärjestelmien, arvontalaitteiston ja fyysisten arpojen on oltava akkreditoidun arviointilaitoksen varmentamia ennen kuin niitä käytetään rahapelitoiminnassa. Arviointilaitoksen tulee olla akkreditoitu tehtäväänsä tuotteiden kaupan pitämiseen liittyvää akkreditointia ja markkinavalvontaa koskevista vaatimuksista annetun EU-asetuksen (EY 765/2008) mukaisesti.

Norja

Norjassa on eräitä yleishyödyllisiä arpajaisia lukuun ottamatta rahapelaamista koskeva yksinoikeusjärjestelmä. Norjassa rahapeliasioiden valvova viranomainen on Lotteri- og stiftelsetilsynet. Kahdelle valtio-omisteiselle yhtiölle, Norsk Tipping ja Norsk Rikstoto, on myönnetty yksinoikeus toimeenpanna rahapelejä pääosassa Norjan rahapelimarkkinoita. Tämän lisäksi on yksityinen arpajaismarkkina, johon sisältyy tavanomaisia arpajaisia ja bingoa. Rahapelien yksinoikeus kattaa sekä rahapelien toimeenpanemisen että markkinoinnin. Norjan hallitus on kesäkuussa 2021 antanut suurkäräjille (Stortinget) esityksen uudeksi rahapelilaiksi, jolla korvattaisiin voimassa olevat kolme eri rahapelejä koskevat lait (Prop. 220 L (2020–2021)). Esityksellä on tarkoitus vahvistaa norjalaista yksinoikeusjärjestelmää.

Norsk Tippingin rahapelien osalta pelaaminen voi tapahtua ainoastaan rekisteröityneenä lukuun ottamatta kivijalassa myytäviä Flax-raaputusarpoja. Norsk Rikstoton verkossa pelattavat rahapelit edellyttävät pelaajan rekisteröitymistä. Tarkoituksena on, että vuodesta 2021 alkaen myös raviradoilla pelattaisiin rekisteröityneenä.

Vuodesta 2008 lähtien raha-automaatit ovat olleet uudentyyppisiä pelaajan tunnistautumista edellyttäviä Multix-automaatteja, joissa on pelattavissa monia erilaisia rahapelejä. Vuoden 2019 lopulla Multix-automaatteja oli käytössä 2 367. Automaatit ovat sijoitettuina kioskeihin, huoltoasemille, ravintoloihin ja joihinkin kahviloihin. Lisäksi vuodesta 2011 lähtien bingohalleihin on ollut sijoitettuna niin ikään tunnistautumista edellyttäviä Belago-automaatteja, joita vuoden 2019 lopulla oli yhteensä 1 629.

Norjassa on lailla kielletty markkinoimasta sellaisia arpajaisia, joille ei ole myönnetty lupaa, lukuun ottamatta sellaisia arpajaisia, jotka eivät ole luvanvaraisia. Lain esitöissä todetaan, että kielto koskee nimenomaisesti myös internetin välityksellä tapahtuvaa markkinointia. Norjassa on koettu haasteelliseksi puuttua lainvastaiseen markkinointiin, joka kohdistuu norjalaiselle yleisölle. Lainvastainen markkinointi tapahtuu yleisemmin ulkomaisten peliyhtiöiden toimesta. Ehkäistäkseen myös lainvastaista markkinointia Norja otti käyttöön vuonna 2010 maksuliikenne-estot.

Norjassa on aiemmin tulkittu, että pelaajan suostumus riittäisi henkilötietojen käsittelyn perusteeksi eikä lakiin ole sisältynyt henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä. Norsk Tipping on ollut pelaajiin yhteydessä esimerkiksi, jos pelaaja on hävinnyt tietyn ennalta määritellyn summan vuodessa. Sittemmin Norjassa on käyty keskustelua paikallisen tietosuojavaltuutetun kanssa. Henkilötietojen käsittelyyn edellä todetulla tavalla on suhtauduttu myönteisesti, mutta tietosuojavaltuutettu on katsonut, että lakiin olisi syytä lisätä asianmukaiset säännökset. Kesäkuussa suurkäräjille annettuun ehdotukseen sisältyy säännökset henkilötietojen käsittelystä rahapeleihin liittyvien haittojen ehkäisemiseksi ja rahapelien toimeenpanemiseksi vastuullisella ja turvallisella tavalla.

Norsk Tippingin rahapelien osalta pelisäännöissä edellytetään, että pelaajalle on tarjottava helppo tapa pitää pelaamisesta tauko tai sulkea itsensä pois peleistä kokonaan. Pelaaja voi itse valita tauon pituuden ja heille on tarjottava sopivia vaihtoehtoja 24 tunnin ja 180 päivän välillä. Myös toistaiseksi voimassa olevan pelikiellon voi asettaa. Sen voi purkaa vuoden kuluttua kiellon asettamisesta.

Norjan lainsäädännön mukaan maksupalveluita ei saa tarjota Norjassa luvattomaan rahapelitoimintaan liittyvien panosten tai voittojen maksamiseen. Kielto koskee maksutapahtumia luvattomaan rahapeliyhtiöön tai tällaisesta yhtiöstä ja maksutapahtumia maksunvälittäjille tai -välittäjiltä. Lainsäädäntöä on vuoden 2020 alusta täsmennetty muun muassa siten, että maksuliikenteen esto on mahdollista asettaa myös lainsäädännön vastaisesti rahapelejä tarjoavan yhtiön tai yhtiölle maksupalveluita tarjoavan toimijan nimen perusteella, kun aiemmin esto perustui yhtiön tai yhtiölle maksupalveluita tarjoavan toimijan tilinumeroon. Rahapelitoimintaa valvovan Lotteritilsynetin tulee pitää verkkosivuillaan listaa maksuliikenteen estoja koskevista päätöksistään. Lisäksi Norjassa on selvitetty, tulisiko maksuliikenne-estojen lisäksi ottaa käyttöön niin sanottu DNS-varoitus eli luvattomille rahapelisivustoille pyrittäessä tuleva varoitusilmoitus, jossa pelaajaa voitaisiin informoida muun muassa siitä, että sivustolla tarjolla oleville rahapeleille ei ole Norjan viranomaisten lupaa eikä niitä valvota Norjan viranomaisten toimesta. Lisäksi pelaajia voitaisiin informoida maksuliikenteen estoista, jotka voivat vaikuttaa pelipanosten tai voittojen maksuun. Kesäkuussa suurkäräjille annettuun ehdotukseen ei sisälly DNS-varoitusta tai DNS-estoja koskevia säännöksiä, vaan tarkoitus on lähettää uusi ehdotus DNS-estoista lausuntokierrokselle.

Norjan lainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä rahapeliyhtiöiden pelijärjestelmien sijainnista. Norjan viranomaisilta saadun tiedon mukaan Norsk Tippingillä on mahdollista sijoittaa sen toimeenpanemien rahapelien pelijärjestelmiä ulkomaille.

Tanska

Tanskassa on rahapeleihin liittyvä osittainen yksinoikeus- ja lisenssijärjestelmä. Tanskassa rahapeliasioiden valvova viranomainen on Spillemyndigheden.

Pelaaminen pelikasinolla ja verkossa edellyttää pelaajan tunnistamista. Eri rahapelien osalta on annettu erillisiä määräyksiä siitä, miten pelaajan rekisteröiminen ja tunnistautuminen suoritetaan. Sääntely ei vaikuttaisi edellyttävän, että rekisteröivä henkilö asuisi tai oleskelisi vakinaisesti Tanskassa.

Raha-automaatit ovat sijoitettuina pelisaleihin ja ravintoloihin. Lisäksi raha-automaatteja voi olla pelikasinoissa. Tanskassa oli vuoden 2018 lopussa noin 25 000 raha-automaattia ja useita satoja raha-automaattien lisenssinhaltijoita.

Lisenssinhaltijan on noudatettava vastuullisen pelaamisen vaatimusta. Vastuullisesta pelaamisesta ei kuitenkaan ole yksiselitteistä määritelmää. Osin käsitettä määritellään rahapelilainsäädännössä, mutta määritelmä ei ole kuitenkaan tyhjentävä. Vastuullisen pelaamisen keskeisenä tarkoituksena on Tanskan rahapelilainsäädännön tavoitteiden mukaisesti pitää rahapelikulutusta maltillisella tasolla, suojella nuoria ja riskiryhmiin kuuluvia pelaajia, suojella pelaajia tarjoamalla luotettavia pelejä, turvata yleistä järjestystä ja ehkäistä rahapelien käyttämistä rikollisessa tarkoituksessa.

Tanskassa ei ole nimenomaisia säännöksiä rahapeliyhtiön oikeudesta käsitellä henkilötietoja rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Tanskassa on tulkittu riittäväksi, että asiakkaan ja rahapeliyhtiön välisessä sopimuksessa on määräykset, jotka mahdollistavat esimerkiksi rahapeliyhtiön ottavan pelaajiin yhteyttä rahapelihaittoja ehkäistäkseen.

Pelaaja voi tehdä pelikasinolle pyynnön pelikiellon asettamiseksi. Pyyntö tulee tehdä kirjallisesti ja se tulee voimaan välittömästi joko määräaikaisena (vähintään 30 päivää) tai pysyvänä. Pysyvää kieltoa voi hakea poistettavaksi vuoden kuluttua kiellon asettamisesta. Pelaajan tulee aikaisintaan seitsemän ja viimeistään 30 päivää hakemuksen tekemisestä vahvistaa pyyntö, jotta pelikielto voidaan poistaa. Jos pelaajalle on asetettu pelikielto, pelikasinon on tiedotettava hänelle peliongelmien neuvonta- ja hoitopalveluista ja mahdollisuudesta rekisteröityä vapaaehtoisesti viranomaisen ylläpitämään kansalliseen ROFUS-pelinestorekisteriin joko väliaikaisesti tai pysyvästi.

Tanskassa on käytössä estot lisensoimattomilla rahapelisivustoilla pelaamisen rajoittamiseksi. Tuomioistuin voi Spillemyndighetenin hakemuksesta määrätä pääsyneston tällaiselle sivustolle. Tanskan lainsäädäntö mahdollistaa myös maksuliikenteen estojen asettamisen, mutta niitä ei ole toistaiseksi otettu käyttöön.

Tanskassa on rahapeliyhteisöjen pelijärjestelmien osalta hyvin samankaltainen sääntely kuin Ruotsissa. Järjestelmien tulee sijaita Tanskassa, mutta vaatimuksesta voidaan kuitenkin Spillemyndighetenin toimesta myöntää poikkeuksia.

Muiden maiden lainsäädäntö

Isossa-Britanniassa rahapelijärjestelmä on toimilupaperusteinen. Rahapeliasioiden valvova viranomainen on Gambling Commission, joka perustettiin vuoden 2005 rahapelilain (Gambling Act 2005) yhteydessä valvomaan ja sääntelemään kaupallista rahapelaamista. The Advertising Standards Authority (ASA) vastaa Isossa-Britanniassa markkinoinnin säätelystä. ASA on julkaisut muun muassa koodiston (the UK Code of Non-Broadcast Advertising and Direct & Promotional Marketing), jossa määritellään sallitun rahapelimarkkinoinnin reunaehtoja. Käsitettä social responsibility käytetään sekä lainsäädännössä että erilaisissa määräyksissä ja sillä viitataan yleiseen vastuuseen huomioida toiminnan sosiaalisia vaikutuksia. Social responsibility on rahapelilainsäädännössä ulotettu koskemaan myös muuta rahapelitoimintaa kuin pelkkää markkinointia.

Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivan rahapelitoiminnan haittariskien ja haittojen arviointiryhmän ohjauksessa tehtyyn selvitykseen sisältyy raha-automaatteja koskeva sääntelyvertailu Norjan, Ruotsin, Tanskan, Iso-Britannian, Italian ja Puolan osalta. Rahapeliautomaatteja ja automaattipelejä koskeva selvitys on julkaistu osana arviointiryhmän päätelmiä raha-automaattien ja raha-automaattipelien haittojen hallinnan tehostamistarpeista (Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:25).

Maksuliikenne-estojen osalta muiden maiden järjestelmien tarkastelussa on hyödynnetty sisäministeriön keväällä 2019 julkaistua esiselvitystä. Esiselvityksessä on tarkasteltu Euroopan komission teettämää selvitystä eri EU- ja ETA-maissa käytössä olevista teknisistä estokeinoista ja muista kansallisiin lainsäädäntöihin sisältyvistä ulkopuolista rahapelitoimintaa koskevan sääntelyn täytäntöönpanokeinoista. Komission selvitykseen sisältyneen kyselyn ja asiantuntijahaastatteluiden mukaan kaikkiaan 16 jäsenvaltiossa on mahdollista asettaa maksuliikenteen estoja. Nämä jäsenvaltiot ovat Alankomaat, Espanja, Italia, Kreikka, Latvia, Liettua, Norja, Puola, Ranska, Romania, Saksa, Slovakia, Tanska, Tšekki, Viro ja Unkari. Näistä jäsenvaltioista kuitenkin ainoastaan seitsemän (Norja, Kreikka, Latvia, Puola, Romania, Slovakia ja Tšekki) toteuttaa estoja myös käytännössä. Komission selvityksessä tuodaan esille, että useassa jäsenvaltiossa on tapahtumassa muutoksia maksuliikenteen estojen käyttöönottamiseksi tai olemassa olevan järjestelmän muuttamiseksi. Komission selvityksen mukaan jäsenvaltioiden maksuliikenteen estoja koskevat järjestelmät eroavat merkittävästi toisistaan estoja koskevien määräysten soveltamisalan osalta. Osa jäsenvaltioista käyttää eri tapoja estojen soveltamisalan määrittämiseen, kun taas joissakin on ainoastaan yksi tapa. Yleisin tapa on määritellä esto maksutapahtuman vastaanottajan tiliin pohjautuen. Verkkosivujen estämiseen liittyviä mustia listoja hyödynnetään joissakin jäsenvaltioissa myös maksuliikenteen estämisessä siten, että maksut mustilla listoilla olevien rahapelisivustojen rahapelioperaattorien pankkitileille on kielletty. Maksuliikenne-estoja koskevien määräysten kohteena voi olla selvityksen mukaan erilaisia maksupalveluntarjoajia. Osa jäsenvaltioista kohdistaa maksuliikenteen estoja koskevat määräykset ainoastaan kyseiseen valtioon sijoittautuneisiin tai siellä luvan saaneisiin palveluntarjoajiin. Rahapeleistä saatujen voittojen maksamiseen kohdistuvia estoja on käytössä muutamissa jäsenvaltioissa. Selvityksen mukaan jäsenvaltioiden järjestelmät eroavat myös siltä osin, missä menettelyssä estomääräys voidaan tehdä. Yhdeksässä jäsenvaltiossa viranomainen voi tehdä päätöksen, kun taas kahdessa asia edellyttää tuomioistuimen päätöstä. Selvityksessä todetaan, että maksuliikenteen estojen tulisi koskea useita maksupalvelujen tarjoajia ja maksupalvelujen muotoja, jotta estot olisivat tehokkaita.

6 Lausuntopalaute

Valmistelunaikaiset asiantuntijakuulemiset

Hankkeen työryhmässä kuultiin laajasti eri ministeriöiden, viranomaisten ja järjestöjen asiantuntijoita sekä Ahvenanmaan maakunnan hallituksen ja PAF:n edustajia. Lisäksi hankkeen yhteydessä järjestettiin laaja kuulemis- ja keskustelutilaisuus, johon osallistui useita kymmeniä eri sidosryhmien edustajia.

Kuulemisissa tuotin esiin esimerkiksi tarve laajentaa pakollinen tunnistautuminen kaikkeen rahapelaamiseen ja tehostaa ikärajojen noudattamista koskevaa valvontaa. Pakollisen tunnistautumisen tulisi kattaa myös raaputusarvat. Pelisalien ja pelikasinoiden osalta tunnistautuminen tulisi tapahtua sekä sisäänkäynnin että pelitapahtuman yhteydessä. Pakollisen tunnistautumisen yhteydessä tulisi ottaa käyttöön tehokkaat pelirajoitukset ja pelaamisen hallinnan työkalut. Lisäksi esitetiin, että arpajaislaissa tulisi kieltää raaputusarpojen ja muiden rahapelituotteiden ostaminen ja luovuttaminen alaikäisille.

Raha-automaattien sijoittelun osalta asiantuntijakuulemisissa esitettiin näkemyksiä, joiden mukaan hajasijoitetuista raha-automaateista tulisi luopua kokonaan ja että rahapelituotteet tulisi asettaa pelipisteissä sermin taakse, joskin automaattien sijoittaminen sermien taakse voisi vaikeuttaa niiden valvontaa. Raha-automaattien näkyvyyttä arkiympäristössä pidetään ongelmallisena eikä automaatteja tulisi sijoittaa esimerkiksi koulujen läheisyyteen. Myös pelisalien määrää tulisi vähentää. Ikärajojen noudattamista olisi myös valvottava nykyistä tehokkaammin. Toisaalta tuotiin esille, että hajasijoitettujen raha-automaattien merkittävä vähentäminen tai niistä kokonaan luopuminen saattaisi johtaa siihen, että kuluttajien pelattavaksi tuotaisiin arpajaislain vastaiseksi katsottavia automaatteja. Hajasijoitusjärjestelmän osalta asiantuntijakuulemisissa nostettiin esille myös, että järjestelmän tulisi olla syrjimätön ja että esimerkiksi myyntipisteen sijainti ei voi olla perustelu jättää sitä ilman automaattia. Lisäksi nostettiin esille, että hajasijoitusjärjestelmästä luopumisella olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia Veikkaus Oy:n asiamiehinä toimiviin yrityksiin.

Veikkaus Oy:n rahapelien markkinoinnin osalta esitettiin, että erityisen pelihaittariskin sisältävien rahapelien pelikohdeinformaation antamista ei tulisi sallia. Myös markkinoinnin ja yleisen näkyvyyden kokonaisvolyymiin tulisi puuttua ja markkinointi julkisissa ja puolijulkisissa tiloissa tulisi kieltää. Lisäksi tuotiin esille, että Veikkaus Oy:n markkinointi tulisi kieltää tiettyinä kellonaikoina. Erityisen haittariskin sisältävien rahapelien markkinoinnin sallimista ei katsottu perustelluksi. Lisäksi nostettiin esille, että niihin tulisi lisätä varoitustekstit pelien haitallisuudesta. Eräiden kannanottojen mukaan Veikkaus Oy:n brändimarkkinoinnin sallittavuudesta ja logon käytöstä tulisi säätää eikä Veikkaus Oy:n tuotosta avustuksia saavia tulisi käyttää rahapelien markkinoinnissa. Pakollisen tunnistautumisen laajenemisen myötä Veikkaus Oy:n saamaa peli- ja pelaajadataa ei tulisi hyödyntää markkinointitarkoituksiin pelaamiseen kannustavasti. Lisäksi rahapelien ristiinmarkkinointi verkossa tulisi kieltää samoin kuin rahapelien piilomainonta. Sen lisäksi, että rahapelejä ei tulisi markkinoida niille pelaajille, jotka ovat asettaneet itselleen pelikiellon, ei niitä tulisi myöskään markkinoida, jos pelaaja olisi asettanut rahaautomaattien pelirajaksi nolla euroa. Lisäksi tuotiin esille, että jos maksuliikenne-estot otetaan käyttöön, tulee sen vaikuttaa Veikkaus Oy:n markkinointia vähentävästi.

Arpajaislain vastaisen markkinoinnin osalta pidettiin keskeisenä, että siihen puututtaisiin nykyistä voimakkaammin. Esimerkiksi televisiossa ja sosiaalisessa mediassa tapahtuvaa markkinointia tulisi viranomaistoimin pystyä tehokkaammin estää. Valvovan viranomaisen resurssien riittävyydestä tulisi myös huolehtia.

Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadatan hyödyntämisen osalta asiantuntijakuulemisissa todettiin muun muassa, että erityisten henkilötietoryhmien osalta lisäsääntely on tarpeen. Datan saantia niin viranomaisten lakisääteiseen työhön kuin yleisempäänkin tutkimuskäyttöön pidettiin tärkeänä. Kuulemisissa tuotiin myös esille, että peli- ja pelaajadataa ei tulisi käyttää rahapelien markkinoinnissa. Lisäksi esitettiin selvitettäväksi, tulisiko Veikkaus Oy:n selvittää pelaajan taloudellinen tilanne. Veikkaus Oy:n tulisi myös raportoida niiden pelaajien määrä, joiden pelikäyttäytyminen törmää asetettuihin tappiorajoihin. Myös Veikkaus Oy:n vastuullisen asiakkuuden (VasA) mallin vaikutuksista rahapelihaittojen ehkäisyssä tulisi raportoida.

Pelikiellon osalta asiantuntijakuulemisissa esitettiin näkemyksiä, joiden mukaan pelikiellon tulisi koskea kaikkia rahapelejä ja erityisiä pelisaleja, eikä ainoastaan pelikasinoa. Pelikieltojärjestelmää tulisi myös ylläpitää Veikkaus Oy:n ulkopuolisessa järjestelmässä. Kiellon asettamisen tulisi olla mahdollista käymättä pelikasinolla tai pelipisteessä ja pelikielto tulisi pystyä asettamaan samalla kaikkiin rahapelien jakelukanaviin. Kuulemisissa tuotiin myös esille, että myös täysin pysyvän pelikiellon mahdollisuus ongelmallisen pelaamisen perusteella tulisi olla mahdollista. Myös pelivilppitapauksissa tulisi olla mahdollista asettaa vuotta pidempi pelikielto.

Maksuliikenne-estojen osalta kuulemisissa tuotiin esille estojen käyttöönottoa puoltavia ja vastaan puhuvia seikkoja. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolista rahapelitarjontaa pitäisi eri keinoin rajoittaa. Estoja pidettiin rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta tarpeellisina, sillä niillä voitaisiin vaikuttaa arpajaislain sääntelyn ulkopuolisten rahapelien saavutettavuuteen. Toisaalta kuulemisissa todettiin, että estot eivät ole haittojen torjunnan näkökulmasta tehokkaita, koska niitä on helppo kiertää esimerkiksi verkkolompakon tai ulkomaisen pankkitilin avulla. Maksuliikenteen tunnistaminen rahapelaamiseen liittyväksi voi myös olla vaikeaa tai mahdotonta. Estojen käyttöönotto aiheuttaisi merkittäviä kustannuksia maksupalveluntarjoajille ja edellyttäisi huomattavia tietojärjestelmämuutoksia. On myös mahdollista, että estoilla voidaan tahattomasti estää myös sallittua maksuliikennettä. Estot myös vääristäisivät kilpailutilannetta kannustamalla asiakkaita käyttämään ulkomaisia maksupalveluita. Kuulemisissa esitettiin myös, että maksuliikenteen estot rajoittavat perustuslain mukaista elinkeinovapautta ja omaisuudensuojaa. Lisäksi eston kohdistumista voiton maksamiseen voidaan pitää rangaistuksenluonteisena. Estojen käyttöönotto ei myöskään merkitsisi, että pelaaminen siirtyisi Veikkaus Oy:n peleihin.

Ahvenanmaan maakunnan hallituksen ja PAF:n kuulemisissa tuotiin esille muun muassa, että mahdollisesti käyttöön otettavien maksuliikenne-estojen osalta tulee huomioida itsehallintolain sääntely. Maksuliikenne-estoja ei ole maakunnan hallituksen mukaan käytännössä teknisesti ja oikeudellisesti mahdollista toteuttaa niin, että ne eivät loukkaisi maakunnan itsehallintoa. Maakunnan hallituksen näkemyksen mukaan maksuliikenne-estot olisivat myös perustuslaissa turvattujen henkilökohtaisen vapauden ja yksityisyyden suojan vastaisia, koska ne edellyttäisivät pelaajan sijainnin selvittämistä. Kuulemisissa tuotiin myös esille, että maksuliikenne-estojen toteutuessa tavalla, joka koskisi myös PAF:a, PAF joutuisi lopettamaan toimintansa.

Veikkaus Oy:n mahdollisesta kansainvälisestä yritysten välisestä liiketoiminnasta todettiin asiantuntijakuulemisissa muun muassa, että sen tulisi tukea Manner-Suomen yksinoikeusjärjestelmän ja arpajaislain tavoitteita. Kuulemisissa tuotiin esille, että yritysten välistä liiketoimintaa koskevassa mahdollisessa sääntelyssä ja liiketoiminnan toteutuksessa on otettava huomioon sisämarkkinaoikeudelliset sekä kilpailu- ja valtiontukisääntelyn liittyvät oikeudelliset reunaehdot.

Asiantuntijakuulemissa esitettiin lisäksi muun muassa, että Suomeen tulisi perustaa rahapelaamisen valvonnasta, rahapelijärjestelmän kehittämisestä ja haittojen ehkäisystä vastaava yksi toimielin, joka voisi sijoittua sisäministeriöön. Lisäksi tuotiin esille, että arpajaislain 52 §:n mukaiselle rahapelihaittojen ehkäisy-, tutkimus-, kehittämis- ja hoitotyölle tulisi luoda ja turvata pysyvät resurssit ja rakenteet ja että rahapelaamiseen liittyvää ennaltaehkäisevää työtä varten tulisi perustaa oma yksikkö. Kuulemisissa esitettiin myös, että nykyisin rahapelituotolla rahoitettavat toiminnot rahoitettaisiin jatkossa budjettivaroin ja että siirtymistä lisenssijärjestelmään tulisi myös selvittää.

Lausuntokierros

Lausunnoissa kannatettiin ja pidettiin myös välttämättömänä pakollisen tunnistautumisen ulottamista kaikkeen rahapelaamiseen. Kattavan pakollisen tunnistautumisen todettiin muun muassa mahdollistavan tehokkaat pelaamisen rajoittamisen ja hallinnan keinot, parantavan ikärajavalvontaa sekä lisäävän haittojen ehkäisy- ja vähentämistyössä ja tutkimuksessa tarvittavan peli- ja pelaajadatan kattavuutta. Useiden lausuntojen mukaan pakollisen tunnistautumisen käyttöönottoa tulisi nopeuttaa esitetystä. Lisäksi useammassa lausunnossa esitettiin, että laissa tulisi säätää myös pelikasinon osalta pelitapahtumakohtaisesta pakollisesta tunnistautumisesta. Säännösehdotuksia ja niiden perusteluja on annetun lausuntopalautteen perusteella täsmennetty.

Siirtymäaikoihin ei ole tehty muutoksia, koska pakollisen tunnistautumisen käyttöönotto eri rahapelien osalta edellyttää muun muassa merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia

Osa rahapelihaittojen ehkäisemistä ja vähentämistä edistävistä toimijoista piti selkeänä puutteena sitä, että esityksessä ei ehdotettu raha-automaattien osalta niin sanotusta hajasijoitusjärjestelmästä luopumista ja raha-automaattien siirtämistä arkisista ympäristöistä erillisiin pelipaikkoihin. Veikkaus Oy:n ja raha-automaattien sijoituspaikkojen omavalvontaa koskevia säännösehdotuksia pidettiin hyvinä ehdotuksina useissa lausunnoissa. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota tunnistautuneen pelaamisen ja pelaamista koskevien rajoitusten tuomiin uusiin mahdollisuuksiin rahapelihaittojen ehkäisemisessä ja vähentämisessä. Raha-automaattien sijoittelua koskevia säännöksiä ja niiden perusteluja on täsmennetty, mutta esitykseen ei ole hajasijoitusjärjestelmän osalta tehty muutoksia. Aiempien raha-automaatteja koskevien toimenpiteiden ja nyt esitettävien toimenpiteiden vaikutusta raha-automaattipelaamisesta aiheutuvien rahapelihaittojen kehitykseen on kuitenkin tärkeä seurata ja arvioida.

Veikkaus Oy:n markkinoinnin osalta esitettiin toisistaan poikkeavia näkemyksiä. Osa lausunnonantajista piti ehdotettua markkinointisääntelyä tarpeellisena, osa sisällöltään puutteellisena ja osa puolestaan tarpeettoman laajana. Osa lausunnonantajista näki ehdotetun 14 b §:n sisältävän tulkinnanvaraisia ilmauksia. Veikkaus Oy:n markkinointia koskevia säännöksiä ehdotettiin muun ohella täydennettäväksi säännöksillä markkinoinnin ajallisista rajoituksista, pelipistekohtaisista määrällisistä ja sisällöllisistä rajoituksista sekä rahapelien haittariskien ja tuotetietojen informointivelvollisuudesta. Osa lausunnonantajista katsoi, että erityisesti arkisissa ja alaikäiset saavuttavissa ympäristöissä tulisi voida kokonaan välttyä rahapelimainonnalta. Lausunnoissa ehdotettiin myös ehdotuksen täydentämistä sponsorointia koskevilla säännöksillä sekä markkinoinnin eri rajapintojen kuten edunsaajien toteuttaman brändimarkkinoinnin ja median voittouutisoinnin sallittavuuden selkeyttämistä sääntelyn keinoin. Ehdotettua suoramarkkinointikieltoa ehdotettiin sisällöllisesti laajennettavaksi. Osa lausunnonantajista katsoi, että vedonlyönti- ja totopelien markkinointia ei tulisi vapauttaa ehdotuksen ollessa tältä osin vastoin uudistuksen tavoitteita. Ehdotettuja muutoksia yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen markkinoinnin torjunnan tehostamiseksi pidettiin lausunnoissa pääosin kannatettavina ja tarpeellisina. Oikeusministeriö kiinnitti huomiota hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöönottamisen oikeudelliseen perusteltavuuteen ja seuraamusmaksun määräämiseen perusteisiin. Säännöstä, joka koskee toisen rahapelin tarjoamista rahapelin ostotapahtuman yhteydessä, on laajennettu koskemaan myös muun hyödykkeen ostotapahtumaa. Esityksen perusteluja on lisäksi muilta osin tarkennettu lausuntopalautteen johdosta.

Useissa lausunnoissa pidettiin tärkeänä ja kannatettavana Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadatan hyödyntämistä rahapelihaittojen seurannassa, ehkäisyssä, vähentämisessä ja tutkimuksessa. Veikkaus Oy:n datan saamista muidenkin kuin viranomaisten tutkimuskäyttöön pidettiin tärkeänä useassa lausunnossa. Myös tietojen yhdistämismahdollisuutta muihin rekistereihin pidettiin tärkeänä. Useassa lausunnossa katsottiin, että Veikkaus Oy:llä tulisi olla selkeä velvoite käyttää dataa haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi sekä olla yhteydessä pelaajaan, jos tämän pelaaminen vaikuttaa olevan riskialtista. Lisäksi joidenkin lausunnonantajien mukaan lainsäädännön tasolla tulisi varmistaa, ettei peli- ja pelaajadataa käytetä pelaamisen edistämistarkoituksessa esimerkiksi kohdennetussa markkinoinnissa. Erityisesti oikeusministeriön ja tietosuojavaltuutetun lausunnoissa esitettiin useita henkilötietojen käsittelyyn liittyviä oikeudellisia näkemyksiä, muutosehdotuksia säännöksiin ja perusteluihin sekä seikkoja, joihin jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota. Näkemykset koskivat muun muassa kansallista liikkumavaraa, ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuutta, tietojen yhdistelemistä ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä. Tietojen pseudonymisointivelvoitteen katsottiin olevan

perusteltu suojatoimi. Useassa lausunnossa kiinnitettiin myös tietojen luovuttamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Säännösehdotuksia ja perusteluja on täsmennetty annetun lausuntopalautteen perusteella.

Pelikasinon ja erityisen pelisalin toistaiseksi voimassa olevaa pelikieltoa koskevaa ehdotusta pidettiin lausunnoissa kannatettavana. Useassa lausunnossa katsottiin olevan tärkeää, että pelikiellon voi asettaa asioimatta pelikasinossa tai -salissa. Joissakin lausunnoissa tuotiin esille, että kiellon vähimmäismääräajat ovat liian lyhyitä ja että myös täysin pysyvän pelikielto asettaminen tulisi olla mahdollista. Lisäksi eräissä lausunnoissa esitettiin, että Suomessa tulisi olla yksi peliyhtiöiden ulkopuolisen tahon ylläpitämä pelikieltojärjestelmä, joka kattaisi Manner-Suomen ja Ahvenanmaan. Pelikasinon ja erityisen pelisalin sisäänpääsyä koskevia säännösehdotuksia ja perusteltuja on täsmennetty. Täysin pysyvän pelikiellon asettamista ei ole kuitenkaan pidetty mahdollisena toteuttaa. Myöskään koko maan kattavaa pelikieltojärjestelmää ei ole selvitetty ottaen huomioon Ahvenanmaan itsehallintolain mukainen arpajaislainsäädäntöä koskeva lainsäädäntötoimivallanjako valtakunnan ja maakunnan välillä.

Lausunnonantajien näkemykset maksuliikenteen estoista poikkesivat toisistaan merkittävästi. Osa lausunnonantajista kannatti estojen käyttöönottoa ja piti sitä myös välttämättömänä. Estojen katsottiin vahvistavan rahapelihaittojen torjuntaa ja yksinoikeusjärjestelmän kanavointikykyä. Joissakin lausunnoissa kiirehdittiin estojen käyttöönottoa. Finanssiala ry puolestaan totesi olevan todennäköisesti mahdotonta toteuttaa estojen edellyttämät tekniset muutokset vuoteen 2022 mennessä ja esitti, että sääntely tulisi voimaan tältä osin aikaisintaan vuoden 2023 alusta. Moni lausunnonantaja vastusti estojen käyttöönottoa. Maksuliikenteen estoja pidettiin muun muassa perustuslaissa turvattujen elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan sekä EU-oikeuden vastaisina, tehottomina kierrettävyytensä ja maksupalvelujen moninaisuuden vuoksi sekä eri tahoille kohtuuttomia kustannuksia aiheuttavina. Estojen todettiin myös johtavan muun muassa maksuliikenteen siirtymiseen suomalaisen viranomaisvalvonnan ulkopuolelle ja suomalaisten maksupalveluntarjoajien kilpailukyvyn heikkenemiseen. Maksuliikenteen esto voisi estää myös sallittuja maksutapahtumia. Estojen vaikutuksesta pelihaittoihin esitettiin toisistaan eriäviä näkemyksiä. Useissa lausunnoissa kiinnitettiin huomioita tarpeeseen määritellä kieltojen perusteena oleva markkinointi selkeästi. Useat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota estojen edellyttämiin viranomaisresursseihin ja tarpeeseen varmistaa resurssien riittävyys. Joissakin lausunnoissa esitettiin, että estojen tulisi koskea tehokkaan rahapelihaittojen torjunnan varmistamiseksi kaikkea yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolista rahapelitoimintaa. Joissakin lausunnoissa katsottiin PAF:n toimeenpanevan pelejä Manner-Suomessa, vaikka se ei pelejään markkinoisikaan. Ahvenanmaan maakunnan hallituksen ja PAF:n lausunnoissa korostettiin, että estoja koskeva järjestelmä tulisi olla yhteensopiva itsehallinnon kanssa ja tuotiin esille, ettei esityksestä käy ilmi, miten tämä voitaisiin varmistaa erityisesti, jos PAF asetettaisiin estolistalle. Valtakunnan lainsäädännöllä ei saisi myöskään tehdä mahdottomaksi PAF:n pelien pelaamista maakunnan alueella tai maakunnan lainkäyttöpiiriin kuuluvilla laivoilla. Joissakin lausunnoissa tuotiin esille, että Ahvenanmaan alueella tapahtuvaa maksuliikennettä ei ole teknisesti mahdollista eritellä Manner-Suomen alueella tapahtuvasta maksuliikenteestä. Finanssiala ry esitti, että maksuliikenne-estojen toteuttamisesta aiheutuvat järjestelmämuutoskustannukset sekä estojärjestelmän ylläpidosta aiheutuvat kustannukset korvattaisiin pankeille. Lausuntopalautteen johdosta esityksen perusratkaisuun maksuliikenne-estojen käyttöönotosta ei ole tehty muutoksia. Esityksessä muualla kuvatuin tavoin maksuliikenne-estojen katsotaan olevan rahapelihaittojen ehkäisyn näkökulmasta välttämätön toimenpide. Säännösehdotuksia on kuitenkin tarkennettu muun muassa siten, että niistä kävisi selkeämmin ilmi estojen koskevan nimenomaan rahapelaamiseen liittyvää maksuliikennettä. Lausuntopalautteen johdosta on lisäksi täydennetty muun muassa EU-oikeudellista arviointia, vaikutusarviointia sekä ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslakiin.

Yritysten välisen liiketoiminnan mahdollistamista koskevaan ehdotukseen suhtauduttiin sekä myönteisesti että kielteisesti. Toisaalta sitä pidettiin keskeisenä keinona Veikkaus Oy:n toimintaedellytysten ja kanavointikykyisen yksinoikeuden turvaamiseksi, kun taas toisaalta katsottiin, että ehdotus ei ole perusteltavissa yksinoikeusjärjestelmän ja arpajaislain tavoitteiden kannalta. Useassa lausunnossa kiinnitettiin huomiota EU:n sisämarkkina- ja kilpailuoikeuteen ja todettiin muun muassa, että sääntelyn asettamat reunaehdot on otettava huolellisesti huomioon ja että EU-oikeuden kehitystä tulee seurata tarkasti. Joissakin lausunnoissa tuotiin esille myös, että toiminnan EU-oikeudelliseen hyväksyttävyyteen liittyy riskejä. Lausunnoissa esitettiin myös useita tarpeita täsmentää sääntelyä ja perusteluita, jos yritysten välisestä liiketoiminnasta ehdotetaan säädettäväksi. Muutosehdotukset koskivat esimerkiksi toiminnan rajaamista, luvan myöntämistä koskevaa toimivaltaa, luvan peruuttamista sekä liikekumppaneita koskevia edellytyksiä. Lisäksi tuotiin esille tarve täydentää perusteluja yritystoiminnan kannattavuuteen ja riskeihin sekä markkinavaikutuksiin liittyen. Useissa edunsaajajärjestöjen lausunnoissa pidettiin tärkeänä, että yritysten välisen liiketoiminnan tuotto käytetään rahapelituoton tapaan yleishyödyllisiin käyttötarkoituksiin. Säännösehdotuksia on täsmennetty siten, että valtioneuvoston kanslian lupa tarvittaisiin myös mahdollisesti perustettavan tytäryhtiön yhtiöjärjestyksen muuttamiseen. Esityksen perusteluja on täydennetty muun muassa oikeudellisten edellytysten, markkinakuvauksen ja yritystoiminnan kannattavuuden osalta.

Pelijärjestelmien sijainnista, kansainvälisliitynnäisten rahapelien ja vedonlyönnin toimeenpanomuotojen osalta esitettiin lähinnä rahapelien valvontaan liittyviä huomioita. Ehdotuksilla voisi olla suomalaisten pelaajien oikeusturvaa sekä rikosten ja väärinkäytösten estämistä mahdollisesti heikentävä vaikutus. Toisaalta ehdotuksia pidettiin tärkeinä Veikkaus Oy:n toimintaedellytysten ja kanavointikyvyn turvaamiseksi. Eräässä lausunnossa tuotiin esille myös, että haittoja tuottavia vedonlyöntipelien uudistuksia ei tulisi tukea ohjaamalla kysyntää vedonlyöntipeleihin. Säännösehdotuksia ja niiden perusteluja on näiltä osin täsmennetty.

Lausunnoissa tuotiin esille paitsi uusia säännösehdotuksia ja esitysluonnosta koskevia täsmennysehdotuksia mutta myös yleisemminkin rahapelijärjestelmän ja sen rakenteen kehittämiseen liittyviä seikkoja. Näihin lukeutuvat muun ohella ehdotukset alaikäisiä koskevasta rahapelien luovutuskiellosta ja rahapelivoittoa koskevasta lunastamiskiellosta, pelaamisen todellisen hinnan ilmoittamisesta, ehdotukset rahapelipoliittisen ohjelman tai strategian laatimisesta ja ehdotukset Veikkaus Oy:n omistajaohjauksen siirtämisestä sosiaali- ja terveysministeriölle tai sisäministeriölle. Edunsaajajärjestöt toivat esille alentuvien rahapelituottojen negatiiviset vaikutukset yleishyödylliselle toiminnalle sekä vaatimukset alentuvien rahapelituottojen kompensoimisesta ja arpajaisveron tason pysyvästä alentamisesta tai sen poistamisesta. Lausunnoissa esitettiin myös, että edunsaajien rahoitus tulisi siirtää rahoitettavaksi yleiskatteellisesta budjetista. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhteisöjen edustajat kyseenalaistivat Suomen rahapelijärjestelmän EU-oikeudellisen yhteensopivuuden ja läpinäkyvyyden ja pitivät lisenssijärjestelmää yksinoikeusjärjestelmää vähemmän rajoittavana ja tehokkaampana tapana säännellä ja valvoa rahapelitoimintaa haittojen vähentämiseksi. Myös Ahvenanmaan maakunnan hallitus ja PAF kannattivat lisenssijärjestelmään siirtymistä. Muut uudet säännösehdotukset eivät sisältyneet hankkeen toimeksiantoon tai kaikilta osin liittyneet välittömästi arpajaislain soveltamisalaan tai niiden sisällyttäminen esitykseen olisi edellyttänyt erillisiä selvityksiä niiden toteuttamiskelpoisuudesta. Tämän johdosta ei ole näiltä osin tehty muutoksia. Lausuntopalautteen perusteella esitykseen on kuitenkin lisätty säännökset bingopelin voittojen enimmäisarvon seuranta-aikaa ja tilitystä koskevien määräaikojen pidentämisestä. Hallituksen esityksen yhteydessä ei ole selvitetty rahapelaamista koskevaa lisenssijärjestelmää, koska hallitusohjelman lähtökohtana on yksinoikeusjärjestelmän säilyttäminen.

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto

Lainsäädännön arviointineuvosto on 2.6.2021 antanut esitysluonnoksesta lausunnon. Arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Arviointineuvosto toteaa, että vaikutuksia on käsitelty monipuolisesti ja pääosin perusteellisesti ja pitää myönteisenä, että sääntelyn vaikutuksia on tarkoitus seurata esimerkiksi rekisteriaineistojen avulla. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista. Arviointineuvosto kiinnittää lausunnossaan huomiota esityksen kokonaishyötyihin ja -kustannuksiin. Arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksessa käsitellään suppeasti eri vaihtoehtoja ja niihin liittyviä kustannuksia ja hyötyjä tavoitteiden saavuttamiseksi. Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi selvittää vaihtoehtona esimerkiksi lisenssijärjestelmää. Lisäksi arviointineuvosto toteaa, että esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, mitä esityksen tavoitetta tytäryhtiön perustaminen edistää. Arviointineuvoston mukaan esitysluonnoksessa tulisi kuvata suuntaa antavasti rahapelaamisen vuoksi ongelmiin joutuneiden kotitalouksien määrä ja missä määrin uuden sääntelyn arvioidaan parantavan näiden kotitalouksien asemaa. Arviointineuvosto toteaa myös, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä, miten tehokkaasti pelaamisen vähentämiskeinot toimivat, kun pelikoneiden tarjonnalle altistuu arkipäivän asioita hoitaessa. Arviointineuvoston mukaan esityksessä voisi karkealla tasolla verrata haittojen ja niiden vähentymisen aiheuttamaa säästöjen todennäköistä mittaluokkaa Veikkaus Oy:n valtiolle tilittämiin tuottoihin ja arpajaisveroon.

Esitystä on täydennetty arviointineuvoston lausunnon johdosta. Nykytilaa koskevaan jaksoon 2.1 on selkiytetty rahapelihaittoihin liittyviä keskeisiä käsitteitä ja lisätty kuvaus rahapelihaittojen ja -ongelmien ehkäisyn ja hoidon kokonaisuudesta. Nykytilaa koskevaan jaksoon 2.8, keskeisiä ehdotuksia koskevaan jaksoon 4.1 ja ehdotusten EU-oikeudellista arviointia koskevaan jaksoon 4.2 on terävöitetty yritysten välisen liiketoiminnan suhdetta esityksen tavoitteisiin. Jakson 4.3.1 valtiontalouteen kohdistuvien vaikutusten arviointiin on lisätty Veikkaus Oy:n tuottoa koskevien arvioiden taustalla olevia oletuksia ja arvioinnissa huomioon otettuja seikkoja.

Kotitalouksiin kohdistuvia vaikutuksia koskevaa jaksoa on täydennetty rahapelihaitoista kärsivien henkilöiden määrällisellä kuvauksella sekä arvioitu tässä yhteydessä esityksen vaikutuksia rahapelihaittoja kokeviin henkilöihin. Jaksoon on lisätty kuvaus niin sanotuista pikavipeistä ja niiden yhteydestä ongelmallisesti pelaaviin henkilöihin. Lisäksi jaksoa on täydennetty kuvauksella, miten ratkaisu hajasijoitettujen raha-automaattien nykyisenkaltaisesta saatavilla olon säilyttämisestä vaikuttaa rahapelihaittoihin ja miten ehdotetuilla toimenpiteillä voidaan vaikuttaa raha-automaattipelaamisesta aiheutuviin haittoihin. Niin ikään jaksoon on lisätty kuvaus, miten ehdotettujen maksuliikenne-estojen pankeille ja muille maksupalveluntarjoajille aiheutuvat kustannukset voivat heijastua edelleen kotitalouksien suorittamiin asiakasmaksuihin.

Yritysvaikutusten arviointiin on lisätty Veikkaus Oy:n arvio yhtiön asiamiehinä toimivien yritysten kokoluokista, arviot asiamiehille vuosina 2022-2025 maksettavista myyntipalkkioista sekä myyntipalkkioita koskevien Veikkaus Oy:n arvioiden taustalla olevia oletuksia ja arvioinnissa huomioon otettuja seikkoja.

Yhteiskunnallisten vaikutusten arviointia koskevaa jaksoa 4.3.3 on täydennetty kuvauksella ikääntymiseen liittyvistä riskeistä rahapelihaittojen muodostumiselle ja pelaamisen luonteen muuttumisen vaikutuksista ikääntyneiden ihmisten mahdollisuuksiin havaita pelaamiseen liittyviä riskejä. Niin ikään jaksoon on lisätty kuvaus rahapelihaittojen yhteydestä mielenterveys- ja päihdeongelmiin. Lisäksi jaksoon on terävöitetty kuvausta tarpeesta useisiin samanaikaisiin toimiin tehokkaan rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen varmistamiseksi.

Vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia koskevaa jaksoa 5.1 on täydennetty yleisellä kuvauksella erilaisten rahapelijärjestelmien ja sääntelymallien vaikutuksesta rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen. Tarkempaa selvitystä erilaisia vaihtoehdoista, kuten lisenssijärjestelmästä, ei ole kuitenkaan sisällytetty esitykseen hallitusohjelman perustuessa yksinoikeusjärjestelmän säilyttämiseen.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Arpajaislaki

1 §. *Lain soveltamisala ja tarkoitus.* Lain 1 §:ssä säädetään niistä toiminnoista ja tarkoituksista, joihin arpajaislakia sovelletaan. Näitä ovat arpajaisten toimeenpano, toimeenpanon valvonta, arpajaisilla hankittujen varojen tilitykset ja käyttötarkoitukset sekä arpajaisilla hankittujen tuottojen käytön valvonta.

Pykälän 1 momenttiin sisältyvään arpajaislain soveltamisalaan ehdotetaan tehtäväksi teknisluonteinen täsmennys siten, että se kattaisi myös Veikkaus Oy:n toiminnan ja toiminnan rajoitukset. Lisäksi tuottojen tilittämistä, käyttötarkoitusta ja tuoton käytön valvontaa koskeva säännös laajennettaisiin koskemaan kaikkea arpajaislaissa säädettyä toimintaa. Arpajaislaki sisältää ensisijaisesti arpajaistoimintaa koskevia säännöksiä, mutta jo voimassa olevaan lakiin sisältyy myös muita Veikkaus Oy:n toimintaa kuin rahapelitoimintaa koskevia säännöksiä. Ehdotettu uusi 12 §:n 4 momentti sisältää säännöksen Veikkaus Oy:n valtioneuvoston kanslian luvalla perustetun tytäryhtiön oikeudesta harjoittaa muuta toimintaa kuin rahapelitoimintaa. Lain 19 §:ään ehdotetaan vastaavasti muutosta, jonka perusteella Veikkaus Oy:n tuoton tilittämistä koskeva pykälä säädettäisiin koskemaan yhtiön kaikkea tuottoa. Edellä ehdotetuin tavoin uudelleen muotoiltuna 1 § olisi yhdenmukainen Veikkaus Oy:n toimintaa ja rajoituksia sekä yhtiön tuottojen käyttöä koskevien nykyisten ja ehdotettujen uusien säännösten kanssa.

2 §. *Arpajaisten määritelmä.* Pykälän 2 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi edellytys sattuman vaikutuksesta rahanarvoiseen voittoon pelikasinotoiminnan harjoittamisen sekä kasinopelien, raha- ja tavaravoittoautomaattien ja muiden peliautomaattien ja pelilaitteiden osalta.

Momentin nykyisen sanamuodon mukaan kyseisiä toimintoja koskee arpajaislain arpajaisia koskevat säännökset, jos toiminto on yleisön käytettävänä, osallistuminen on maksullista ja osallistuja voi saada rahanarvoisen voiton. Osallistumisen maksullisuus ja rahanarvoinen voitto on pykälän 1 momentissa säädetty arpajaisten tunnusmerkeiksi, mutta kolmantena tunnusmerkkinä on 1 momentissa säädetty myös voiton saamisen perustuminen osittain tai kokonaan sattumaan.

Pykälän 2 momentilla säädettyjen toimintojen osalta sattuman osuus voiton määräytymisen lopputulokseen vaihtelee. Etenkin tiettyjen kasinopeleihin kuuluvien korttipelien, kuten pokerin toimeenpanossa pelaajan taidolla voi olla huomattava merkitystä pelin lopputuloksen kannalta, mutta tällaisessakaan toiminnassa pelaaja ei voi kokonaan poissulkea sattuman vaikutusta, vaan peliin liittyy aina ennalta arvaamattomia seikkoja. Toisissa momentissa säädetyissä toiminnoissa, kuten raha-automaattien toimeenpanossa pelaajan tiedoilla tai taidoilla ei pääasiassa ole merkitystä, koska pelin lopputulos ratkeaa satunnaisuuden varmistaman satunnaislukualgoritmin tuottamaan tulokseen perustuen.

Oikeuskäytännössä on kiinnitetty huomiota siihen, ettei säännöksessä sinänsä aseteta vaatimuksia sille, kuinka suuri osuus sattumalla tulee voiton saamisessa olla. Korkein oikeus on pokeriturnauksen järjestämistä koskevassa ratkaisussaan (KKO:2011:23) katsonut, ettei arpajaislain soveltumisessa pokeripeliin ole tarpeen arvioida sattuman osuutta eikä sitä, onko näissä peleissä

kysymys taito-, asiantuntija- vai onnenpelistä. Säännöstä on näin ollen voinut tulkita siten, ettei satunnaisuudella olisi lainkaan merkitystä momentilla säädetyn toiminnan arvioinnissa. Arpajaislaissa säädettyjen arpajaisten toimeenpanon keskeinen tunnusmerkki on kuitenkin sattuman vaikutus voiton saamisessa, mikä erottaa arpajaiset erilaisista urheilu-, kulttuuri- ja muista kilpailuista, joissa voittaja määräytyy osanottajien tietoon tai taitoon perustuvan paremmuuden perusteella. Ehdotetun lisäyksen tekeminen momenttiin on siten tarpeen selkiyttämään säännöksen soveltamista yhdenmukaiseksi arpajaisten 1 momentissa määriteltyihin tunnusmerkkeihin nähden.

3 §. *Rahapelien ja niiden toimeenpanomuotojen määritelmät.* Pykälän 2 momentin 2 kohdan vedonlyöntipelin määritelmää ehdotetaan muutettavaksi. Vedonlyöntipelien kohteena olevaa tulosta selkeytettäisiin siten, että lopputuloksen todennäköisyyden sijaan kohdassa käytettäisiin termiä pelikohteen tuloksen todennäköisyys. Määritelmää muutettaisiin myös siten, että vedonlyöntipelien ominaisuuksiin sisältyisi myös mahdollisuus lunastaa kokonaan tai osittain voitto ennen vedonlyönnin kohteen lopputuloksen selviämistä. Tällä muutoksella vedonlyöntipelien määritelmä vastaisi paremmin myös uusia vedonlyönnin muotoja, kuten niin sanottuja cash-out - ja osittainen cash-out -pelimuotoja. Näissä vedonlyönnin pelimuodoissa pelaajalla on mahdollisuus lunastaa vetonsa vedonlyöntipelin toimeenpanijan määrittelemällä cash out -arvolla ennen kuin kaikilla vedon sisältämillä pelikohteilla olisi tulos. Vedonlyönnin osalta pelimuodon ominaisuuksiin sisältyy se, että pelaaja ei voisi lunastaa vetoa cash out -arvolla ennen kuin jokin vedon sisältämistä kohdeotteluista tai kohdekilpailuista olisi alkanut.

4 §. *Muut määritelmät.* Lain 4 §:n 4 kohta sisältää määritelmän siitä, mitä pelitilillä tarkoitetaan. Kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että pelitilillä tarkoitettaisiin rahapeliyhtiön rahapelien pelaamista varten pitämää pelaajan tiliä. Voimassa olevan lain määritelmästä poistettaisiin viittaukset pelitapahtumien ja rahansiirtojen kirjaamisesta pelitilille. Pelitilin sisältämistä tiedoista ehdotetaan säädettäväksi lain 14 §:n 4 momentissa. Lisäksi 14 §:n 5 momenttiin ehdotetaan sisällytettäväksi asetuksenantovaltuus, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä pelitilistä.

12 §. *Veikkaus Oy.* Pykälässä säädetään Veikkaus Oy:stä ja sen tehtävästä. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jonka johdosta nykyinen 4 momentti siirtyisi 5 momentiksi.

Ehdotetussa 4 momentissa säädettäisiin Veikkaus Oy:n tytäryhtiön oikeudesta harjoittaa muuta toimintaa kuin rahapelitoimintaa. Tytäryhtiöllä ei siten olisi oikeutta harjoittaa rahapelitoimintaa. Erillinen tytäryhtiö voitaisiin perustaa valtioneuvoston kanslian 13 b §:n 2 momentin mukaisesti antamalla luvalla. Valtioneuvoston kanslian tulisi luvan myöntämistä harkitessaan huomioida sisämarkkina-, kilpailu- ja valtiontukisääntelyn asettamat edellä jaksossa 4.2 tarkemmin selostetut rajoitukset ja vaatimukset. Edellä mainittujen rajoitteiden ja vaatimusten lisäksi luvan myöntämistä koskevassa harkinnassa valtioneuvoston kanslian tulisi huomioida, että myönnettävän luvan nojalla harjoitettava liiketoiminta ei aiheuttaisi vaaraa arpajaislaissa säädetyn yksinoikeusjärjestelmän hyväksyttävyydelle. Oikeudelliset rajoitukset ja vaatimukset tulisi huomioida myös yritysten välisen liiketoiminnan käytännön toteutuksessa sekä aloittavan yhtiön toiminnan rahoitusjärjestelyissä.

Harjoitettavassa toiminnassa voisi olla kyse esimerkiksi Veikkaus Oy:n tytäryhtiön kansainvälisille yritysasiakkaille tarjoamista pelinkehityspalveluista ja rahapeleihin liittyvän teknologian ja immateriaalioikeuksien kaupallisesta lisensoinnista. Sovellettavan kilpailu- ja valtiontukioikeudellisen sääntelyn noudattamisen varmistamiseksi kyseinen toiminta tulisi eriyttää kirjanpidollisesti Veikkaus Oy:n lakisääteisen yksinoikeuden nojalla harjoittamasta rahapelitoiminnasta. Toiminnan harjoittaminen Veikkaus Oy:n tytäryhtiön toimesta täyttäisi tämän kirjanpi-

dollisen eriyttämisvaatimuksen. Kirjanpidollisesta eriyttämisvaatimuksesta ehdotetaan säädettäväksi 4 momentissa. Lisäksi Veikkaus Oy:n ja sen tytäryhtiön väliset taloudelliset transaktiot ja suhteet tulisi järjestää kaikilta osin markkinaehtoisesti. Myös markkinaehtoisuuden vaatimuksesta säädettäisiin 4 momentissa.

Veikkaus Oy:n ja tytäryhtiön välisessä siirtohinnoittelussa tytäryhtiö maksaisi emoyhtiölle markkinaehtoisen korvauksen sille siirtyvistä tai lisensoitavista omaisuuseristä. Siirtohinnoittelun markkinaehtoisuutta sovellettaisiin kaikissa yhtiöiden välisissä liiketoimissa mukaan lukien korvauksissa aineettoman omaisuuden hyödyntämisestä. Markkinaehtoista siirtohinnoittelua tulisi noudattaa esimerkiksi pelien immateriaalioikeuksien ja pelialustojen ja moottoreiden luovuttamisessa sekä tytäryhtiön mahdollisesti hyödyntämissä emoyhtiön tukipalveluissa. Siirtohinnoittelussa voitaisiin soveltaa esimerkiksi tuotonjakomallia, jossa emoyhtiö ja tytäryhtiö jakaisivat tuotot ennakkoon määritetyillä suhteellisilla osuuksilla.

Veikkaus Oy:n yritysten välinen liiketoiminta on tarkoitus käynnistää myymällä kotimaan rahapelitoimintaan kehitettyjä pelituotteita ja teknologioita kansallisesti toimiville rahapeliyhtiöille Euroopan alueella, minkä jälkeen tavoitteena on laajentua kysynnän mukaan muille kansainvälisille markkinoille. Tytäryhtiö voisi myöhemmin lanseerata nykyisin olemassa olevien tuotteiden lisäksi uusia, itse tai Veikkaus Oy:n taikka muiden yhteistyökumppaneiden kehittämiä konsepteja ja palveluita, joita myytäisiin yritysasiakkaille. Tytäryhtiön palveluissa ei olisi kyse kuluttajaliiketoiminnasta. Keskeisiä yritysasiakkaita olisivat rahapelialan kansalliset rahapeliyhtiöt, jotka toimivat kunkin maan kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Myös kansainvälisessä yritysten välisessä liiketoiminnassa toimittaisiin vastuullisesti ja tavoitteena olisi Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan vastuullisuuskokemuksen konseptoiminen kilpailueduksi. Tytäryhtiö ottaisi huomioon kunkin markkinan lainsäädännölliset vaatimukset, joiden keskiössä ovat kuluttajansuoja, pelihaittojen ehkäisy ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen.

Veikkaus Oy:n yritysten välinen liiketoiminta pohjautuisi keskeisesti jatkuvaan ja pitkäkestoiseen pelijärjestelmien ja -tuotteiden palvelumalliin (esimerkiksi Gaming As A Services, GAAS). Saatava tuotto perustuisi avoimen markkinan yleisesti käytössä oleviin liiketoimintamalleihin, joissa noudettaisiin tavanomaisia markkinaehtoja. Veikkaus Oy:n ja sen tytäryhtiön välisissä sekä tytäryhtiön ja sen asiakkaiden välisissä kaupallisissa malleissa tulisi huomioida yksinoikeusjärjestelmän oikeuttamisen perusteet ja varmistaa, että yritysten väliset liiketoiminta- ja hinnoittelumallit olisivat ainoastaan sellaisia, joita ei voisi tulkita rahapelien toimeenpanemiseksi kuluttajille kyseisessä markkinassa. Yritysten välinen liiketoiminta voisi sisältää myös muita kuin rahapelitoimintaan suoraan liittyviä palveluita, kuten konsultointia kansallisille rahapeliyhtiöille.

Ehdotetulla sääntelyllä ei ole tarkoitus muuttaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaa arvioida Veikkaus Oy:n tytäryhtiön toimintaa kilpailulain 4 a luvun mukaisen kilpailuneutraliteettisääntelyn puitteissa.

Mahdollisesti perustettavan tytäryhtiön hankintalainsäädännöllinen asema tulisi arvioida sekä valtioneuvoston lupaharkinnan yhteydessä että tytäryhtiön toiminnan aloittamisen yhteydessä sen selvittämiseksi, onko tytäryhtiön emoyhtiöltä ja muilta toimittajilta tehtäviin hankintoihin sovellettava julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016) annettua lakia.

13 b §. *Veikkaus Oy:n toiminnan rajoitukset.* Pykälässä säädetään Veikkaus Oy:n toiminnan rajoituksista. Pykälän 1 momentin mukaan Veikkaus Oy ei saa toimeenpanna muita arpajaisia kuin rahapelejä. Pykälän 2 momentin mukaan Veikkaus Oy ei ilman omistajaohjauksesta vastaavan valtioneuvoston kanslian lupaa saa perustaa eikä hankkia omistukseensa muita kuin ra-

hapelitoimintaansa varten tarpeellisia yhtiöitä tai niiden osakkeita eikä luovuttaa näiden yhtiöiden osakkeita uudelle omistajalle. Pykälän 3 momentissa Veikkaus Oy:n toimintaa rajoitetaan lisäksi siten, ettei Veikkaus Oy tai sen tytäryhtiö ei ilman valtioneuvoston kanslian lupaa saa esimerkiksi perustaa rahastoja, muuttaa osakepääomaansa, myöntää lainoja tai tehdä muita investointeja kuin toimintansa edellyttämiä käyttöomaisuushankintoja. Näitä säännöksiä ei esityksessä ehdoteta muutettavaksi.

Esityksessä ehdotetaan 12 §:ää muutettavaksi siten, että Veikkaus Oy:n tytäryhtiö voisi harjoittaa muuta toimintaa kuin rahapelitoimintaa. Tytäryhtiön perustaminen edellyttäisi valtioneuvoston kanslian 13 b §:n 2 momentin nojalla myöntämää lupaa. Luvan myöntämisessä tulisi huomioida sisämarkkina-, kilpailu- ja valtiontukisääntelyn asettamat rajoitukset ja vaatimukset. Yritysten välinen liiketoiminta ei saisi vaarantaa yksinoikeusjärjestelmää.

Voimassa olevan 13 b §:n 3 momentissa säädetyt rajoitukset koskisivat myös yritysten välistä liiketoimintaa harjoittavaa tytäryhtiötä. Tytäryhtiö ei saisi ilman valtioneuvoston kanslian lupaa esimerkiksi muuttaa osakepääomaansa tai tehdä kuin toimintansa edellyttämiä käyttöomaisuushankintoja. Pykälän 3 momentissa säädetyt rajoitukset merkitsisivät myös sitä, että Veikkaus Oy ei saisi ilman valtioneuvoston kanslian lupaa myöntää lainaa tytäryhtiölleen. Momentin 2 kohtaa ehdotetaan täydennettäväksi siten, että Veikkaus Oy tai sen tytäryhtiö ei saisi muuttaa yhtiöjärjestystään ilman valtioneuvoston kanslian lupaa. Muutoksen tarkoituksena on vahvistaa valtioneuvoston kanslian Veikkaus Oy:öön ja sen tytäryhtiöön kohdistuvaa säädösperusteista omistajaohjaustoimivaltaa.

Voimassa olevan 4 momentin mukaan Veikkaus Oy ei saa jakaa osakkeenomistajilleen osinkoa voitostaan eikä vapaasta omasta pääomastaan eikä toimihenkilöilleen vastikkeetonta etua voitostaan eikä ylijäämästään. Momenttia muutettaisiin siten, että myöskään tytäryhtiö ei saisi jakaa toimihenkilöilleen vastikkeetonta etua voitostaan eikä ylijäämästään.

13 c §. *Rahapelien toimeenpano.* Voimassa olevaan 4 momenttiin sisältyy asetuksenantovaltuussäännös, jonka mukaan sisäministeriön asetuksella säädettävät rahapelien pelisäännöt voivat sisältää momentissa mainittujen, muun muassa pelipanoksia, pelivoittoja ja arvontaa koskevien määräysten lisäksi pelilaji-, pelityyppi- tai pelikohtaisia pelien tahtia sekä muita sellaisia ominaisuuksia koskevia määräyksiä, jotka ovat tarpeen peleihin liittyvien pelihaittojen vähentämiseksi. Asetuksenantovaltuus ehdotetaan selkeyden vuoksi siirrettäväksi uudeksi 5 momentiksi. Momentin sanamuotoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä käytettäisiin muualla arpajaislaissa käytettävää ilmaisua määräysten antamisen tarkoituksesta eli rahapelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisy ja vähentäminen. Momentin 1 kohta vastaisi voimassa olevaa lakia. Momentin 2 kohtaan siirrettäisiin voimassa olevassa 14 §:ssä oleva säännös, jonka mukaan sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pelaamista koskevista määrällisistä ja ajallisista rajoituksista. Teknisluonteisten muutosten tarkoituksena on selkeyttää rahapelien pelisääntöjä koskevia asetuksenantovaltuuksia siten, että ne sisältyisivät samaan pykälään.

Pykälän 5 momentin asetuksenantovaltuuksien myötä sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi pelien tahtia ja muita ominaisuuksia koskevia sekä määrällisiä ja ajallisia rajoituksia koskevia määräyksiä. Sisäministeriö on antanut asetuksella säännökset verkossa pelitilin kautta tapahtuvan rahapelien pelaamisen rajoituksista. Asetus sisältää useita vastuullista pelaamista tukevia elementtejä, kuten pakollisen enimmäistappiorajoituksen tiettyjen erityisen pelihaittariskin sisältävien pelien osalta, säännökset pelaajan itsensä asettamista rahansiirto- ja tappiorajoista sekä mahdollisuudesta asettaa itsensä pelikieltoon peliryhmä- tai pelituotekohtaisesti. Tarkoitus on, että sisäministeriön asetuksella

säädettäisiin jatkossa vastaavan kaltaisista rajoituksista myös muidenkin kuin verkossa pelattavien rahapelien osalta tunnistautuneen pelaamisen laajentuessa kaikkeen rahapelaamiseen. Ehdotetulla säännöksellä ei rajoitettaisi jäljempänä 14 c §:ään Veikkaus Oy:lle säädettäväksi ehdotettua velvollisuutta tarvittaessa asettaa rahapelien pelaamiselle määrällisiä ja ajallisia rajoituksia tai tarjota pelaajalle mahdollisuus itse asettaa kyseisiä rajoituksia. Sisäministeriön asetuksella säädettäisiin vähimmäisrajoituksista, joita rahapelien toimeenpanossa tulisi pelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi toteuttaa.

Pykälää on muutettu arpajaislain muuttamisesta annetulla lailla (677/2019), joka tulee tältä osin voimaan 1.1.2022. Pykälän 2 momentin 2 kohtaan ja 4 momenttiin tehtiin tekninen muutos erityisautomaattia koskevan määritelmän kumoamisen johdosta siten, että säännöksistä poistettiin maininta erityisautomaateista.

14 §. *Pelaajan rekisteröinti, tunnistautuneena pelaaminen, pelitili ja asiakkaan tunteminen.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin rahapelaamiseen liittyvään asiakassuhteeseen liittyvät säännökset, jotka velvoittavat Veikkaus Oy:tä toimeenpanemaan rahapelejä siten, että pelaaja tunnistautuu ennen pelaamista. Voimassa olevan lain 14 §:ssä 1 ja 2 momentissa säädetään Veikkaus Oy:n velvollisuudesta avata pelaajalle pelitili pelaajan pelatessa sähköisesti välitettäviä rahapelejä ja pelipisteisiin sijoitettuja raha-automaattipelejä. Säännöstä Veikkaus Oy:n velvollisuudesta avata pelitili pelipisteisiin sijoitettuja raha-automaattipelejä toimeenpantaessa sovelletaan kuitenkin vasta 1.1.2022 lukien.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin, että Veikkaus Oy:llä on toimeenpantaessa 3 §:ssä tarkoitettuja rahapelejä velvollisuus varmistaa, että pelaaja voi pelata rahapelejä ainoastaan tunnistautuneena 13 c §:n 5 momentissa ja 14 c §:ssä tarkoitettujen pelaamiselle asetettujen rajoitusten toteutumisen varmistamiseksi. Pakollinen tunnistautuminen mahdollistaa pelaamisen hallintaan liittyvien rajoitusten ja muiden välineiden käyttöönoton rahapelaamisessa. Rajoitusten asettamisen ja seurannan ohella pakollinen tunnistautuminen mahdollistaa myös pelikäyttäytymiseen perustuvan ulkoisen arvioinnin kehittämisen ja siihen liittyvät interventiot.

Tunnistautunut pelaaminen olisi yhteydessä Veikkaus Oy:n ja pelaajan väliseen asiakassuhteeseen. Ehdotetun 14 §:n mukainen tunnistautunut pelaaminen on tapahduttava siten, että pelaaja tunnistautuu Veikkaus Oy:n rekisteröityneeksi asiakkaaksi. Arpajaislain muutoksella (677/2019), joka tulee uuden 14 c §:n osalta voimaan 1.1.2022, säädetään Veikkaus Oy:n velvollisuudesta varmistaa, että pelaaja pelaa pelipisteisiin sijoitettuja raha-automaatteja tunnistautuneena siten, että pelaaja on kirjautunut pelitililleen. Kaikki tunnistautumista koskevat säännökset ehdotetaan sisällytettäväksi 14 §:ään. Ehdotettujen muutosten seurauksena tunnistautuminen ei enää tapahtuisi aiemman lainmuutoksen mukaisesti pelaajan pelitilille kirjautumisella, vaan tunnistautumalla Veikkaus Oy:n rekisteröityneeksi asiakkaaksi.

Ehdotetun 14 §:n mukainen tunnistautuminen on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2022. Tämä tarkoittaisi sitä, että edellä mainitun arpajaislain muutoksen mukaisesti pelipisteisiin sijoitettuja raha-automaatteja koskeva pakollinen tunnistautuminen tulisi voimaan vuonna 2022. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset pakollisen tunnistautumisen soveltamisen porrastamisen osalta. Muiden kuin raha-automaattien osalta Veikkaus Oy:n asiamiespisteissä tapahtuvassa rahapelaamisessa edellytettäisiin pakollista tunnistautumista vuodesta 2023 lukien. Näitä rahapelejä ovat muun muassa veikkauspelit, kuten Lotto, totopelit sekä vedonlyöntipelit. Pelipisteissä myytävien niin sanottujen raaputusarpojen (rahapika-arpajaiset) tunnistautumista edellytettäisiin kuitenkin vasta vuodesta 2024 lukien, koska tunnistautumisen tekniselle toteuttamiselle on varattava riittävästi aikaa. Pakollinen tunnistautuminen voitaisiin ottaa käyttöön jo ennen ehdotettuja määräaikoja, mikäli siirtymisen edellyttämä tekninen valmius tämän mahdollistaisi.

Käytännössä pelaajan henkilöllisyyden ja täysi-ikäisyyden todentaminen tapahtuu ensimmäisen kerran pelaajan ja Veikkaus Oy:n välisen asiakassuhteen perustamisen yhteydessä. Asiakassuhteen perustamisen yhteydessä pelaaja rekisteröityy Veikkaus Oy:n asiakkaaksi. Veikkaus Oy todentaa tässä yhteydessä pelaajan henkilöllisyyden sähköisellä tunnistuspalvelulla tai henkilöllisyyden osoittavalla asiakirjalla. Rekisteröimismenettelyn yhteydessä Veikkaus Oy tarkistaa samalla pelaajan henkilö- ja asuinpaikkatiedot väestötietojärjestelmästä.

Pykälän 1 momentin mukaan Veikkaus Oy:n on lisäksi avattava pelaajalle pelitili. Vastaavasti, kuten voimassa olevassa 14 §:n 1 momentissa säädetään, pelaajalla saisi jatkossakin olla ainoastaan yksi pelitili, joka olisi henkilökohtainen. Voimassa olevan 14 §:n 2 momentin mukaan Veikkaus Oy:n on avattava pelaajalle pelitili toimeenpantaessa sähköisesti välitettäviä rahapelejä ja 1.1.2022 alkaen sovellettavaksi tulevan arpajaislain muutoksen mukaisesti myös pelattaessa pelipisteisiin sijoitettuja raha-automaattipelejä. Ehdotetussa 1 momentissa Veikkaus Oy:n velvollisuutta avata pelitili ei ole rajoitettu koskemaan ainoastaan sähköisesti välitettäviä rahapelejä ja pelipisteisiin sijoitettuja raha-automaattipelejä, vaan Veikkaus Oy:n velvollisuus avata pelitili pelaajalle koskisi kaikkea rahapelaamista lukuun ottamatta pelikasinolla tapahtuvaa pelaamista. Henkilökohtaisen pelitilin avaaminen ja käyttö edellyttäisi aina pelaajan ja Veikkaus Oy:n välistä asiakassuhdetta.

Ehdotetun pykälän 2 momentissa säädettäisiin toimenpiteistä, jotka Veikkaus Oy:n on suoritettava rekisteröidessään pelaajan. Rekisteröidessään pelaajan Veikkaus Oy:n on todennettava pelaajan henkilöllisyys ja hänen asuinpaikkansa pelaajan täysi-ikäisyyden sekä muun valtion tai alueen lainsäädännön alueellisen soveltamisalan kunnioittamisen varmistamiseksi. Rekisteröinnin yhteydessä suoritettavat toimenpiteet vastaavat voimassa olevan 14 §:n 2 momentin mukaisia toimia, jotka Veikkaus Oy on ollut velvollinen suorittamaan avatessaan pelaajalle pelitiliä. Säännöstä ehdotetaan täsmennettäväksi siten, että lainsäädännön alueellisen soveltamisen kunnioittamisen varmistaminen jatkuisi myös rekisteröinnin jälkeen koko asiakassuhteen ajan. Veikkaus Oy:n olisi säännöllisesti todennettava, onko pelaajan asuinpaikka edelleen Manner-Suomessa. Ehdotus vastaisi myös Veikkaus Oy:n nykyisin noudattamaa käytäntöä, joka perustuu väestötietojärjestelmästä tehtyihin automaattisiin tarkistuksiin. Tämä ei kuitenkaan ole mahdollista sellaisten asiakkaiden osalta, joiden osalta Digi- ja väestötietovirasto on henkilön hakemuksesta tallettanut väestötietojärjestelmään turvakiellon. Turvakiellossa olevien asiakkaiden osalta tarkastaminen edellyttäisi erityisiä toimenpiteitä, minkä johdosta tarkistaminen ei voisi toteutua yhtä usein.

Ehdotetulla muutoksella pelaajan rekisteröiminen ja pelitilin avaaminen erotettaisiin toisistaan, koska pelitilin avaaminen ei ole välttämätöntä pelikasinolla pelaamisen kannalta. Pykälän 3 momentin mukaan, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään pelitilin avaamisesta sekä pelaajan asuinpaikan todentamisesta, ei kuitenkaan sovellettaisi toimeenpantaessa rahapelejä pelikasinolla. Momentissa säädettäisiin poikkeuksesta Veikkaus Oy:n velvollisuuteen avata pelaajalle pelitili. Pelaaminen pelikasinolle ei nykyisinkään edellytä pelitilin avaamista pelaajalle. Pelaajan saapuessa pelikasinolla ensimmäisen kerran tulisi Veikkaus Oy:n kuitenkin rekisteröidä pelaaja. Lisäksi Veikkaus Oy:n olisi varmistettava, että pelaaminen pelikasinolla tapahtuisi ainoastaan rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnistautuneena.

Pykälän 4 momentin mukaan pelaajalle tulisi antaa tiedot pelitilillä olevista varoista, varojen siirroista, pelitapahtumista sekä pelaamista koskevista rajoituksista.

Pykälän 5 momenttiin sisältyisi asetuksenantovaltuussäännös, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pelitilistä, pelaajan henkilöllisyyden ja hänen asuinpaikkansa todentamisesta sekä menettelystä, jolla rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnistautuneena pelaaminen varmistetaan. Kyse olisi teknisluonteisesta muutoksesta. Säännös vastaisi

muutoin voimassa olevan 14 §:n 3 momenttia, mutta sitä täsmennettäisiin rekisteröitynyttä pelaajaa koskevalla maininnalla. Asetuksella ei voida antaa tarkempia säännöksiä pelitilille kirjattavien henkilötietojen sisällöstä, koska henkilötietojen suojasta on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan säädettävä tarkemmin lailla.

Pelaajan rekisteröiminen, pelitilin avaaminen ja pelaajan tunnistaminen edellyttävät henkilötietojen käsittelyä. Veikkaus Oy:n oikeudesta käsitellä henkilötietoja oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi säädettäisiin 51 §:ssä.

Lisäksi 14 §:n 6 momenttiin siirrettäisiin voimassa olevan 14 a §:ään sisältyvä viittaussäännös rahanpesulakiin, jossa säädetään asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta. Rekisteröitymistä ja tunnistautuneena pelaamista koskeva lain 14 § olisi säännökselle asiasisällöllisesti sopivampi sijainti kuin säännöksen nykyinen sijainti rahapelien ikärajaa koskevan säännöksen yhteydessä. Momentista ehdotetaan poistettavaksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen paljastamista koskeva kohta, koska momentissa viitataan rahanpesulakiin. Kyseisessä laissa säädetään muun muassa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen paljastamiseen tähtäävistä toimista

14 a §. *Rahapelien ikäraja.* Pykälässä säädetään rahapelien ikärajasta. Lisäksi pykälässä on viittaussäännös rahanpesulakiin, jossa säädetään asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta. Viittaussäännös siirrettäisiin 14 §:ään, jossa ehdotetaan säädettäväksi tunnistautuneena pelaamisesta. Lisäksi 1 momenttiin tehtäisiin teknisluonteinen muutos, jonka myötä säännöksessä viitattaisiin rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia tai osallistumismaksuja välittäviin elinkeinonharjoittajiin tai yhteisöihin. Voimassa olevassa laissa käytetään ilmaisua osallistumisilmoituksia ja -maksuja, mikä edellyttäisi, että sama toimija välittäisi sekä maksuja että ilmoituksia. Rahapelien ikärajan osalta säännös vastaisi voimassa olevaa lakia.

Pykälän 1 momenttia on muutettu arpajaislain muuttamisesta annetulla lailla (677/2019), joka tulee tältä osin osalta voimaan 1.1.2022. Momenttiin tehtiin tekninen muutos erityisautomaattia koskevan määritelmän kumoamisen johdosta siten, että säännöksestä poistettiin maininta erityisautomaateista.

14 b §. *Rahapelien markkinointi.* Pykälässä säädetään arpajaislailla säänneltyjen Veikkaus Oy:n rahapelien sallitusta markkinoinnista ja markkinointiin kohdistuvista rajoituksista. Arpajaislain 4 §:n 8 kohta sisältää markkinoinnin määritelmän. Lain 62 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaisesti ainoastaan Veikkaus Oy:n rahapelejä saa markkinoida. Veikkaus Oy:n asiamiehillä ei ole itsenäistä oikeutta rahapelien markkinointiin, vaan sen on aina perustuttava Veikkaus Oy:n ja sen asiamiesten väliseen sopimukseen. Rahapelien markkinoinnin lisäksi myös Veikkaus Oy:n yrityskuvamarkkinoinnin on oltava EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisukäytännön mukaisesti maltillista ja siinä on huomioitava pykälässä markkinoinnille säädetyt rajoitukset. Sponsorointi Veikkaus Oy:n markkinointikeinona olisi maltillisesti toteutettuna jatkossakin sallittua.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin sallittua markkinointia koskevista yleisperiaatteista. Sallitun markkinoinnin lähtökohtana olisi voimassa olevan lakia vastaavalla tavalla rahapelaamisen ohjaaminen arpajaislailla säänneltyyn Veikkaus Oy:n toimintaan. Tätä periaatetta ehdotetaan täydennettäväksi periaatteella ohjata pelaamista vähemmän haittoja aiheuttavaan pelaamiseen. Markkinoinnin tulisi myös olla välttämätöntä edellä mainittujen kanavointitavoitteiden toteuttamiseksi sekä määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista. Momentin säännös noudattaisi tältä osin EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä muotoutunutta periaatetta eikä markkinoinnilla saa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan myöskään pyrkiä rahapeliyhteisön liikevaihdon kasvattamiseen.

Rahapelien markkinointia koskevaa voimassa olevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi muun ohella sallitun markkinoinnin sisältöön ja keinoihin liittyvillä rajoituksilla rahapelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemisen ja vähentämisen edelleen tehostamiseksi. Toisaalta yksinoikeusjärjestelmän kanavointikyvyn tukemiseksi uudistettu markkinointisääntely mahdollistaisi eräiden sellaisten rahapelien markkinoinnin, joiden markkinointiin kohdistuu tällä hetkellä erityisiä rajoituksia. Voimassa oleva sääntely, joka on kieltänyt erityisen pelihaittojen vaaran sisältävien rahapelien elämyksellisen markkinoinnin, on tältä osin ollut EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä asetettuja vaatimuksia tiukempaa.

Arpajaislain 4 §:n 8 kohdan määritelmän mukaan markkinoinnilla tarkoitetaan mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja muuta myynninedistämistoimintaa. Voimassa olevassa rahapelien markkinointia koskevassa 14 b §:ssä rahapelit on jaettu kahteen ryhmään sen perusteella, onko sisäministeriö pelin sääntöjen antamisen yhteydessä todennut peliin liittyvän erityinen pelihaittojen vaara vai ei. Jos sisäministeriö toteaa peliin sisältyvän erityisen pelihaittojen vaaran, pelin markkinointi muualla kuin 14 b §:n 2 momentissa säädetyissä pelipaikoissa on rajoitettu vain pelistä annettavien tietojen antamiseen. Markkinointisäännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että suoraan laissa säädettäisiin niistä rahapeleistä, joiden markkinointi olisi kielletty. Tällaisten erityisen pelihaittojen vaaran sisältävien pelien markkinointi olisi voimassa olevan lain tavoin kuitenkin edelleen sallittu niissä paikoissa, joissa näitä pelejä pelataan. Voimassa olevan lain tavoin tällaisten pelien pelipaikoista olisi myös mahdollista antaa yleisölle tietoa, mutta muilta osin pelikohdeinformaatiota ei jatkossa olisi mahdollista antaa. Yhdistelmäpelien osalta sisäministeriö arvioisi pelisääntöasetusvalmistelun yhteydessä sisältääkö peli erityisen pelihaittojen vaaran. Jos yhdistelmäpeli sisältäisi erityisen pelihaittojen vaaran, olisi pelin markkinointi kielletty muualla kuin niissä paikoissa, joissa näitä pelejä pelataan. Menettely yhdistelmäpelien osalta vastaisi tältä osin nykykäytäntöä.

Arpajaislain 14 b §:n ohella markkinoinnissa on noudatettava myös kuluttajansuojalain markkinointia koskevia säännöksiä. Markkinointi ei saa siten olla hyvän tavan vastaista tai sopimatonta. Markkinoinnin on oltava selkeästi tunnistettavissa kaupalliseksi viestinnäksi ja siinä on tultava ilmi, kenen lukuun markkinoidaan. Markkinointi ei saa myöskään olla aggressiivista eli markkinoinnissa ei saa käyttää häirintää, pakottamista ja muuta sellaista kuluttajan painostamista, joka on omiaan johtamaan siihen, että kuluttaja tekee ostopäätöksen tai muun kulutushyödykkeeseen liittyvän päätöksen, jota hän ei ilman painostamista olisi tehnyt. Markkinointi ei saa sisältää väittämiä tai luoda mielikuvia, jotka eivät perustu tosiasioihin tai tutkittuun tietoon. Toisaalta kuluttajille on ilmoitettava seikat, joilla on olennaista merkitystä rahapelin ostamiseen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kiellosta edistää markkinoinnilla taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaa rahapelaamista. Momentti sisältäisi luettelon sellaisista markkinointikeinoista ja -tavoista, jotka eivät olisi tämän velvoitteen mukaista sallittua markkinointia. Kiellettyjä markkinointikeinoja ja -tapoja ei ole kuitenkaan mahdollista tyhjentävästi säännellä, koska kaikkia sellaisia markkinoinnin muotoja, jotka voivat edistää haittoja aiheuttavaa rahapelaamista, ei ole mahdollista tunnistaa. Tämän vuoksi momentin 12 kohdassa säädettäisiin, että markkinoinnilla ei saisi edistää rahapelihaittoja aiheuttavaa pelaamista myöskään muulla momentin 1-11 kohdassa tarkoitettua tapaa vastaavalla tavalla. Uusien markkinointikeinojen ja -tapojen lainmukaisuutta olisi aina arvioitava kaikkea markkinointia koskevan pykälän 1 momentissa säädettyjen yleisperiaatteiden mukaisesti.

Luettelo sisältää markkinointia koskevia periaatteita, joiden EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut olevan ristiriidassa rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen tähtäävässä rajoitetussa rahapelijärjestelmässä. Tällaisia kiellettyjä periaatteita

ovat esimerkiksi rahapelaamiseen yllyttäminen, rahapelaamisen arkipäiväistäminen, suurien voittojen mahdollisuuksien korostaminen ja rahapelaamiseen kehottaminen yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseksi. Kuluttajien suojaaminen epäasialliselta ja haitalliseen pelaamiseen kannustavalta markkinoinnilta on huomioitu useissa luettelon kohdissa, kuten kiellossa esittää rahapelaaminen keinoksi taloudellisen aseman parantamiseksi tai vaihtoehdoksi työnteolle taikka tavaksi edistää henkilön sosiaalista elämää. Rahapelitoiminnan haittoja aiheuttavan luonteen johdosta rahapelien ostaminen tulisi perustua pelaajan oma-aloitteisuuteen ja ostohalukkuuteen. Näin ollen muun hyödykkeen kuin rahapelin ostotapahtuman yhteydessä henkilölle ei saisi ehdottaa rahapelin ostamista, ellei henkilö ole ilmaissut kiinnostuksensa rahapelin ostamiseen. Niin ikään yksittäisen rahapelin ostotapahtuman, valinnan tai voiton perimisen yhteydessä henkilölle ei saisi ehdottaa useamman saman pelin ostamista. Sama kielto koskisi myös sitä, että edellä mainituissa tilanteissa henkilölle aktiivisesti tarjottaisiin jotain muuta rahapeliä ostettavaksi kuin mitä hänen asiointinsa koskee. Nykyisin sisäministeriön antamassa asetuksessa Veikkaus Oy:n rahapelien pelisäännöistä säädetään, että Jokeripelejä ja Lomatonnipelejä voi pelata Loton, Viking Loton ja Eurojackpot-pelin oheispelinä. Ehdotetulla kiellolla ei ole tarkoitus kieltää oheispelin tarjoamista siihen liittyvän Lotto, Viking Lotto tai Eurojackpot-pelin ostamisen yhteydessä.

Rahapelitoimintaan voidaan niin ikään katsoa huonosti soveltuvaksi kuluttajansuojalain 2 luvun 13 §:ssä tarkoitettujen markkinointiarpajaisten käyttäminen markkinoinnissa. Erityisen haitalliseksi markkinointiarpajaiset voidaan katsoa rahapelin ostotapahtuman yhteydessä, mutta palkintojen arvon ja toistuvuuden osalta maltillisesti toteutetut markkinointiarpajaiset voisivat olla rahapelaamisen kanavointitarkoituksessa sallittuja asiakassuhteen ylläpitämisessä esimerkiksi asiakaskyselyjen yhteydessä tai muutoin arpajaislain vastaiseen rahapelitoimintaan suuntautuvan rahapelaamisen ohjaamiseksi arpajaislailla säädeltyyn rahapelitoimintaan.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kiellosta kohdistaa markkinointia alaikäisiin tai muutoin haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin. Voimassa olevassa markkinointisääntelyssä alaikäisten suojaaminen rahapelaamisen vaikutukselta on katsottu erityisen tärkeäksi, koska tutkimustiedon perusteella varhain aloitettu rahapelaaminen altistaa rahapelaamisesta aiheutuville haitoille. Alaikäisten suojaamista rahapelien markkinoinnilta ehdotetaan laajennettavaksi siten, että alaikäisten käyttäminen rahapelien markkinoinnissa säädettäisiin kielletyksi. Kielto koskisi myös Veikkaus Oy:n yrityskuvamarkkinoinnin toteuttamista esimerkiksi alaikäisen käytettävänä olevissa urheiluvarusteissa tai sellaisissa ympäristöissä, joissa on olemassa selkeä vaara alaikäisten altistumiselle rahapelien markkinoinnille. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi myös muutoin haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden suojaaminen altistumiselta rahapelien markkinoinnille. Tällaisina haavoittuvassa asemassa olevina henkilöinä voidaan pitää sellaisia täysi-ikäisiä, joiden mahdollisuus objektiivisesti arvioida rahapelaamisen ja sen markkinoinnin vaikutuksia rahapelaamiseen on selkeästi alentunut esimerkiksi rahapelaamisesta aiheutuvien ongelmien johdosta tai jos henkilön kyky hallita rahapelaamistaan on muutoin alentunut.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin eräiden erityisen pelihaittavaaran sisältävien pelien markkinointikiellosta. Veikkaus Oy:n toimeenpanemien rahapelien ominaisuudet poikkeavat toisistaan ja siten myös niihin sisältyvät pelihaittariskit ovat määrältään erilaisia. Momentissa kiellettäisiin sellaisten raha-arpajaisten markkinointi, joita Veikkaus Oy toimeenpanee sähköisessä jakelukanavassa. Raha-arpajaiset on määritelty lain 3 §:n 2 momentin 1 kohdassa. Käytännössä markkinointikielto koskisi tällä hetkellä toimeenpantavista rahapeleistä Veikkaus Oy:n sähköisessä pelipalvelussa toimeenpantavia rahapika-arpoja. Niiden rahapika-arpojen markkinointi, joita Veikkaus Oy myy asiamiesten välityksellä fyysisessä jakelukanavassa, olisi puolestaan sallittua. Niin ikään Veikkaus Oy:n yksinomaan sähköisessä pelipalvelussaan toimeenpanemien nopearytmisten veikkauspelien markkinointi olisi kielletty. Veikkauspelit on määritelty lain 3 §:n 2 momentin 3 kohdassa. Nopearytmisiksi katsottavat rahapelit on lueteltu Veikkaus Oy:n

rahapelien pelisäännöistä annetussa sisäministeriön asetuksessa. Veikkaus Oy:n tällä hetkellä toimeenpanemia nopearytmisiä veikkauspelejä ovat eBingo ja Tähdenlento. Lain 3 §:n 2 momentin 4 kohdassa määriteltyjen raha-automaattien ja 3 §:n 2 momentin 6 kohdassa määriteltyjen kasinopelien markkinointi olisi niin ikään kielletty niiden jakelukanavasta riippumatta. Ehdotetussa momentissa tarkoitettujen rahapelien markkinointi olisi kuitenkin sallittua sellaisessa erityisessä pelisalissa ja pelikasinolla, joissa tällaiset rahapelit ovat pelattavissa kuitenkin siten, että Veikkaus Oy:n sähköisessä pelipalvelussa markkinointi olisi sallittua vasta sen jälkeen, kun pelaaja on kirjautunut sisään verkkopalveluun.

Muutoksena voimassa olevaan lakiin 4 momentin säännös mahdollistaisi käytännössä yksinoikeusjärjestelmän kanavointikyvyn tukemiseksi vedonlyöntipelien ja kaikkien totopelien markkinoinnin uudistettujen markkinointisäännösten mukaisin rajoituksin. Totopeleistä markkinointi on ollut voimassa olevan sääntelyn mukaisesti sallittua Toto 64, Toto75, Toto76, Toto86, Toto65, Toto5 ja Toto4 pelien osalta. Sen sijaan muiden totopelien, Voittaja-, Sija-, Kaksari-, Troikka-, Päivän Duo-, Eksakta- ja Sijapari-pelien markkinointi on ollut kielletty. Vedonlyöntipelejä ja osaa totopelejä koskeva markkinointikielto on perustunut pelien ominaisuuksiin liittyviin haittariskeihin. Vedonlyönti- ja totopelien arvaukset liittyvät tyypillisimmin urheilu- ja hevosurheilukilpailuihin, minkä johdosta oikean lopputuloksen arvaamisessa pelaajan asiantuntemuksella voi olla suurempi vaikutus kuin arvontaan perustuvissa rahapeleissä. Tällaisiin asiantuntijapeleihin voi liittyä esimerkiksi pelin palkitsevuuteen tai läheltä piti -tilanteisiin liittyviä pelihaittariskejä lisääviä ominaisuuksia. Vedonlyönti- ja totopeleihin liittyvä tiedon ja taidon merkityksen vaikutuksen johdosta niiden pelihaittariski vaihtelee eri pelimuotojen välillä, mutta kyseisten pelien markkinointikielto ehdotetaan poistettavaksi, jotta pelien kanavointi arpajaislain nojalla toimeenpantuihin peleihin mahdollistuisi paremmin. Näiden pelien osalta kysyntä kohdistuu tällä hetkellä merkittävässä määrin yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen rahapelitarjontaan. Pelejä koskisivat kuitenkin pykälässä säädettäväksi ehdotetut vaatimukset markkinoinnin maltillisuudesta sekä siitä, että markkinoinnin tulisi olla välttämätöntä rahapelikysynnän ohjaamiseksi säänneltyyn rahapelitoimintaan ja vähemmän haittoja aiheuttavaan rahapelaamiseen.

Pykälän 5 momentissa säädettäisiin yhdistelmäpeleille sisäministeriön rahapelien pelisääntöjä koskevan asetusvalmistelun yhteydessä asetettavasta markkinointikiellosta. Yhdistelmäpelit voivat lain 3 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaisen määritelmänsä mukaisesti sisältää ominaisuuksia kahdesta tai useammasta kyseisessä pykälässä määriteltyjen rahapelien ominaisuuksista. Toistaiseksi Veikkaus Oy:llä ei ole pelivalikoimassaan yhdistelmäpelejä. Kaikki yhdistelmäpelit eivät ominaisuuksien perusteella välttämättä olisi sellaisia, että niihin sisältyisi erityinen rahapelihaittojen vaara eikä niiden markkinointia suoraan lain tasolla olisi siksi tarkoituksenmukaista kieltää. Yhdistelmäpelin erityinen rahapelihaittojen vaara arvioitaisiin pelikohtaisesti asetusvalmistelun yhteydessä ja jos peli sisältäisi erityisen rahapelihaittojen vaaran, sen markkinointi olisi kielletty. Tällaisten erityisen rahapelihaittavaaran sisältävän yhdistelmäpelien markkinointi olisi kuitenkin sallittu niiden pelipaikoissa 6 momentissa esitetyn mukaisesti.

Pykälän 6 momentin mukaan niiden rahapelien osalta, joiden markkinointi olisi edellä 4 ja 5 momenttien mukaisesti kielletty, olisi kuitenkin sallittua antaa tietoa niiden pelipaikoista. Voimassa olevan lain mukaan erityisen pelihaittojen vaaran sisältävistä rahapeleistä on sallittua antaa tietoa niiden pelikohteista, pelipaikoista, peliehdoista, pelimaksuista, voittojen todennäköisyydestä ja voitoista. Tämä tietojenantomahdollisuuden toteuttaminen on osoittautunut tulkinnanvaraiseksi, vaikka tietojen antamisen edellytyksenä on, että se selkeästi erottuisi elämyksellisiä piirteitä sisältävästä mainonnasta. Käytännössä tietojen antaminen on kuluttajien näkökulmasta voinut rinnastua mainontaan, vaikka pelejä koskeva viestintä olisi sisältänyt vain laissa säädettyjä tietoja. Tämän johdosta haitallisimpien pelien markkinointi on syytä rajoittaa vain pelien pelipaikkatietoihin. Tällöin pelipaikkojen osalta voitaisiin antaa tietoa esimerkiksi niiden

sijainnista ja aukioloajoista. Kyse olisi lähinnä tietojen antamisesta tietyn pelityypin pelaamisen paikasta. Muutetun säännöksen tarkoituksena ei olisi kieltää Veikkaus Oy:n internetissä toteuttamaa hakusanamarkkinointia siten toteutettuna, että sellaista yhtiön pelipalvelussa pelattavaa rahapeliä, jonka markkinointi olisi 4 ja 5 momenttien mukaisesti kielletty, koskeva hakutulos voisi sisältää linkin Veikkaus Oy:n verkkopalveluun. Hakutulos voisi tällöin sisältää myös pelin nimen. Niin ikään Veikkaus Oy:n asiakkaan erikseen itselleen tilaamissa uutiskirjeissä tai viesteissä olisi mahdollista antaa tietoa esimerkiksi sellaisten uusien rahapelien, joiden markkinointi olisi muutoin kielletty, pelattavaksi tulosta kyseisen rahapelin pelipaikkaan.

Pykälän 7 momentissa säädettäisiin rahapelien markkinoinnin yhteydessä annettavista tiedoista. Momentin mukaan rahapelien kuvallisen tai painetussa julkaisussa julkaistun markkinoinnin tulee aina sisältää tieto rahapelaamisen sallitusta ikärajasta sekä lisäksi tieto pelaajan mahdollisuudesta asettaa itselleen pelikielto ja rahapeliongelmiin apua tarjoavasta palveluntuottajasta, mikäli tämä on markkinointimateriaalissa käytettävän tilan vuoksi mahdollista. Vaikka momentissa on huomioitu, että tietojen antaminen ei aina ole mahdollista, tietojen antaminen on lähtökohtaisesti tärkeää, jotta markkinoinnissa rahapelaamisen erityislaatuisuus on huomioitu kertomalla pelaamisesta aiheutuvien ongelmien hallintakeinoista. Tietojen antamatta jättämisen on siten oltava perusteltavissa.

Pykälän 8 momentissa säädettäisiin kiellosta kohdistaa markkinointia pelaajille, jotka ovat asettaneet itseään koskevan kaikkea pelaamista koskevan eston. Momentin mukaan sellaisille pelaajille, jotka ovat asettaneet rahapelikohtaisen eston saa kohdistaa ainoastaan sellaisen rahapelin markkinointia, jonka pelaamista hän ei ole itse estänyt. Sen lisäksi, että laissa säädettäisiin suoramarkkinointikiellosta pelaamisen estoja asettaneelle pelaajalle, pelaajalla olisi ilman pelaamisen estojen asettamista mahdollisuus suoramarkkinointikiellon asettamiseen Veikkaus Oy:n pelipalvelussa, asiakaspalvelussa, pelisalissa ja pelikasinossa.

Pykälän 9 momentissa säädettäisiin Poliisihallituksen tehtävästä valvoa, että rahapelien markkinoinnissa noudatetaan arpajaislain ja kuluttajansuojalain säännöksiä. Veikkaus Oy:n olisi annettava vuosittain sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle selvitys rahapelien markkinoinnista. Pykälän 10 momenttiin sisältyisi asetuksenantovaltuussäännös, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä 9 momentissa tarkoitetun selvityksen sisällöstä. Säännökset vastaisivat sisällöltään voimassa olevan lain 14 b §:n 3 ja 4 momenttia.

14 c §. *Veikkaus Oy:n asettamat rajoitukset pelaamiselle.* Uusi 14 c § on lisätty arpajaislakiin arpajaislain muuttamisesta annetulla lailla (677/2019), joka tulee 14 c §:n osalta voimaan 1.1.2022. Kaikessa rahapelaamisessa käyttöön otettavan pakollisen tunnistautumisen vuoksi tunnistautumista koskevat säännökset sisällytettäisiin kaikkien rahapelien osalta ehdotettuun 14 §:ään.

Ehdotetussa 14 c §:ssä säädettäisiin jatkossa Veikkaus Oy:n velvollisuudesta tarvittaessa asettaa rahapelien pelaamiselle pelilaji-, pelityyppi-, peli- ja pelaajakohtaisia määrällisiä ja ajallisia rajoituksia. Toisin kuin muutettavaksi ehdotetun 15 §:n 2 momentin nojalla annettava yksittäisen pelaajan pelaamista koskeva kielto tai rajoitus, Veikkaus Oy:n 14 c §:n nojalla asettamat rajoitukset koskisivat yleisesti pelaamista. Veikkaus Oy:n tulisi tarjota pelaajalle myös mahdollisuus itse asettaa edellä mainittuja rajoituksia. Rajoitusten tarkoituksena olisi pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäiseminen ja vähentäminen.

Sisäministeriön asetuksella säädettäisiin Veikkaus Oy:n rahapelien pelisäännöistä, jotka voisivat sisältää 13 c §:n 5 momentin mukaisesti myös erilaisia määrällisiä ja ajallisia rajoituksia. Sen lisäksi, että sisäministeriön asetuksella säädettäisiin kyseisistä rajoituksista ja muista pelaa-

misen hallinnan välineistä, tulisi Veikkaus Oy:n tarvittaessa asettaa muita rajoituksia sekä tarjota pelaajille mahdollisuuksia tällaisten rajoitusten asettamiseen. Tällaisia rajoituksia voisivat olla esimerkiksi pelaamiseen käytettävän ajan päiväkohtainen rajoittaminen, päiväkohtaiset määrälliset rajoitukset pelien arvontoihin osallistumiselle tai osto- ja tappiorajoitukset eripituisilla aikaväleillä. Rajoitukset voisivat vaihdella riippuen eri pelien ominaisuuksista ja niiden haittariskeistä. Rajoituksia suunnitellessaan Veikkaus Oy:n tulisi tehdä yhteistyötä ainakin asetusvalmistelusta vastaavan sisäministeriön ja haittojen ehkäisystä ja vähentämisestä vastaavien viranomaisten kanssa. Voimassa olevaan 14 §:n 4 momenttiin sisältyy säännös Veikkaus Oy:n velvollisuudesta tarvittaessa asettaa sähköisesti välitettävien rahapelien pelaamiselle määrällisiä ja ajallisia rajoituksia. Ehdotettu 14 c § vastaisi osittain 14 §:n 4 momenttia.

15 §. *Pelaamisen estäminen ja kieltäminen pelikasinossa ja erityisessä pelisalissa.* Voimassa olevassa 15 §:ssä säädetään pelaamisen estämisestä ja kieltämisestä pelikasinossa. Pykälässä säädetään muun muassa, että pelikasinoon ei saa päästää henkilöä, joka on alle 18-vuotias taikka ilmeisesti alkoholin tai muun päihdyttävän tai huumaavan aineen vaikutuksen alainen. Lisäksi pykälässä säädetään Veikkaus Oy:n oikeudesta kieltää henkilöltä pääsy pelikasinoon tai rajoittaa hänen pelaamistaan 2 momentissa tarkoitetuilla perusteilla. Näitä perusteita ovat epäilty pelivilppi, pelikasinon järjestykselle häiriötä aiheuttava käytös, pelaamisen aiheuttamat haitat sekä pelaajan pyyntö pääsyn estämisestä tai pelaamisen rajoittamisesta. Kielto tai rajoitus on voimassa vähintään kolme kuukautta ja enintään yhden vuoden.

Ehdotetun 13 c §:n 5 momentin asetuksenantovaltuuksien nojalla sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi pelien tahtia ja muita ominaisuuksia koskevia sekä määrällisiä ja ajallisia rajoituksia koskevia määräyksiä. Sisäministeriö on antanut asetuksella säännökset verkossa pelitilin kautta tapahtuvan rahapelien pelaamisen rajoituksista. Tarkoitus on, että sisäministeriön asetuksella säädettäisiin jatkossa vastaavan kaltaisista rajoituksista myös muidenkin kuin verkossa pelattavien rahapelien osalta tunnistautuneen pelaamisen laajentuessa kaikkeen rahapelaamiseen. Lisäksi ehdotettuun 14 c §:ään sisältyisi Veikkaus Oy:n velvollisuus asettaa rahapelien tunnistautuneena pelattavien rahapelien pelaamiselle pelilaji-, pelityyppi-, peli- ja pelaajakohtaisia määrällisiä ja ajallisia rajoituksia pelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Ehdotetusta 14 c §:stä poiketen 15 §:ssä nojalla annettu sisäänpääsyä koskeva kielto tai pelaamisen rajoitus kohdistuisi yksittäiseen pelaajaan. Vaikka kyseessä ei olisi hallintolaissa (434/2003) tarkoitetusta hallintomenettelystä, pelaajan oikeusturvan kannalta on tärkeää, että kiellon tai rajoituksen perusteista säädetään lailla ja että Veikkaus Oy perustelee annetun kiellon tai rajoituksen sen kohteena olevalle pelaajalle. Pelaaja voisi ehdotetun 4 momentin mukaisesti pyytää kiellon poistamista momentissa säädetyin edellytyksin.

Pykälää ehdotettaisiin muutettavaksi siten, että pelikasinon lisäksi säädettäisiin pelaamisen estämisestä ja kieltämisestä erityisessä pelisalissa. Erityisellä pelisalilla tarkoitettaisiin 4 §:n 6 kohdassa tarkoitettua yksinomaan tai pääasiallisesti rahapelien pelaamiseen varattua tilaa. Pelaamisen estäminen olisi mahdollista toteuttaa kieltämällä henkilöltä sisäänpääsy tilaan. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin myös Veikkaus Oy:n oikeudesta poistaa henkilö pelikasinosta tai erityisestä pelisalista momentissa säädetyillä perusteilla. Lisäksi kiellon tai rajoituksen voimassaoloa koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi siten, että niiden vähimmäispituus olisi kolmen kuukauden sijasta yksi kuukausi.

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) syrjintäkielto edellyttää, että Veikkaus Oy kohtelee pelikasinon ja erityisen pelisalin asiakkaita yhdenvertaisesti. Tämän varmistamiseksi ja myös kasinotoiminnan harjoittajan oikeusturvan kannalta on katsottu tarpeelliseksi säätää lailla pelaamisen estämisen ja kieltämisen perusteista pelikasinossa. Pelikasinoa koskevien pelaamisen estämistä ja kieltämistä koskevien perusteiden laajentaminen koskemaan erityistä pelisalia voidaan pitää

välttämättömänä, koska erityinen pelisali on rahapelaamiseen tarkoitettu ympäristö ja myös siellä pelaamiseen liittyy korkeampi rahapelihaittojen riski, vaikka uhkapelaaminen ei ole erityisessä pelisalissa sallittua, kuten pelikasinossa.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin alle 18-vuotiasta tai päihtynyttä henkilöä koskevasta sisäänpääsyn estämisestä ja henkilön poistamisesta myös erityisen pelisalin osalta. Muilta osin säännös vastaisi voimassa olevaa lakia.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin muista perusteista, joilla Veikkaus Oy voisi kieltää henkilöltä sisäänpääsyn pelikasinoon tai erityiseen pelisaliin. Momentin 1 ja 2 kohdan tarkoituksena on suojella pelaajia, pelitoiminnan harjoittajaa ja sen henkilökuntaa pelivilpiltä ja häiriökäyttäytymiseltä. Voimassa olevassa arpajaislain 15 §:ssä edellytetään, että henkilö on todennäköisin syin syyllistynyt pelivilppiin tai hänen käyttäytymisensä voidaan todennäköisin syin epäillä aiheuttavan häiriötä. Momentin 1 ja 2 kohdasta ehdotetaan poistettavaksi todennäköisin syin edellytys, koska ei ole tarkoituksenmukaista edellyttää rikosoikeudellisen näyttökynnyksen ylittymistä. Momentin 1 ja 2 kohtien soveltaminen edellyttäisi kuitenkin, että henkilön toiminnasta johtuva kielto tai rajoitus olisi riittävällä tavalla perusteltu pelikasinon tai erityisen pelisalin järjestyksen ja turvallisuuden kannalta ottaen huomioon tilassa harjoitettava rahapelitoiminta.

Kuten voimassa olevassa 2 momentin 3 kohdassa säädetään, pelikasinotoiminnan harjoittajalla olisi mahdollisuus puuttua henkilön pelaamiseen, jonka se arvioi aiheuttavan pelaajalle rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja. Myös tämän mahdollisuuden laajentaminen koskemaan erityisiä pelisaleja olisi perusteltua. Haittoja aiheuttavaa pelaamista voi olla vaikea havaita, mutta pelikasinon tai erityisen pelisalin henkilökunta voi pelaajan käyttäytymisestä tehdä päätelmän, ettei henkilön pelaaminen ole hallittua, vaan hänelle aiheutuu pelaamisesta taloudellisia, sosiaalisia tai terveydellisiä haittoja. Ehdotetun 14 §:ssä säädetyn pakollisen tunnistautumisen voimaantulon jälkeen erityisessä pelisalissa pelaamisen edellytyksenä on henkilökohtaisen pelitilin avaaminen pelaajalle, minkä johdosta henkilö ei voisi pelata erityisessä pelisalissa muutoin kuin pelitilille kirjautuneena. Pakollisen tunnistautumisen käyttöönotto useimmissa tapauksissa käytännössä mahdollistaisi pelaajan pelaamisen estämisen pelitilille asetetun pelikiellon avulla. Henkilökohtaisen kohtaamisen johdosta pelikasinon tai erityisen pelisalin henkilökunnalle voi muodostua käsitys rahapelaamisen henkilölle aiheuttamasta ongelmallisesta tai haitallisesta vaikutuksesta esimerkiksi henkilön pelaamiseen käyttämästä ajasta, pelikerroista, pelaamiseen käytetystä rahamäärästä tai muusta henkilöön liittyvästä syystä. Henkilökunnan edustaja voi havaintojen puheeksi ottamisella yhdessä pelaajan kanssa sopimalla tai pelaamisesta aiheutuvien ilmeisten haittavaikutusten johdosta päätyä esimerkiksi käyntimäärien rajoittamiseen tai muihin rajoittaviin toimiin tai viime kädessä kieltoihin. Säännös siten täydentäisi pakolliseen tunnistautumiseen liittyviä henkilön pelaamisen hallinnan ja estämisen keinoja. Momentin 4 kohdassa säädettäisiin henkilön itsensä pyytämästä sisäänpääsyn estämisestä tai pelaamisen rajoittamisesta myös erityiseen pelisaliin. Pelaajan ei tarvitsisi erikseen perustella pyyntöä. Pelaajan tulisi voida pyytää kiellon asettamista pelikasinoon ja erityiseen pelisaliin myös ilman, että hänen tarvitsisi asioida niissä. Kiellon voisi asettaa pelisalien osalta Veikkaus Oy:n pelipalvelussa. Pelikasinon osalta tarkempi tekninen toteutustapa ei ole vielä tiedossa.

Ehdotetun 2 momentin mukaan Veikkaus Oy:llä olisi oikeus estää henkilön sisäänpääsy ja poistaa pelaaja pelikasinosta ja erityisestä pelisalista momentissa tarkoitetuilla perusteilla. Tilasta poistamista koskevat perusteet olisivat samat kuin sisäänpääsyn estämistä koskevat perusteet. Myös sellainen henkilö voitaisiin säännöksen nojalla poistaa tilasta, jolle on aiemmin asetettu voimassa oleva sisäänpääsykielto tai sisäänpääsyä koskeva rajoitus. Sisäänpääsyn estämisestä ja poistamisesta vastaisi Veikkaus Oy. Käytännössä tehtävän hoitaisi Veikkaus Oy:n henkilö-

kuntaan kuuluva henkilö. Jos pelikasinon tai erityisen pelisalin vartioinnista vastaisi vartioimisliike, vartiointia suorittavan vartijan toimivaltuudet määräytyisivät yksityisistä turvallisuuspalveluista (1085/2015) annetun lain mukaisesti.

Ehdotetun 3 momentin mukaan kielto tai rajoitus voitaisiin asettaa toistaiseksi voimassa olevana. Toistaiseksi voimassa oleva kielto tai rajoitus olisi voimassa vähintään vuoden. Pelaaja voisi ehdotetun 4 momentin mukaan pyytää toistaiseksi voimassa olevan kiellon tai rajoituksen poistamista aikaisintaan vuoden kuluttua kiellon tai rajoituksen asettamisesta. Pelaajan aloitteesta 2 momentin 4 kohdassa tarkoitetussa tilanteessa asetetun toistaiseksi voimassa olevan kiellon tai rajoituksen poistaminen tulisi voimaan kolmen kuukauden kuluttua poistamista koskevasta pyynnöstä. Jos toistaiseksi voimassa oleva kielto tai rajoitus on asetettu Veikkaus Oy:n aloitteesta 2 momentin 1-3 kohdan mukaisessa tilanteessa, pelaaja voisi pyytää kiellon poistamista aikaisintaan vuoden kuluttua kiellon asettamisesta. Pelaajan tekemän pyynnön jälkeen Veikkaus Oy:n olisi arvioitava, onko kiellon voimassa ololle painavia syitä ja perusteltava pelaajalle kiellon mahdollinen jatkuminen. Tällaisina painavina syinä voitaisiin pitää esimerkiksi kiellon antamiseen johtaneisiin syihin liittyvien olosuhteiden säilyminen kiellon antamisen ajankohdan mukaisina taikka pelaajan häiriökäyttäytymisen tai pelivilpin toistuminen Veikkaus Oy:n asiakkaana.

16 §. *Raha-automaatteja koskevat erityiset säännökset.* Voimassa olevaa pykälää ja sen otsikkoa ehdotetaan muutettavaksi siten, että ne rajataan koskemaan raha-automaatteja koskevia erityisiä säännöksiä. Rahapelien toimeenpanossa tapahtuneiden muutosten johdosta kasinopelejä ei enää ole tarjolla muualla kuin Veikkaus Oy:n omissa erityisissä pelisaleissa ja pelikasinolla eikä niitä koskeva erityissääntely tämän vuoksi olisi enää tarpeen.

Voimassa olevassa pykälässä edellytetään, että raha-automaatit ja kasinopelit tulee sijoittaa valvottuun tilaan eikä niitä saa sijoittaa tilaan, jossa niiden käyttäminen voi vaarantaa turvallisuutta tai aiheuttaa järjestyshäiriöitä. Pykälästä ehdotetaan poistettavaksi viittaus kasinopeleihin ja pykälää ehdotetaan täydennettäväksi säännöksellä, jonka mukaan raha-automaatit tulee sijoittaa siten, että niillä pelaamista voidaan esteettömästi valvoa. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että raha-automaatin sijoituspaikan henkilökunta voi valvoa raha-automaattipelaamista siten, että pelaaminen voidaan tarvittaessa estää tai keskeyttää.

Ehdotetulla säännöksellä on merkitystä erityisesti alaikäispelaamisen estämisessä, jota tulee toteuttaa aktiivisen valvonnan keinoin. Ehdotettu täydennys vastaa pelipisteisiin sijoitettujen raha-automaattien osalta nykykäytäntöä, jossa Veikkaus Oy edellyttää yhtiön ja raha-automaatin sijoituspaikan haltijan välisessä asiamiessopimuksessa automaatin sijoittamista paikkaan, jossa pelaamista voidaan valvoa ja jossa sijoituspaikan henkilöstöllä on esteetön näköyhteys raha-automaatille Veikkaus Oy:n ja sijoituspaikan haltijan kesken sovitusta valvontapisteestä. Veikkaus Oy:n ja raha-automaatin sijoituspaikan haltijan väliseen sopimukseen sisältyy ehto raha-automaattipelaamisen ikärajavalvonnasta. Myös kaupan ala on sitoutunut alaikäisten rahapelaamista estävään omavalvontaan. Ikärajavalvonnassa noudatetaan 30 vuoden viiteikärajaa, mikä merkitsee pelaamisen estämistä tapauksissa, joissa alle 30-vuotiaalta vaikuttava henkilö ei pysty todentamaan ikäänsä kuvallisesta henkilöllisyysasiakirjasta.

Pelikasinon ja erityisten pelisalien osalta raha-automaattipelaamisen valvonnasta vastaa Veikkaus Oy:n oma henkilöstö. Arpajaislain mukaan Veikkaus Oy ei saa päästää alle 18-vuotiasta pelikasinoon ja vastaava kielto ehdotetaan laajennettavaksi edellä 15 §:ssä koskemaan myös erityisiä pelisaleja. Pelisalipelaamisen osalta myös Veikkaus Oy noudattaa edellä mainittua 30 vuoden viiteikärajaa.

Poliisihallitus arpajaisten toimeenpanon valvonnasta vastaavana viranomaisena valvoo, että Veikkaus Oy kaikessa toiminnassaan noudattaa rahapelaamista koskevaa vähimmäisikärajaa ja että Veikkaus Oy ohjeistaa ja valvoo ikärajan noudattamista rahapelien jälleenmyynnissä ja raha-automaattien sijoituspaikoissa.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi 2 momentti, joka sisältäisi velvoitteen suunnitella raha-automaattien sijoittelua pelipisteisiin ja niiden käytettävänä pitämistä pelipisteissä koskevat periaatteet siten, että pelaamisesta aiheutuvat taloudelliset, sosiaaliset ja terveydellisiä haitat olisivat mahdollisimman vähäisiä. Sijoittelussa ja käytettävänä pitämisessä olisi otettava lisäksi erityisesti huomioon rahapelaamisen haitat alaikäisille ja haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille. Ehdotettu säännös on osa esitykseen sisältyviä toimenpiteitä, joiden tavoitteena on ehkäistä ja vähentää raha-automaattipelaamisesta aiheutuvia haittoja. Osana näitä toimenpiteitä 14 b §:ssä rahapelien markkinointia koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi muun ohella siten, että raha-automaattien markkinointi olisi suoraan lain nojalla kielletty ja siten, että raha-automaatteja koskeva markkinointikielto ulotettaisiin koskemaan elämyksellisen markkinoinnin lisäksi myös nykyisin sallitun niin sanotun pelikohdeinformaation antamista.

Raha-automaattien käytettävänä pitämistä ja sijoittelua koskevat periaatteet voisivat käytännössä tarkoittaa esimerkiksi periaatteita sijoituspaikkakohtaisista raha-automaattien enimmäismääristä, raha-automaattien pitämistä suljettuina tiettyinä kellonaikoina ja raha-automaattien näkyvyyden huomioimisesta niiden sijoituspaikoissa siten, että liiketilassa asiointi olisi mahdollista ilman näköyhteyttä raha-automaatteihin ja altistumista raha-automaattipelaamiselle kuitenkin siten, että pelaaminen on 1 momentissa tarkoitetulla tavalla valvottavissa. Raha-automaattia ei tulisi sijoittaa liiketilaan, jonka asiakaskunta pääasiallisesti koostuu alaikäisistä, eikä liiketilassa paikkaan, joka sijaitsee esimerkiksi lasten leikkipaikan tai muun alaikäisten erityisen mielenkiinnon kohteen välittömässä läheisyydessä. Raha-automaatteja ei tulisi sijoittaa myöskään sellaisiin paikkoihin, joita käyttävät pääasiassa sellaiset henkilöt, joiden voidaan arvioida tarvitsevan suojaa rahapelaamisesta aiheutuvilta haitoilta. Tällainen paikka voisi olla esimerkiksi liiketila päihdehuollon tai mielenterveyspalveluiden yksikön yhteydessä.

Pykälää on muutettu arpajaislain muuttamisesta annetulla lailla (677/2019), joka tulee tältä osin voimaan 1.1.2022. Pykälään tehtiin tekninen muutos erityisautomaattia koskevan määritelmän kumoamisen johdosta siten, että säännöksestä poistettiin maininta erityisautomaateista.

16 a §. *Raha-automaatteja koskeva omavalvonta.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi omavalvontaa koskeva pykälä 16 §:ssä asetettujen tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi. Omavalvonnalla tarkoitetaan järjestelyä, jonka avulla varmistettaisiin, että rahapelitoiminnassa toimittaisiin lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Pykälä velvoittaisi sekä Veikkaus Oy:tä että pelipisteen haltijaa laatimaan suunnitelman tavoitteiden toteuttamisesta. Veikkaus Oy:n olisi 1 momentin mukaisesti laadittava kirjallinen suunnitelma 16 §:ssä tarkoitetun valvonnan ja suunnittelun yleisestä toteuttamisesta sekä pidettävä kirjaa raha-automaattien sijainnista ja yleisistä ja erityisistä määräyksistä, joita se on antanut niiden valvonnasta.

Pelipisteiden haltijaa koskevassa 2 momentissa pyrittäisiin varmistamaan, että tällä on riittävät ja oikeat tiedot toimintaansa liittyvistä lain mukaisista velvoitteista ja niiden käytännön toteuttamiseen liittyvistä riskeistä. Toimintaympäristöt vaihtelevat ja riskejä on syytä arvioida kunkin ympäristön erityiset piirteet huomioiden. Raha-automaattien pelipisteen haltijan olisi laadittava kirjallinen suunnitelma toimintansa lainmukaisuuden ja 1 momentissa tarkoitetun Veikkaus Oy:n laatiman suunnitelman noudattamisen varmistamiseksi, noudatettava sitä ja pidettävä sen toteuttamisesta kirjaa. Suunnitelma olisi pidettävä ajan tasalla ja pelipisteen haltijan olisi huolehdittava siitä, että valvontaan osallistuva henkilökunta tuntee tässä laissa säädetyt ja suunnitelmassa määrätyt velvoitteensa.

Pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa omavalvontasuunnitelmissa tulisi kuvata laissa säädetyt velvoitteet, niiden käytännön toteuttamiseen liittyvät riskit, miten velvoitteiden noudattamista seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan. Laissa ei määriteltäisi omavalvontasuunnitelman yksityiskohtaista sisältöä. Sisäministeriön asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä omavalvontasuunnitelmien laatimisesta sekä sen sisällöstä ja toteuttamisesta.

19 §. *Tuoton tilittäminen.* Pykälässä säädetään Veikkaus Oy:n tuoton tilittämisestä. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Veikkaus Oy:n kyseisen lainkohdan nojalla asianosaisille ministeriöille tilittämään tuottoon luettaisiin Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan tuoton lisäksi myös Veikkaus Oy:n tytäryhtiöltään mahdollisesti saama osinkotulo. Ehdotettu muutos on tarpeen, jotta Veikkaus Oy:n tytäryhtiöltään mahdollisesti saama osinkotulo, jossa ei ole kyse rahapelitoiminnan tuotosta, tulisi jaettavaksi arpajaislain 4 luvussa säädetyn mukaisesti. Arpajaislain 19 §:n 1 momentin muutoksen yhteydessä tulisi selvyyden vuoksi muuttaa myös arpajaislain 4 luvun otsikkoa siten, että otsikossa viitattaisiin rahapelitoiminnan tuoton sijasta Veikkaus Oy:n tuottoon, johon luettaisiin edellä esitetyllä tavalla rahapelitoiminnan tuoton lisäksi myös Veikkaus Oy:n tytäryhtiöiltään saama osinkotulo.

35 §. *Bingopelin voitot.* Pykälän 2 momentissa säädetään pelaajille jaettavien voittojen enimmäisarvosta. Voittojen enimmäisarvo ei saa ylittää 75 prosenttia kuuden kalenterikuukauden kokonaismyynnin arvosta, kuitenkin niin, ettei jaettavien voittojen enimmäisarvo saa ylittää 95 prosenttia yhdenkään kalenterikuukauden aikana. Arpajaislain 32 §:ää muutettiin 1.10.2019 voimaan tulleella lailla 677/2019 siten, että bingolupa voidaan myöntää enintään kolmeksi vuodeksi aiemmin voimassa olleen lain mukaisen kahden vuoden sijaan. Samalla tilityskausi muutettiin lain 36 §:ssä yhdeksi vuodeksi, kun se aiemmin oli ollut kuusi kuukautta. Lakimuutoksen yhteydessä ei muutettu jaettavien voittojen kuuden kuukauden seuranta-aikaa. Tämä aiheuttaa bingopelin toimeenpanijoille ylimääräistä työtä, koska he joutuvat seuraamaan voittojen jakoa edelleen kuuden kuukauden ajalta tilityskauden ollessa yhden vuoden. Hallinnollisen taakan vähentämiseksi ja toiminnan sujuvoittamiseksi voittojen enimmäisarvon seuranta-aikaa ehdotetaan muutettavaksi yhteneväiseksi tilityskauden kanssa. Ehdotetun muutoksen mukaan voittojen enimmäisarvo ei saisi ylittää 75 prosenttia 12 kalenterikuukauden kokonaismyynnin arvosta, kuitenkin niin, ettei jaettavien voittojen enimmäisarvo saa ylittää 95 prosenttia yhdenkään kalenterikuukauden aikana.

36 §. *Tilitys ja tilityksen oikaisu.* Pykälän 1 momentissa säädetään bingopelin tilityksen toimittamisesta. Bingopelin tilitys on toimitettava kuukauden kuluessa tilityskauden päättymisestä lupaviranomaiselle. Oma-aloitteisen verojen verotusmenettelystä annetun lain (768/2016) 17 §:ssä säädetään, että arpajaisverovelvollisen on annettava verokauden veroilmoitus viimeistään verokautta seuraavan toisen kalenterikuukauden yleisenä eräpäivänä. Yleinen eräpäivä arpajaisveron osalta on kuukauden 12. päivä. Esimerkiksi tammikuussa pidetyn bingopelitilaisuuden vero ilmoitetaan ja maksetaan viimeistään maaliskuun 12. päivä. Bingotilitys on siis toimitettava kuukauden kuluessa tilityskauden päättymisestä, kun taas arpajaisverolle on maksuaikaa kaksi kuukautta. Hallinnollisen taakan keventämiseksi ja toiminnan sujuvoittamiseksi bingopelin tilityksen toimitusaikaa esitetään pidennettäväksi kahteen kuukauteen nykyisen yhden kuukauden sijasta. Muutoksen seurauksena bingopelien toimeenpanijat voisivat toimittaa bingotilityksen siten, että kaikki arpajaisverotositteet olisivat mukana tilityksessä ja tilitys voitaisiin toimittaa asetetussa määräajassa. Bingopelin toimeenpanijan ei tarvitsisi toimittaa arpajaisverotositteita erikseen myöhemmin, vaan tilitys saataisiin kerralla kuntoon. Bingopelien toimeenpanijayhdistykset ovat antaneet Poliisihallitukselle palautetta siitä, että jos yhdistys maksaa arpajaisveroja etukäteen, verottaja saattaa palauttaa liikaa maksettuja veroja yhdistykselle takaisin ja periä niitä myöhemmin, kun yhdistys ei välttämättä huomaa palautusta. Ehdotettu muutos vähentäisi myös lisäaikapyyntöjä bingotilitysten toimittamiselle.

42 §. *Arpajaisten valvonta*. Arpajaisten toimeenpanon valvontaa koskeva pykälä ehdotetaan uudelleen muotoiltavaksi vastaamaan arpajaislain tarkoitusta koskevaan 1 §:ään, Veikkaus Oy:n tehtävää koskevaan 12 §:ään ja rahapelien toimeenpanoa koskevaan 13 c §:ään tehtyjä aikaisempia muutoksia. Lain soveltamisalaa koskevassa 1 §:n 2 momentissa säädetään, että lain tarkoituksena on taata yleishyödyllisiin arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Säännös muotoiltiin uudelleen 1.1.2017 voimaan tulleella lainmuutoksella. Pykälää muutettiin tuolloin siten, että pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentämisen lisäksi näitä haittoja on myös ehkäistävä rahapelejä toimeenpantaessa. Ehkäisemis- ja vähentämisvelvoite laajennettiin samalla koskemaan uuden muotoilun mukaisesti myös pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia haittoja. Samalla lakimuutoksella vastaava uudelleenmuotoilu toteutettiin lain rahapelien toimeenpanoa koskevaan 13 c §:ään ja Veikkaus Oy:n tehtäväksi säädettiin 12 §:ssä yhdenmukaisesti 1 §:n kanssa rahapelitoiminnan harjoittaminen siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään. Arpajaisten valvontaa koskevassa 42 §:ssä arpajaistoiminnan valvonnan tarkoitukseksi on säädetty lain tarkoituksen toteutumisen varmistaminen. Arpajaislain tarkoituksen toteutuminen varmistetaan arpajaistoimintaan kohdistuvalla valvonnalla, joka on pykälän 2 momentissa säädetty Poliisihallituksen ja poliisilaitosten tehtäväksi.

Valvonnan tehtävät vastaavat arpajaislain tarkoitusta, mutta valvontaa koskevasta pykälästä puuttuu maininta arpajaistoiminnasta aiheutuvista taloudellisista haitoista. Ehdotetuilla muutoksilla on tarkoitus täsmentää arpajaistoiminnan valvonnan tarkoitusta koskemaan myös toiminnasta mahdollisesti aiheutuvia taloudellisia haittoja. Samoin arpajaistoiminnan valvontapykälästä puuttuu arpajaislain tarkoitussäännöksessä määritelty arpajaisista aiheutuvien haittojen ehkäiseminen. Sekä taloudellisten haittojen huomioiminen että haittojen ehkäisyn lisääminen arpajaistoiminnan valvontapykälään yhdenmukaistaisi säännöksen lain tarkoituspykälän kanssa.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi lisäämällä Poliisihallituksen valvontatehtävään rahanpesulaissa säädetty valvonta. Poliisihallitukselle rahanpesulaissa säädetty valvontatehtävä koskee sekä Veikkaus Oy:tä että yhtiön rahapelien myyntiä hoitavia elinkeinonharjoittajia ja yhteisöjä, jos Veikkaus Oy on antanut asiakkaan tunnistamisen ja henkilöllisyyden todentamisen tällaisen muun elinkeinonharjoittajan tai yhteisön tehtäväksi (asiamies). Veikkaus Oy:öön sovelletaan rahapesulakia kokonaisuudessaan, eikä se voi vapautua laissa säädetyistä velvollisuuksistaan sillä perusteella, että se käyttää velvollisuuksien täyttämisessä asiamiehiä. Asiamiehiin sovelletaan rahanpesulain 3 ja 4 lukuja kokonaisuudessaan sekä 7 ja 8 lukuja niissä säädetyiltä osin. Pykälän 2 momenttiin ehdotetulla lisäyksellä täydennetään arpajaislaissa Poliisihallitukselle säädettyä rahapelitoiminnan valvontatehtävää. Poliisihallitus vastaa Veikkaus Oy:n ja sen pelejä myyvien asiamiesten rahanpesulain mukaisesta valvonnasta. Tämä valvonta on olennaisesti sidoksissa Poliisihallitukselle arpajaislaissa säädettyyn rahapelitoiminnan valvontaan. Tämän johdosta on perusteltua, että Veikkaus Oy:n tulee arpajaislain 46 §:n nojalla myös korvata valtiolle rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen valvonnasta aiheutuvat valvontakustannukset osana rahapelitoiminnan valvontakustannuksia.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti, jolla mahdollistettaisiin Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanossa käytettävien pelijärjestelmien sijainti Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen jäsenvaltiossa. Muutoksen johdosta Veikkaus Oy:llä olisi mahdollisuus pelijärjestelmiä koskevissa tietoteknisissä ratkaisuissa hyödyntää muun muassa pilvialustateknologiaa. Näissä ratkaisuissa Veikkaus Oy:n pelijärjestelmät eivät sijaitsisi fyysisesti Suomessa, vaan pe-

lijärjestelmien toteutuksessa ja sijaintipaikassa voitaisiin hyödyntää Manner-Suomen ulkopuolella sijaitsevia konesali- ja pilvipalveluja. Pelijärjestelmään liittyvät tietotekniset ratkaisut voisivat sisältää myös rahapelin arvonnan ja siihen liittyviä toimia.

Veikkaus Oy:n pelijärjestelmien sijoittamisessa on välttämätöntä huolehtia yhtiön rahapelien riittävästä valvonnasta pelijärjestelmien sijaintipaikasta riippumatta. Pelijärjestelmän sijainnilla voi olla vaikutuksia Poliisihallituksen toteuttaman tietoteknisen valvonnan ratkaisuihin. Jos pelijärjestelmä tai sen osa sijaitsee Manner-Suomen ulkopuolella, on varmistettava, että Poliisihallituksen tietoteknisen valvonnan ratkaisut voidaan toteuttaa tavalla, joka ei vaaranna valvonnan arpajaislaissa säädettyä tavoitetta ja siten, että pelaajien oikeusturvaa ei vaaranneta. Tietotekninen valvonta perustuu pääosin oikeellisuusvalvontaan eli siihen, että rahapelitapahtumiin liittyvä tieto siirtyy muuttumattomana Poliisihallituksen valvontajärjestelmään. Rahapelitapahtumia ovat ainakin rahapeliin osallistuvan pelaajan panostus, pelaajan valinnat, pelin arvontaan liittyvät tiedot sekä rahapelin tulos sen jälkeen, kun peli on loppuun pelattu tai keskeytynyt. Pelijärjestelmien sijaintia koskevissa ratkaisuissa tulisi varmistaa tiedon muuttumattomuus, eheys ja luotettavuus pelijärjestelmän ja valvontajärjestelmän välillä.

Pelijärjestelmän tai sen osan sijoittaminen Manner-Suomen ulkopuolelle voi vaikuttaa Poliisihallituksen tietoteknisen valvonnan ratkaisuihin, koska viranomaisen toimivalta ulottuu vain Manner-Suomen alueelle, mikä aiheuttaa rajoitteita esimerkiksi valvonnan toteuttamisessa välttämättömälle sähköiselle allekirjoituspalvelulle. Vuonna 2019 julkaistussa sisäministeriön esiselvityksessä selvitetyn mukaisesti valvontajärjestelmä on kokonaisuus, joka muodostuu lähellä edellä mainittuja pelijärjestelmiä sijaitsevista edustapalvelimista ja Poliisihallituksen arpajaishallinnossa sijaitsevasta keskusjärjestelmästä. Rahapelitapahtumia koskeva tieto siirtyy lähes reaaliaikaisesti Veikkaus Oy:n pelijärjestelmästä siihen liitetylle edustapalvelimelle, josta tieto siirretään edelleen keskusjärjestelmään. Jos Poliisihallituksen valvonta-aineisto sisältää salassa pidettävää tietoa, voi tiedon lähettäminen Manner-Suomen ulkopuolelle olla viranomaistoiminnasta annettujen tietoturvamääräysten vastaista. Tällaisessa tilanteessa viranomaisvalvonta voitaisiin toteuttaa esimerkiksi siten, että Veikkaus Oy ylläpitäisi valvontaa varten Manner-Suomen alueella erillistä välityspalvelinta, jolla toteutettaisiin pelijärjestelmän ja valvontajärjestelmän välistä välttämätöntä tietoliikennettä.

Rahapelitoiminnan valvontaan liittyvien alueellisten rajoitusten johdosta on ennen pelijärjestelmän tai sen osan sijoittamista Manner-Suomen ulkopuolelle varmistuttava, ettei pelaajien oikeusturva vaarannu eikä synny väärinkäytöksiä koskevia riskejä. Tämä edellyttää, että tiedon muuttumattomuus, eheys ja luotettavuus pelijärjestelmän ja valvontajärjestelmän välillä voidaan varmistaa myös pelijärjestelmän tai sen osan sijaitessa Manner-Suomen ulkopuolella. Ehdotetun momentin mukaan pelijärjestelmän sijainti Manner-Suomen ulkopuolella edellyttäisi sisäministeriön etukäteen antamaa hyväksyntää vastaavalla tavalla kuin lain 43 §:n 3 momentissa säädetään. Ennen järjestelyn hyväksymistä sisäministeriöllä tulisi olla käytettävissään riittävän kattava selvitys pelijärjestelmän ja valvontajärjestelmän välisen tiedonsiirron suunnitellusta toteutuksesta.

Lisäksi lain 62 a §:ään ehdotetaan uutta säännöstä, jonka mukaan Poliisihallitukselle tulisi toimivalta kieltää rahapelin toimeenpano, jos kuluttajien oikeusturva tai rahapelien toimeenpanon valvonta vaarantuu. Uudella säännöksellä mahdollistettaisiin valvovalle viranomaiselle riittävä toimivalta välittömästi keskeyttää pelin toimeenpano, jos Manner-Suomeen tai sen ulkopuolelle sijoitetulla pelijärjestelmällä toimeenpannun pelin pelitapahtumien muuttumattomuus, eheys tai luotettavuus on vaarantunut.

43 §. *Rahapelien valvonta ja viralliset valvojat.* Säännöksiä rahapelien valvonnasta ehdotetaan muutettavaksi rahapelien valvonnassa toteutuneiden muutosten vuoksi. Nykyisin keskeinen

rooli rahapelien toimeenpanon valvonnassa on Poliisihallitukseen kuuluvalla arpajaishallinnon toteuttamalla hallinnollisella valvonnalla. Valvontaa toteutetaan sekä oikeudellisena valvontana, että tietoteknisenä valvontana Veikkaus Oy:n toimeenpanemien rahapelien valvontaa varten kehitetyllä valvontajärjestelmällä. Oikeudellisella valvonnalla Poliisihallituksen arpajaishallinnon viranhaltijat varmistavat, että Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanossa noudatetaan arpajaislain 13 c §:ää ja sen nojalla annettuja valtioneuvoston ja sisäministeriön asetuksia. Vastaavasti Poliisihallitus varmistaa ylläpitämänsä tietoteknisen valvontajärjestelmän avulla pelaajien oikeusturvaa ja toisaalta ehkäisee väärinkäytöksiä rahapelien toimeenpanossa. Tietoteknisellä valvontajärjestelmällä varmistetaan, että valvontajärjestelmään ja Veikkaus Oy:n pelijärjestelmään tallentuneet tiedot vastaavat toisiaan, mikä on riittävä keino varmistua pelien oikeellisuudesta ilman virallisen valvojan tekemää hyväksyntää. Valvonta- ja pelijärjestelmään tallentuneiden tietojen vastaavuudella varmistetaan, että pelijärjestelmän tiedot ovat siirtyneet valvontaan muuttumattomina, eheinä ja luotettavina. Lisäksi useiden veikkauspelien arvonnan toteuttaminen edellyttää Poliisihallituksen valvontajärjestelmän myötävaikutusta, koska arvonnan satunnaisuuden luotettavuuden varmistaminen perustuu valvontajärjestelmän tuottamaan siemenlukuun. Virallisten valvojien mahdollisuus valvonnan eri osa-alueet kattavaan valvontaan on tosiasiallisesti vähäistä ja säätämällä rahapelien toimeenpanon tältä osin valvonta Poliisihallituksen tehtäväksi muutetaan rahapelien toimeenpanon valvonnan sääntely vastaamaan tapahtunutta kehitystä.

Myös Veikkaus Oy:n rahapelien kehitys, uusien pelien tekniset ratkaisut sekä pelien alustaratkaisut ovat vaikuttaneet siten, että nykyinen sääntely virallisista valvojista ei enää vastaa valvonnan tarpeita ja toisaalta vaikeuttaa Veikkaus Oy:n pelien suunnittelua tarpeettomasti. Tällä hetkellä voimassa oleva arpajaislaki asettaa velvoitteita virallisiksi valvojiksi määrätyille henkilöille ja tämän johdosta uusien pelien ja peliuudistusten teknisiä valvontajärjestelyjä joudutaan sopeuttamaan lain sanamuodon mukaisiksi. Tällaisia epäkohtia syntyy nykyisen arpajaislain 43 §:n 2 momentin johdosta muun muassa siksi, että virallisen valvojan tehtävänä on valvoa, että rahapelien toimeenpanossa noudatetaan sisäministeriön asetuksella säädettyjä pelisääntöjä, ja vahvistaa pelikierroksittain veikkaus-, vedonlyönti- ja totopelien tulokset ja voittojen määrä. Vedonlyönti- ja totopelien toimeenpanomuodot ovat monipuolistuneet merkittävästi, eikä aiemmalle kalenteripäiviin perustuvaan kierroskohtaiseen jaotteluun ole tarvetta. Esimerkiksi yksittäinen vedonlyöntipeli voi koostua pelaajan yksilöllisesti koostamasta useasta eri ajankohtina käytävistä vedonlyöntikohteista, jolloin vedon kiinnittäminen yhdelle kierrokselle ei ole tarkoituksenmukaista. Myös valvonnan sisältö on muuttunut ja pelien merkittävin valvonnan keino on Veikkaus Oy:n pelijärjestelmän tuottaman tiedon muuttumattomuuden, eheyden ja luotettavuuden varmistaminen Poliisihallituksen valvontajärjestelmää hyödyntämällä. Tietoteknisen valvonnan merkityksen lisääntymisen johdosta tarvetta virallisen valvojan tekemälle erilliselle vahvistamiselle ei pelien jälkikäteisvalvonnassa enää ole. Myös raha-arpajaisten toimeenpanossa ja valvonnassa on tapahtunut muutoksia liittyen erityisesti niiden tietotekniseen toimeenpanoon. Raha-arpajaisten ja erityisesti rahapika-arpajaisten valvonta ei ole kaikilta osin mahdollista virallisen valvojan aistinvaraisella valvonnalla, vaan arpojen sekoittaminen, sen valvonta ja myynnin valvonta edellyttävät monimutkaista teknistä toteutusta, minkä johdosta tietoteknisen valvontaprosessin merkitys on keskeinen.

Poliisihallitus voisi jatkossa edelleen kuitenkin määrätä virallisia valvojia ja virallisella valvojalla säilyisi edelleen nykyisenkaltainen keskeinen rooli joidenkin lottotyyppisten veikkauspelien ja nykyisten raha-arpojen lisäarvontojen sekoittamisen sekä arvonnan oikeellisuuden varmistamisessa. Tarvittaessa virallisen valvojan määräys voitaisiin antaa myös muuta rahapelitoiminnan valvonnan tarkoitusta varten.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi Poliisihallituksen virkamiehelle asetettavasta kiellosta osallistua sellaisiin rahapeleihin, joiden tekninen valvonta on hänen tehtävänään. Lisäedellytyksenä asetettavalla kiellolle olisi se, että virkamiehellä olisi mahdollisuus tässä tehtävässä saada tietoonsa sellaista pelitapahtuma-aineistoa, jota hän voisi hyödyntää omassa pelaamisessaan. Ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa, että rahapelien valvontatehtävästä vastaavan virkamiehen toiminta ei vaaranna Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanon tai sen valvonnan luotettavuutta ja uskottavuutta. Tällainen tilanne voisi syntyä, jos sama henkilö valvoo pelien toimeenpanoa ja pelaa sellaisia valvomiaan pelejä, joiden osalta virkamies voisi hyödyntää valvontatehtävässään tietoonsa saamiaan pelitapahtuma-aineistoja. Päätöksen pelaamisen rajoittamisesta tekisi Poliisihallitus. Vastaavan kaltainen pelaamista koskeva kielto sisältyy arpajaislain 49 §:ään, jossa pelikasinon palveluksessa olevalta ja viralliselta valvojalta on kielletty osallistumasta pelikasinossa toimeenpantaviin peleihin. Muilta osin voimassa olevalla lainsäädännöllä ei ole rajoitettu Poliisihallituksen virkamiesten oikeutta pelata rahapelejä.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin arpajaislain 62 §:n 5 momentissa säädettyjen rahapelien valvontamenettelyjen hyväksymisestä. Arpajaislain 62 §:n 5 momentissa tarkoitetut arpajaiset ovat rahapelejä, joiden toimeenpanoon liittyy kansainvälinen rahapeliyhtiöiden välinen yhteistyö. Rahapelin arvonta voidaan esimerkiksi suorittaa ulkomailla. Suomalaisten pelaajien osalta rahapelin toimeenpanijana toimii aina Veikkaus Oy. Käytännössä järjestelyissä on kyse kansainvälisestä yhteistyöstä toisen rahapeliyhtiön kanssa tai useiden rahapeliyhtiöiden kesken. Tällä hetkellä Veikkaus Oy tekee lainkohdassa tarkoitettua yhteistyötä Vikinglotto- ja Eurojackpot-pelien sekä sähköisesti välitettävän toisia vastaan pelattavan pokerin osalta. Sisäministeriö on hyväksynyt kyseisiä yhteistyöpelejä koskevat valvontajärjestelyt. Lainkohtaa muutettaisiin siten, että kansainvälisliitynnäisen rahapelin toimeenpano edellyttäisi sisäministeriön myöntämää lupaa, joka edellyttäisi harkintaa pelin toimeenpanon yhteensopivuudesta yksinoikeuteen perustuvan rahapelijärjestelmän mukaisten perusteiden kanssa. Sisäministeriö hyväksyisi myös pelin toimeenpanon edellytyksenä olevan valvontajärjestelyjen käyttöönoton. Poliisihallituksella rahapelitoiminnan valvontaviranomaisena olisi valvontajärjestelyjen hyväksymistä koskevassa selvittelyssä tärkeä rooli, jotta valvontaviranomaisen toimivaltaa ja tietoteknistä valvontaa koskevat näkökohdat tulisivat riittävällä tavalla huomioiduiksi. Jos luvan voimassaoloon ei olisi enää olemassa perusteita tai jos luvan ehtoja on rikottu, luvan myöntävä sisäministeriö voisi peruuttaa luvan.

44 §. *Poliisihallituksen, poliisilaitoksen ja virallisen valvojan tiedonsaantioikeus*. Voimassa olevan 44 §:n mukaan valvontaviranomaisilla on oikeus saada valvontatehtävän suorittamiseksi tarpeellisia tietoja ja asiakirjoja. Arpajaisten valvonnasta vastaavien viranomaisten tiedonsaantioikeuksia ehdotetaan täsmennettäväksi. Pykälän 1-3 momentissa säädettäisiin Poliisihallituksen, poliisilaitoksen ja virallisen valvojan oikeudesta saada valvontatehtävän kannalta välttämättömiä tietoja maksutta ja salassapitosäännösten estämättä. Tiedonsaantioikeudet rajattaisiin perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti vain valvontatehtävän suorittamiseksi välttämättömiin tietoihin.

Poliisihallituksella olisi arpajaistoiminnan valtakunnallisesta valvonnasta vastaavana viranomaisena laajin tiedonsaantioikeus, joka mahdollistaisi valvontatehtävän kannalta välttämättömien tietojen saamisen Veikkaus Oy:ltä, arpajaisten toimeenpanoon luvan saaneelta yhteisöltä tai säätiöltä ja tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijalta (1 momentti).

Poliisihallitus vastaa arpajaislain 42 §:n mukaan arpajaisten valtakunnallisen valvonnan lisäksi myös arpajaistoiminnan valtakunnallisesta tilastoimisesta. Voimassa olevan 53 §:n 3 momentissa säädetään Veikkaus Oy:n velvollisuudesta toimittaa 3 §:n 2 momentin 1–8 kohdassa tarkoitettujen rahapelien toimeenpanoa koskevat tiedot tilastoimista varten Poliisihallitukselle.

Säännös siirrettäisiin Poliisihallituksen valvontatehtäviä koskevan tiedonsaantioikeuden yhteyteen pykälän 1 momenttiin. Samalla tiedonsaantioikeutta laajennettaisiin 42 §:n mukaisen tilastointitehtävän edellyttämällä tavalla siten, että säännös mahdollistaisi tietojen saamisen tilastointia varten myös arpajaisten toimeenpanoon luvan saaneelta yhteisöltä tai säätiöltä ja tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijalta. Tiedonsaantioikeus koskisi myös tilastoinnin osalta vain välttämättömiä tietoja.

Poliisihallituksen valvonta- ja tilastointitehtävä ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa niin rahapelien kuin muidenkin arpajaisten valvonnan osalta. Tilastoinnin avulla saatu tieto mahdollistaa erityisesti rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen liittyvien toimien tehokkaan kehittämisen ja suunnittelun. Poliisihallitus valvoo tilastoinnin kautta muun muassa erilaisia pelikäyttäytymiseen liittyviä toimintoja, kuten pelaamiselle säädettyjen rajoitusten toteutumista. Valvonnan vaikuttavuutta lisää luotettava tilastotieto esimerkiksi markkinoinnin kohdentamisen vaikutuksista pelikäyttäytymiseen, eri peliryhmiin ja peleihin. Myös tilastoinnin avulla saatava tieto pelaamisen alueellisesta jakautumisesta Suomessa peliryhmittäin on tärkeä tieto rahapelihaittojen taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisyn näkökulmasta. Muun arpajaistoiminnan osalta tilastointia hyödynnetään valvonnassa esimerkiksi arpajaisluvan myöntämisen edellytysten täyttymisen arvioimiseksi sekä sen varmistamiseksi, että arpajaistoiminnan toimeenpano tapahtuu luvassa määrätyllä tavalla. Esimerkiksi arpojen myynnin jakautumista eri toimeenpanojen kesken tilastoitaisiin. Poliisilaitosten tiedonsaantioikeus (2 momentti) rajoittuisi poliisin myöntämien lupien ja sille tehtyjen ilmoitusten valvontaa koskevien välttämättömien tietojen saamiseen, eikä siten kattaisi oikeutta saada tietoja Veikkaus Oy:ltä. Virallisten valvojien tiedonsaantioikeus (3 momentti) puolestaan kohdistuisi virallisten valvojien tehtäviä vastaavasti ainoastaan Veikkaus Oy:n rahapelitoimintaa koskevien välttämättömien tietojen saamiseen.

Pykälän 1-3 momentin säännöksiä täsmennettäisiin lisäksi siten, että tiedonsaantioikeudet koskisivat myös henkilötietoja. Poliisihallituksella olisi siten oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi välttämättömät henkilötiedot Veikkaus Oy:ltä, arpajaisten toimeenpanoon luvan saaneelta yhteisöltä tai säätiöltä ja tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijalta. Tiedonsaantioikeus kattaisi esimerkiksi Veikkaus Oy:n asiakasrekisteriin sisältyvät tiedot sekä Veikkaus Oy:n ehdotetun 51 §:n nojalla käsittelemät henkilötiedot, joiden käsittely Poliisihallituksessa on rahapelitoiminnan tehokkaan valvonnan toteuttamiseksi välttämätöntä. Valvontaan liittyy esimerkiksi väärinkäytösten ja rikosten estäminen. Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan tietoteknisellä valvontajärjestelmällä varmistetaan, että yhtiö toimeenpanee rahapelejä arpajaislain ja sen nojalla annettujen asetusten mukaisesti. Valvonnalla varmistetaan rahapeleihin osallistuvien oikeusturvaa, mutta samalla myös Veikkaus Oy:n oikeusturvaa pelaajien perusteettomilta vaatimuksilta voittojen saamiseksi. Valvontajärjestelmään siirrettävät henkilötiedot ovat välttämättömiä sekä laissa säädetyn valvontatehtävän ja pelaajien oikeusturvan toteuttamisen että laissa säädetyn tilastointitehtävän kannalta. Henkilön yksilöinti Poliisihallituksessa pelkän valvontajärjestelmästä saatavan tiedon perusteella ei ole mahdollista, vaikka valvontajärjestelmä sisältääkin yksittäistä pelaajaa koskevia henkilötietoja. Henkilön yksilöinti valvontajärjestelmän tietojen avulla edellyttää tapauskohtaisen yksilöidyn tietopyynnön tekemistä Veikkaus Oy:lle tunnistetietojen yhdistämiseksi yhtiön asiakastietojärjestelmän tietojen kanssa. Poliisin oikeudesta käsitellä henkilötietoja säädetään poliisin henkilötietolaissa.

Rahapelien tietotekninen valvonta ja tilastointi eivät ole mahdollisia ilman kaikkia pelijärjestelmään pelaajan pelistä tallentuneita tietoja. Rahapelitoiminnan valvonta tietoteknisen valvontajärjestelmän avulla edellyttää, että pelijärjestelmän tiedot vastaanotetaan koskemattomina viranomaisen valvontajärjestelmään. Mikäli valvontajärjestelmään siirtyvä tieto ei vastaisi pelijärjestelmän sisältämiä tietoja, eroavaisuuksien havaitseminen vaikeutuisi ja vastaavasti väärinkäytösten mahdollisuus lisääntyisi.

Henkilötietojen käsittely liittyy olennaisesti Veikkaus Oy:n ja pelaajien väliseen suhteeseen niin koko asiakkuuden kuin yksittäisen pelin osalta. Esimerkkinä voidaan mainita Veikkaus Oy:n ja pelaajien välisen pelisopimuksen voimaantulo. Pelisopimuksen voimaantulon selvittämisen kannalta on tiedettävä, kenen pelistä on kysymys. Sisäministeriön asetuksessa Veikkaus Oy:n rahapelien pelisäännöiksi on säädetty useiden rahapelien sääntöjen osalta, että pelitiedot siirretään ja tallennetaan yhtiön pelijärjestelmästä valvonnan tietojärjestelmään. Monien rahapelien osalta pelisopimus tulee voimaan vain, jos peli on tallentunut yhtiön pelijärjestelmään ja siirtynyt valvonnan tietojärjestelmään.

Poliisihallituksen lisäksi myös poliisilaitosten ja virallisen valvojan tehtävät edellyttävät henkilötietojen käsittelyä. Virallisten valvojien osalta henkilötietoja on välttämätön käsitellä arvonnan valvonnassa arpajaisten luotettavuuden varmistamiseksi. Poliisilaitosten osalta esimerkiksi arpalistojen leimaaminen edellyttäisi henkilötietojen käsittelyä. Poliisilaitoksilla olisi oikeus saada välttämättömiä henkilötietoja arpajaisten toimeenpanoon luvan saaneelta yhteisöltä tai säätiöltä sekä tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijalta. Virallisen valvojan tiedonsaantioikeus koskisi myös Veikkaus Oy:ltä saatavia välttämättömiä henkilötietoja. Virallisten valvojien tiedonsaantioikeus kattaisi siten muun muassa ne tiedot, joita pelikasinon asiakas- ja valvontarekisterin rekisterinpitäjä saa voimassa olevan 51 §:n 4 momentin nojalla luovuttaa viralliselle valvojalle valvontatehtävän suorittamiseksi.

Henkilötietojen osalta sääntelyssä olisi kyse tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdassa tarkoitetusta kansallisesta lainsäädännöstä, joka voi sisältää erityisiä säännöksiä muun muassa yhteisöistä, joille ja tarkoituksista, joihin henkilötietoja voidaan luovuttaa.

Tiedonsiirtorajapinnan avaaminen Veikkaus Oy:n tietojärjestelmiin ei kuulu tiedonhallintalain soveltamisalan piiriin. Veikkaus Oy:n tietojen luovuttaminen viranomaiselle teknisen käyttöyhteyden välityksellä edellyttää siten nimenomaista säännöstä. Ehdotetussa 4 momentissa säädettäisiin, että momentissa tarkoitetut tiedot voidaan luovuttaa teknisen rajapinnan avulla tai muutoin sähköisesti.

Poliisin tiedonsaantioikeudesta säädetään arpajaislain lisäksi poliisilaissa (872/2011). Henkilötietojen käsittelystä poliisin tehtävissä säädetään poliisin henkilötietolaissa.

45 §. *Tarkastus- ja kielto-oikeus.* Lain 45 §:ään ehdotetaan lisättäväksi Poliisihallituksen tarkastusoikeutta koskeva täsmennys. Voimassa olevassa laissa ei ole nimenomaisia säännöksiä koskien viranomaisen tarkastusoikeutta valvottavan liiketiloissa. Varsinaisessa tarkastusoikeutta koskevassa 45 §:n 1 momentissa tarkastusoikeus on ulotettu koskemaan sitä, että peliautomaateissa ja pelilaitteissa käytetään hyväksyttyä rahaliikenteen valvontalaitetta. Arpajaislain 45 §:n perusteluissa (HE 197/1999 vp) virallisia valvojia koskevan pykälän osalta on viitattu pelikasinolla suoritettaviin tarkastuksiin. Hallituksen esityksen mukaan valvonta olisi pistokoeluontoista valvottaessa raha-automaateilla ja kasinopeleillä toimeenpantavia rahapelejä pelikasinossa ja pelikasinon ulkopuolella.

Poliisihallitus on suorittanut pelikasinon valvontaa tarkastuskäynnein jo nykyisen lain voimassa ollessa osana rahapelitoiminnan valvontatehtävää. Valvontaa ovat suorittaneet niin viralliset valvojat kuin Poliisihallituksen virkamiehet virkatyönä. Arpajaislain 43 §:n perustelujen (HE 197/1999) mukaan alun perin Helsingin poliisilaitos on määrännyt pelikasinoon 12 valvojaa osana kasinon valvontasuunnitelmaa. Vuodesta 2013 alkaen viralliset valvojat määrättiin pelikasinolle Poliisihallituksesta. Vuoden 2017 alusta alkaen erillisten virallisten valvojien määräämisestä kasinon valvontaa varten on luovuttu. Kasinon valvonta on tehty Poliisihallituksessa normaalin virkatyön ohessa siten, ettei pelikasinoa varten ole määrätty erillisiä virallisia valvojia.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi 3 momentti, jossa säädettäisiin Poliisihallituksen nimenomaisesta oikeudesta tarkastaa Veikkaus Oy:n tiloja, tietojärjestelmiä ja toimintaa. Ehdotus nähdään tarpeelliseksi lisäykseksi, koska valvontaviranomaisen toimivalta ja valvontakeinot tulisi määritellä laissa riittävän selkeästi.

Poliisihallituksen tarkastusoikeus käsittäisi niin rahapelitoimintaan käytettyjä tiloja kuin muitakin tiloja siltä osin kuin tarkastaminen olisi tarpeen valvontatehtävän suorittamiseksi. Pelitoiminnan tiloja ovat arpajaislain 4 §:n 1 momentin kohdassa 5 määritelty pelikasino ja kohdassa 6 määritelty erityinen pelisali. Tarkastusoikeus koskisi kaikkia arpajaislaissa säädetyn toiminnan valvonnan toteuttamisen kannalta tarpeellisia tietojärjestelmiä ja toimintaa. Muilta osin Poliisihallituksen tiedonsaantioikeudesta säädettäisiin ehdotuksen 44 §:ssä.

Ehdotetun 3 momentin mukaan Poliisihallituksen oikeus suorittaa tarkastuksia olisi sidottu arpajaislain ja sen nojalla annettujen säännösten valvontaan. Muulla perusteella tarkastus ei olisi ehdotetun pykälän nojalla sallittua. Rahanpesulain 7 luvun 3 §:ssä on säädetty Poliisihallituksen oikeudesta suorittaa tarkastuksia kyseisen lain mukaisen valvontatehtävän hoitamiseksi.

Yritysten tiloissa tehtävien tarkastusten osalta perustuslakivaliokunta on katsonut, että hallintolain 39 §:n säännökset hallintoasian käsittelyyn liittyvässä tarkastuksessa noudatettavasta menettelystä yhdessä hallintolain 6 §:n sisältämien hallinnon oikeusperiaatteiden kanssa täyttää tarkastusten toteuttamista koskevalle lainsäädännölle asetettavat vaatimukset (esimerkiksi PeVL 15/2010 vp).

47 §. *Voittojen periminen.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että voittojen perimisen alkamisajankohtaa koskevaa sääntelyä tarkennettaisiin. Pykälässä jaoteltaisiin eri rahapelien toimeenpanomuotoja koskevat voittojen perimistä koskeva säännökset eri momentteihin.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin voittojen perimisestä raha-arpajaisten osalta. Raha-arpajaiset voidaan edelleen jakaa raha-arpajaisiin ja rahapika-arpajaisiin. Raha-arpajaisissa arvonta suoritetaan arpojen myynnin jälkeen ja rahapika-arpajaisissa arvonta suoritetaan ennen arpojen myynnin aloittamista. Raha-arpajaisia toimeenpannaan nykyisin ainoastaan rahapika-arpajaisina. Fyysisessä ympäristössä on myynnissä niin sanottuja raaputusarpoja. Sähköisissä jakelukanavissa toimeenpantavat rahapika-arpajaiset ovat niin sanottuja nettiarpoja tai eArpoja.

Eri myyntikanavista johtuen rahapika-arpajaisten tekninen toteutus poikkeaa toisistaan. Voiton perimistä koskevan määräajan kuluminen on tarpeen säätää alkamaan eri ajankohdasta myyntikanavasta riippuen. Rahapika-arpojen sekoittaminen ja arvonta toteutetaan ennen arpojen myyntiä, jolloin myytävän arpaerän arpojen myyntiaika ja lukumäärä sekä voittojen määrä ja arvo on tarkkarajaisesti määriteltävissä. Fyysisessä ympäristössä toimeenpantavissa rahapika-arpajaisissa voiton perimisen määräaika alkaa arpaan merkityn myyntiajan päättymisestä, koska yksittäisen arvan ostohetkeä ei toistaiseksi ole mahdollista määrittää. Rahapika-arpojen osalta arpajaislakiin säädettäisiin siirtymäaika sille, koska niiden osalta siirrytään tunnistautuneeseen pelaamiseen lain 14 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Siirtymäajan jälkeen raaputusarpojenkin osalta arvan ostohetki olisi määriteltävissä ja voiton perimistä koskeva määräaika alkaisi arvan ostohetkestä. Sellaisten raha-arpajaisten, joiden arvonta suoritetaan myyntiajan päättymisen jälkeen, määräaika alkaisi arvontatuloksen vahvistamisesta.

Sähköisesti toimeenpantavat rahapika-arpajaiset voidaan teknisesti toteuttaa siten, että pelaajan ostettua arvan sähköisessä verkossa, arvan ostohetki ja arvan ostanut pelaaja on tarkkaan määriteltävissä Veikkaus Oy:n pelijärjestelmässä. Tällöin yksittäisen arpaerän myyntiajalla ei ole vastaavaa merkitystä kuin raaputusarpojen toimeenpanossa, vaan voiton perimisen määräaika voisi alkaa jo nykyisin arvan ostohetkestä.

Pelaajien oikeusturvaan muutoksella ei olisi merkittävää vaikutusta, koska ostohetkestä alkava vuoden määräaika olisi riittävän pitkä voiton perimiseen.

Lisäksi ehdotetaan, että pykälän 2 momentissa veikkaus- ja vedonlyöntipelien sekä totopelien voittojen perimisen määräajan alkamisajankohta säädettäisiin vastaamaan esityksen 43 §:ään tehtäviä muutoksia. Nykyisin määräaika voittojen perimiseen alkaa virallisen valvojan tekemän näiden pelien pelisääntöjen mukaisen lopputuloksen vahvistamisesta. Esityksessä ehdotetaan 43 §:ää muutettavaksi siten, että virallinen valvoja ei erikseen vahvistaisi vedonlyöntipelien sekä totopelien tuloksia, vaan pelien valvonta perustuisi siihen, että Veikkaus Oy:n pelijärjestelmän ja valvontajärjestelmän tiedot vastaavat toisiaan. Sen sijaan veikkauspelien osalta määräaika alkaisi pelistä riippuen joko pelin pelisääntöjen mukaisen lopputuloksen saavuttamisesta tai virallisen valvojan tekemästä pelin lopputuloksen vahvistamisesta. Veikkauspelien valvonnan tekninen toteutus eri myyntikanavissa poikkeaa toisistaan. Tämän johdosta voiton perimistä koskevan määräajan kulumisesta on tarpeen säätää siten, että määräaika voisi alkaa kulua eri ajankohdasta.

Ehdotetun 5 momentin mukaan sisäministeriön asetuksella säädettäisiin raha-arpajaisten ja veikkauspelien voittojen perimisen määräajan alkamisesta. Raha-arpajaisten osalta asetuksella säädettäisiin, alkaako voittojen perimisen määräaika arvan myyntiajan päättymisestä vai ostohetkestä. Veikkauspelien osalta puolestaan säädettäisiin, alkaako voittojen perimisen määräaika kulua pelisääntöjen mukaisen lopputuloksen saavuttamisesta tai lopputuloksen vahvistamisesta.

Pykälän 1 momenttia on muutettu arpajaislain muuttamisesta annetulla lailla (677/2019), joka tulee tältä osin osalta voimaan 1.1.2022. Momenttiin tehtiin tekninen muutos erityisautomaattia koskevan määritelmän kumoamisen johdosta siten, että säännöksestä poistettiin maininta erityisautomaateista.

50 §. *Pelikasinon ja erityisen pelisalin tekninen valvonta.* Voimassa olevassa pykälässä säädetään pelikasinon teknisestä valvonnasta. Veikkaus Oy:llä on pelikasinotoiminnan harjoittajana oikeus siitä ennalta ilmoitettuaan valvoa pelitoimintaa katselemalla ja kuvaamalla teknisellä laitteella pelikasinon sisäänkäynti- ja asiakastiloissa sekä pelikasinon henkilökunnan työtiloissa. Tekninen valvontaoikeus ei koskisi henkilökunnan virkistys- eikä sosiaalitiloja.

Pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siinä säädettäisiin teknisestä valvonnasta myös erityisessä pelisalissa. Pykälään lisättäisiin myös viittaussäännös yksityisyyden suojasta työelämässä annettuun lakiin (759/2004), jonka 16 ja 17 §:ssä säädetään työntekijöiden kameravalvonnasta. Säännökset tulisi ottaa huomioon pelikasinon ja erityisen pelisalin teknistä valvontaa järjestettäessä. Pääsääntöisesti teknistä valvontaa ei voitaisi käyttää esimerkiksi työntekijöiden pukeutumis- tai sosiaalitiloissa eikä henkilökohtaiseen käyttöön varatuissa työhuoneissa. Yhteistoiminnasta yrityksissä annetun lain (334/2007) 19 §:n mukaan työntekijöihin kohdistuvan kameravalvonnan, kulunvalvonnan ja muun teknisin menetelmin toteutettavan valvonnan tarkoitus, käyttöönotto ja näissä käytettävät menetelmät yhteistoimintaneuvotteluissa tulee käsitellä.

51 §. *Veikkaus Oy:n oikeus käsitellä henkilötietoja*. Voimassa olevan lain pelikasinon asiakas- ja valvontarekisteriä koskevat 51 §:n säännökset muutettaisiin säännöksiksi henkilötietojen käsittelystä Veikkaus Oy:n lakisääteisissä tehtävissä. Pykälän 1 momentissa kuvattaisiin tarkoitukset, joihin Veikkaus Oy saa käyttää henkilötietoja tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitetulla tavalla lakisääteisen velvoitteensa noudattamiseksi, sekä käsiteltävien tietojen sisältö. Lain 12 §:n mukaan yhtiön tehtävänä on harjoittaa rahapelitoimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään

ja vähennetään. Rahapelit on lisäksi 13 c §:n mukaan toimeenpantava siten, että rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään. Henkilötietojen sallittuihin käsittelytarkoituksiin kuuluisi lisäksi myös tapahtuneiden väärinkäytösten selvittäminen. Väärinkäytöksiä selvitetään muun muassa rahapelitoiminnan oikeellisuuden takaamiseksi.

Käsiteltävien henkilötietojen sisällöstä säädettäisiin tietosuoja-asetuksessa ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä korostetun riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti yksityiskohtaisesti ja tarkkarajaisesti erityisesti siltä osin kuin on kyse erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista tai muuten arkaluonteisista tiedoista, joiden käsittelystä voidaan arvioida aiheutuvan riskejä rekisteröidyn oikeuksille.

Käsiteltäviin henkilötietoihin kuuluisivat 1 momentin 1 kohdan mukaan asiakkaan kansalaisuus ja ulkomaalaisen asiakkaan henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan tiedot. Voimassa olevan 51 §:n 1 momentissa säädetään pelikasinon asiakkaan kansalaisuutta ja ulkomaalaisen asiakkaan passin numeroa, antopäivää ja -paikkaa koskevien tietojen keräämisestä ja tallettamisesta pelikasinon asiakas- ja valvontarekisteriin. Kansalaisuutta ja ulkomaalaisen asiakkaan asiakirjan tietoja saisi ehdotetun 1 kohdan mukaan käsitellä myös muista Veikkaus Oy:n asiakkaista kuin pelikasinon asiakkaista. Kohdassa tarkoitettujen tietojen käsittelyyn voidaan katsoa liittyvän riskejä rekisteröidyn oikeuksien kannalta muun muassa siksi, että tiedot mahdollistavat päätelmien tekemisen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvasta rodusta tai etnisestä alkuperästä. Tietojen käsittely olisi johdantokappaleen mukaisesti mahdollista vain, jos se on Veikkaus Oy:n lakisääteisiin tehtäviin perustuvien käsittelytarkoitusten kannalta välttämätöntä.

Momentin 2 kohdassa säädettäisiin asiakkaan kuvan ja teknisen valvonnan tietojen käsittelystä. Oikeus kuvan ja teknisessä valvonnassa kerättyjen tietojen käsittelyyn vastaisi voimassa olevaa 51 §:ää, mutta säännös koskisi 15 ja 50 §:ään esitettäviä muutoksia vastaavasti pelikasinon asiakkaiden lisäksi myös erityisten pelisalien asiakkaiden tietoja. Teknisen valvonnan tietojen ja asiakkaan kuvan käsittelyn on katsottu edellyttävän tietosuoja-asetusta täydentävää sääntelyä muun muassa siitä syystä, että teknisen valvonnan tietoihin voi sisältyä tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia biometrisia tietoja. Teknisen valvonnan avulla kerättävien henkilökunnan tietojen käsittelystä ei ehdoteta säädettäväksi, koska kameravalvonnasta työpaikalla säädetään yksityisyyden suojasta työelämässä annetussa laissa.

Momentin 3–5 kohdassa säädettäisiin häiriökäyttäytymistä, epäiltyä tai todettua pelivilppiä sekä pelaamista koskevaa kieltoa ja rajoitusta koskevien tietojen käsittelystä. Myös näiden tietojen käsittelystä säädetään pelikasinon asiakkaiden osalta voimassa olevassa 51 §:ssä, mutta säännökset laajennettaisiin käyttötarkoitusten mukaisesti koskemaan kaikkia Veikkaus Oy:n asiakkaita ja rahapelitarjontaa. Epäiltyä tai todettua pelivilppiä koskevan tiedon käsittelyssä voidaan katsoa ainakin osittain olevan kyse tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa tarkoitetusta rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittelystä. Veikkaus Oy käsittelee pelivilppiä koskevia tietoja muun muassa väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä tapahtuneiden väärinkäytösten selvittämiseksi. Veikkaus Oy:n palvelujen käyttöön ja pelivoittojen maksamiseen liittyvien seuraamusten lisäksi väärinkäytöksen selvittäminen voi johtaa esimerkiksi saatavien perintään sekä siviili- tai rikosprosessiin tuomioistuimessa. Myös häiriökäyttäytymistä, pääsykieltoa ja pelaamisrajoitusta koskevien tietojen arvioidaan olevan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta siinä määrin merkittäviä, että tietojen käsittely edellyttää yksityiskohtaista ja tarkkarajaista sääntelyä.

Momentin 6 kohdan mukaan Veikkaus Oy voisi lisäksi käsitellä tietoa haittoja aiheuttavaa rahapelaamista koskevasta epäilystä. Veikkaus Oy:n muodostamaa haittaepäilyä koskevaa tietoa ei voida pitää suoraan terveyttä koskevana tietona tai muuten tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvana tietona, mutta haittaepäilyä koskevien tiedon perusteella on mahdollista tehdä päätelmiä asiakkaan terveydentilaan liittyvistä ongelmista. Haittaepäilyä koskevan tiedon muodostaminen esimerkiksi 2 momentissa tarkoitetun henkilötietojen automaattisen käsittelyn avulla voi myös edellyttää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tai muuten arkaluonteisten tietojen käsittelyä. Haittaepäilyä koskevien tietojen käsittelystä olisi siten riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti tarpeen säätää nimenomaisesti.

Momentin 7 kohdassa säädettäisiin asiakkaan tunnistamistietojen, pelitapahtumia koskevien tietojen ja muiden Veikkaus Oy:n asiakasrekisterin tietojen käsittelystä momentin mukaisiin tarkoituksiin. Kyse olisi Veikkaus Oy:n asiakassuhteisiin liittyvistä henkilötiedoista, jotka on tyypillisesti talletettu Veikkaus Oy:n asiakasrekisteriin esimerkiksi rekisteröidyn suostumuksen, sopimuksen tai rekisterinpitäjän oikeutetun edun perusteella. Myös näiden tietojen käsittely momentin mukaisissa Veikkaus Oy:n lakisääteisiin tehtäviin perustuvissa tarkoituksissa olisi mahdollista ainoastaan, kun se olisi käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Säännös mahdollistaisi tunnistamistietojen ja pelitapahtumia koskevien tietojen lisäksi myös muiden välttämättömien asiakasrekisterin tietojen käsittelyn. Selvyyden vuoksi kohdassa täsmennettäisiin kuitenkin, että sen nojalla ei olisi sallittua käsitellä muita erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tai muuten arkaluonteisten henkilötietojen käsittelystä olisi säädettävä nimenomaisesti.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin Veikkaus Oy:n velvollisuudesta arvioida pelaamisesta asiakkaille aiheutuvien haittojen riskiä peli- ja pelaajadatan automaattisen käsittelyn avulla. Yhtiön olisi myös ryhdyttävä tarvittaessa toimenpiteisiin riskien ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Toimenpiteisiin tulisi ryhtyä esimerkiksi, jos haittojen riskien arviointi osoittaisi pelaajan rahapelikäyttäytyminen muuttuneen selkeästi haitallisemmaksi. Arvioinnissa hyödynnettäisiin Veikkaus Oy:n kehittämää matemaattista mallia (vastuullisen asiakkuuden malli). Haittojen arvioinnissa käytetyn mallin rakentamisessa käytettäisiin muun muassa asiakaskäyttäytymisen vakautta, säännöllisyyttä ja toiminnan suunnitelmallisuutta kuvaavia muuttujia sekä määrällisinä muuttujina pelaamiseen käytettyä aikaa ja rahaa. Tämän lisäksi vasteena käytettäisiin tarvittaessa pelaamisen riskejä kartoittavan itsearviointitestin, kuten PGSI:n (Problem Gambling Severity Index) tuloksia. Malliin valikoituisivat merkitsevimmät muuttujat, joiden perusteella jokaiselle pelanneelle asiakkaalle muodostuisi pelikäyttäytymistä kuvaava tunnusluku asiakaskantaan.

Momentissa tarkoitetun automaattisen käsittelyn tuloksia voitaisiin hyödyntää esimerkiksi Veikkaus Oy:n sähköisen pelipalvelun sisällön automatisoinnissa. Arvion perusteella voitaisiin muun muassa valikoida tarjolle asetettavaa tuoteinformaatiota, rajoittaa digitaalista markkinointia ja vaikuttaa erilaisten pelaamisen hallinnan työkalujen nostamiseen esille pelipalvelussa. Lisäksi tuloksia voitaisiin hyödyntää myös asiakaskohtaamisissa esimerkiksi valikoimalla asiakkaita, joihin otettaisiin yhteyttä arvion osoittaman riskin perusteella.

Veikkaus Oy:n edellä mainittua arviointia ei olisi tarkoitus käyttää hyödyksi esimerkiksi pelikiellon automaattisessa asettamisessa, pääsyn kieltämisessä fyysisiin pelisaleihin taikka Veikkaus Oy:n sähköisen pelipalvelun sisällön käytöstä poistamisessa. Arviointia ei saisi hyödyntää pelaamisen edistämisen tarkoituksessa.

Haittojen riskin arvioinnissa automaattisen henkilötietojen käsittelyn avulla olisi kyse tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 4 kohdassa tarkoitetusta profiloinnista, jossa on noudatettava asetuksen yleisiä vaatimuksia esimerkiksi tietojen minimoinnista, läpinäkyvyydestä ja rekisteröidyn oikeuksista. Profilointiin käytettävien tietojen tulee myös olla virheettömiä ja ajantasaisia. Profiloinnin tuottaman tiedon perusteella ei kuitenkaan olisi sallittua tehdä tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa lähtökohtaisesti kiellettyjä automaattisia yksittäispäätöksiä. Pelkästään automaattisen henkilötietojen käsittelyn perusteella ei siten olisi mahdollista esimerkiksi asettaa pelikieltoa tai muita pelaajakohtaisia rajoituksia, vaan pelaajakohtaisten rajoitusten asettaminen edellyttäisi aina luonnollisen henkilön muodostamaa arviota.

Pykälässä tarkoitetut henkilötiedot tallennetaan Veikkaus Oy:n henkilörekisteriin. Pykälän 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi enimmäisajasta, jonka Veikkaus Oy voi käsitellä henkilötietoja 1 momentin mukaisiin käsittelytarkoituksiin. Enimmäisajaksi ehdotetaan viittä vuotta. Käsittelyaika määräytyisi pääsääntöisesti tietojen tallettamisajankohdan mukaan. Käsittelyajan pituudessa olisi huomioitava ratkaisusuosituksen käsittelyaika, voittojen perimiseen liittyvä vuoden vanhentumisaika, vanhentumisen katkaisu sekä mahdollisesti rikosprosessiin johtavien väärinkäytösepäilyjen kannalta merkityksellinen syyteoikeuden vanhentumisaika. Pelikiellon sekä markkinointikiellon osalta sallittu käsittelyaika määräytyisi kuitenkin kiellon päättymisajankohdan mukaan. Pelikielto voidaan pelikasinon ja erityisen pelisalin osalta 15 §:n 2 momentin mukaan asettaa myös toistaiseksi. Myös Veikkaus Oy:n rahapelien pelisäännöistä annetun sisäministeriön asetuksen mukaan kaikkea sähköistä pelaamista koskeva esto (pelikielto) voidaan asettaa toistaiseksi. Ehdotetun 14 b §:n 8 momentissa säädetään suoramarkkinoinnin kiellosta pelaamisen estoja asettaneelle pelaajalle. Lisäksi pelaajan on käytännössä mahdollista kieltää suoramarkkinointi ilman pelaamisen estojen asettamista. Peli- ja markkinointikieltoa koskevat henkilötiedot tulisi voida säilyttää käsittelytarkoituksen kannalta riittävän ajan kiellon päättymisen jälkeen.

Tietojen käsittelyajan osalta olisi lisäksi noudatettava 5 artiklan 1 kohdan e alakohdassa tarkoitettua säilytyksen rajoittamista koskevaa periaatetta, jonka mukaan henkilötiedot on säilytettävä muodossa, josta rekisteröity on tunnistettavissa ainoastaan niin kauan kuin on tarpeen tietojenkäsittelyn tarkoitusten toteuttamista varten. Tietojen käsittely 1 momentin mukaisiin tarkoituksiin olisi tietosuoja-asetuksen vaatimusten mukaisesti lopetettava, kun tiedot eivät enää ole käsittelytarkoituksen kannalta tarpeellisia. Pykälässä tarkoitetussa henkilötietojen käsittelyssä olisi myös muilta osin huomioitava tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan mukaiset periaatteet.

Pykälässä tarkoitetun henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, koska käsittely on tarpeen rekisterinpitäjänä toimivan Veikkaus Oy:n lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta käsittely perustuisi 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, joka mahdollistaa käsittelyn, kun se on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla. Ehdotettu sääntely perustuisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaiseen kansalliseen liikkumavaraan. Esityksen jaksossa 11.4 on perusteltu kansallisen liikkumavaran käyttöä.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyä koskevassa lainsäädännössä on tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan säädettävä asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Myös 10 artiklassa tarkoitettu rikostuomioihin ja rikkomuksiin liittyvien henkilötietojen käsittely edellyttää säätämistä asianmukaisista suojatoimista rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Pykälässä ehdotetun henkilötietojen käsittelyn osalta suojatoimena toimisivat muun muassa henkilötietojen käsittelyn rajaaminen Veikkaus Oy:n lakisääteisten tehtävien vuoksi

välttämättömään, säädettävä enimmäiskäsittelyaika sekä 44, 54 ja 55 §:ssä ehdotettu tietojen luovuttamisedellytyksiä koskeva sääntely. Käsittelyn edellyttämistä suojatoimista säädetään lisäksi henkilötietojen käsittelyyn yleislakina sovellettavassa tietosuojalaissa.

Veikkaus Oy voi pykälässä tarkoitetun henkilötietojen käsittelyn lisäksi käsitellä toiminnassaan pelaajien tietoja suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla. Tällöin käsittelyn oikeusperusteena on esimerkiksi rekisteröidyn suostumus, sopimus tai rekisterinpitäjän oikeutettu etu. Tältä osin tietosuoja-asetus ei mahdollista täydentävän kansallisen sääntelyn antamista. Veikkaus Oy:n asiakasrekisterin tietojen käsittely muihin kuin 51 §:n mukaisiin tarkoituksiin perustuu tietosuojan yleislainsäädäntöön. Asiakasrekisterin tietoja on käsiteltävä suoraan sovellettavan tietosuoja-asetuksen vaatimusten mukaisesti noudattaen esimerkiksi tietojen minimointiperiaatetta.

Veikkaus Oy käsittelee henkilötietoja lisäksi myös muun erityislainsäädännön nojalla. Muun muassa rahanpesulain mukaisiin käsittelytarkoituksiin käsitellään osittain samoja henkilötietoja kuin arpajaislain mukaisiin tarkoituksiin. Tältä osin henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan rahanpesulakia, jossa säädetään asiakkaan tuntemistietojen rekisteröinnistä ja käsittelystä. Esimerkiksi Veikkaus Oy:n velvoite rekisteröidä ehdotetussa 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetut tiedot perustuu rahanpesulakiin. Arpajaislaissa olisi kuitenkin säädettävä mainittujen rahanpesulain mukaisesti rekisteröityjen henkilötietojen käsittelystä ehdotetun 1 momentin mukaisiin tarkoituksiin eli rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi, väärinkäytösten selvittämiseksi tai rahapelien pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

52 §. *Arpajaisten toimeenpanosta aiheutuvien haittojen seuranta ja tutkimus, arviointi sekä ehkäisyn ja hoidon kehittäminen.* Arpajaislain 52 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriö vastaa arpajaisten toimeenpanosta aiheutuvien haittojen seurannasta ja tutkimuksesta sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä. THL toimeenpanee tehtävää sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti. Pykälän toimeenpanoon kuuluu myös sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä tapahtuva rahapelitoiminnan haittariskien ja haittojen arviointi, joka jo nyt kuuluu osaksi pykälässä tarkoitettua työtä. Arviointityö käynnistettiin vuonna 2016 ja sitä on kuvattu tarkemmin rahapeliyhteisöjen yhdistämistä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 132/2016 vp). Pykälää muutettaisiin siten, että sen otsikkoon ja itse pykälässä säädettyyn toimeenpanon kuvaukseen lisättäisiin arviointi. Lisäksi pykälään lisättäisiin vallitsevan käytännön mukaisesti maininta siitä, että THL toimeenpanee tehtävää sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti. Arpajaislain 52 §:n mukaista työtä tehdään siis sekä sosiaali- ja terveysministeriön että THL:n toimesta.

Sosiaali- ja terveysministeriö ja THL käsittelevät 1 momentissa tarkoitettujen tehtävien suorittamiseksi henkilötietoja, joita koskevasta tiedonsaantioikeudesta ehdotetaan säädettäväksi 54 ja 55 § §:ssä. Tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, jos se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Mainitun kohdan e alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista, kun se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Käsittelyn perustasta on kummassakin tapauksessa mainitun artiklan 3 kohdan mukaan säädettävä unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Tämä tarkoittaa, että viranomaisen tehtävä ja toimivaltuudet tulee kuvata lainsäädännössä niin, että henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta ja tarkoitus voidaan perustellusti siitä johtaa toiminnan tavoite huomioon ottaen (ks. EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) loppumietintö, Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 8/2018, s. 33 ja PeVL 14/2018 vp, s. 16). Sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n tehtäviä koskevan sääntelyn täsmentäminen on siten myös henkilötietojen käsittelyn näkökulmasta perusteltua.

Veikkaus Oy:n tulisi korvata valtiolle seurannasta, rahapelien toimeenpanoon liittyvien haittojen arvioinnista, tutkimuksesta sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä aiheutuvat kustannukset. Sosiaali- ja terveysministeriö perisi yhtiöltä maksuna määrän, joka vastaa toiminnasta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää. Säännös vastaisi pääosin voimassa olevaa lakia. Maksun maksuunpanosta säädettäisiin voimassa olevan lain mukaisesti sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

53 §. *Veikkaus Oy:n tietojen luovuttaminen.* Voimassa olevassa pykälässä säädetään Veikkaus Oy:n velvollisuudesta luovuttaa tietoja. Pykälän otsikkoa muutettaisiin vastaamaan ehdotettua 3 momentin sääntelyä, joka ei ole luonteeltaan velvoittavaa, vaan mahdollistavaa.

Pykälän 1 ja 2 momenttiin ei esitetä muutoksia. Pykälän 1 momentissa säädetään Veikkaus Oy:n velvollisuudesta toimittaa vuosittain toimintasuunnitelma, seuraavaa vuotta koskeva talousarvio sekä tilinpäätösasiakirjat tuotonjakoasioita käsitteleville ministeriöille, valtiovarainministeriölle, sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle. Pykälän 2 momentin mukaan Veikkaus Oy:n tulee antaa vuosittain tuotonjakoasioita käsitteleville ministeriöille sekä sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle kertomus pelitoimintansa kehityksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Jatkossa rahapelihaittoja koskevaan kertomukseen tulisi sisällyttää tiedot myös siitä, miten Veikkaus Oy on 51 §:n 2 momentissa tarkoitetussa haittojen riskien arvioinnissa hyödyntänyt peli- ja pelaajadataa ja minkälaisiin toimenpiteisiin yhtiö on arvioinnin perusteella ryhtynyt.

Voimassa olevan 3 momentin mukaan yhtiön on toimitettava 3 §:n 2 momentin 1–8 kohdassa tarkoitettujen rahapelien toimeenpanoa koskevat tiedot tilastoimista varten Poliisihallitukselle. Tietojen luovuttamisesta tilastoimista varten ehdotetaan säädettäväksi 44 §:ssä, jossa säädettäisiin myös Poliisihallituksen oikeudesta saada valvontatehtävän vuoksi välttämättömiä tietoja. Voimassa olevan momentin mukaan yhtiön on lisäksi luovutettava arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvien haittojen seurantaa, tutkimusta ja rahapelien haitallisuuden arviointia varten tarpeelliset tiedot sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriön tiedonsaantioikeudesta säädettäisiin jatkossa uudessa 54 §:ssä.

Ehdotetun 3 momentin mukaan Veikkaus Oy voisi luovuttaa henkilötietoja tieteelliseen tutkimukseen, jos tietojen saajalla on tietosuojalainsäädännön mukainen oikeus käsitellä näitä tietoja. Tällä tarkoitetaan, että tutkimuksen tekijällä on oltava oikeudellinen peruste luovutettavien henkilötietojen käsittelylle ja tutkimuksessa on noudatettava tietosuojalainsäädännössä henkilötietojen käsittelylle asetettuja vaatimuksia. Veikkaus Oy rekisterinpitäjänä arvioisi tapauskohtaisesti, täyttyvätkö edellytykset tietojen luovuttamiselle tutkimuskäyttöön. Tieteellistä tutkimusta ei ole määritelty tietosuojan yleislainsäädännössä, mutta tietosuoja-asetuksen johdantoosan mukaan henkilötietojen käsittelyä tieteellisiä tutkimustarkoituksia varten on tietosuoja-asetuksen soveltamista varten tulkittava laajasti. Tieteelliset tutkimustarkoitukset voivat tarkoittaa myös teknologian kehittämistä ja esittelyä, perustutkimusta, soveltavaa tutkimusta ja yksityisin varoin rahoitettua tutkimusta. Tieteellisen tutkimuksen tunnusmerkkeinä on salassa pidettävien tietojen luovutusedellytyksiä arvioitaessa pidetty asianmukaista tutkimussuunnitelmaa, tutkimuksen tekijöiden riittävää tieteellistä pätevyyttä sekä tutkimuksen autonomisuutta, julkisuutta ja tieteellisiä päätavoitteita (ks. KHO 181:2013).

Säännöksellä edistettäisiin erityisesti Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadatan tutkimuskäyttöä rahapelaamisen ja pelihaittoja koskevan tietopohjan laajentamiseksi myös muilta osin kuin arpajaislain 52 §:ssä tarkoitetun lakisääteisen tehtävän toimeenpanossa. Tällaista tutkimusta toteutetaan muun muassa yliopistoissa, Alkoholitutkimussäätiön jakamin apurahoin, Peliklinikalla sekä rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen erikoistuneella järjestökentällä.

54 §. *Sosiaali- ja terveysministeriön tiedonsaantioikeus.* Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi sosiaali- ja terveysministeriön oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä ja maksutta tietoja ministeriön 52 §:ssä säädettyihin tehtäviin eli arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvien haittojen seurantaa, tutkimusta ja rahapelien haitallisuuden arviointia sekä haittojen ehkäisyn ja hoidon kehittämistä varten. Tietoja voitaisiin saada sekä Veikkaus Oy:ltä että THL:ltä, joka toimeenpanisi 52 §:n mukaista tehtävää sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti.

Tiedonsaantioikeus olisi rajattu käsittelytarkoituksen kannalta välttämättömiin tietoihin. Sosiaali- ja terveysministeriön tulisi tietojen vastaanottajana arvioida pyytämiensä tietojen välttämättömyys mainittujen tehtävien kannalta ja perustella pyyntönsä tapauskohtaisesti.

Tiedonsaantioikeus koskisi esimerkiksi liikesalaisuutena salassa pidettäviä tietoja. Tällaisia 52 §:n toimeenpanon kannalta välttämättömiä tietoja, jotka osin saattavat kuulua liikesalaisuuden suojan vuoksi salassa pidettäviin tietoihin ovat esimerkiksi 1) tiedot pelikulutuksesta tuotetasolla, alueellisesti, kanavakohtaisesti ja myyntipaikkakohtaisesti, 2) myyntipaikkojen ja rahaautomaattien sijoittumista koskevat tiedot, 3) tiedot Veikkaus Oy:n omien toimipaikkojen kävijämääristä sekä alaikäisvalvonnasta, 4) tiedot markkinointikampanjoista ja –panostuksista sekä 5) Veikkaus Oy:n liiketoiminnan suunnitteluun ja strategiaan liittyvät tiedot sekä kansainvälisen yhteistyön kautta saatavat pelaamista ja pelimarkkinoita koskevat tiedot. Sosiaali- ja terveysministeriö arvioisi sille luovutettujen ja sillä hallussaan olevien tietojen salassapidon viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), jäljempänä julkisuuslaki, mukaisesti. Päätöksen yksittäisen tiedon salassapidosta tekisi aina viranomainen.

Tiedonsaantioikeus koskisi myös välttämättömiä Veikkaus Oy:n käsittelemiä henkilötietoja. Tiedonsaantioikeus kattaisi sekä 51 §:ssä tarkoitetut tiedot, että ne Veikkaus Oy:n asiakkaita ja heidän pelaamistaan koskevat tiedot, joita yhtiö käsittelee suoraan yleisen tietosuojalainsäädännön nojalla esimerkiksi sopimukseen, suostumukseen tai oikeutettuun etuun perustuen. Sosiaali- ja terveysministeriössä Veikkaus Oy:n asiakkaiden tietojen käsittely on tarpeen erityisesti sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivan rahapelitoiminnan haittariskien ja haittojen arviointiryhmän työssä. Arviointiryhmä seuraa ja arvioi rahapelien toimeenpanosta aiheutuvia haittoja ja haittariskejä ja valmistelee asiassa lausuntoja. Arviointiryhmä tarvitsee peli- ja pelaajatietoja nopealla varoitusajalla ja säännöllisin välein oman työnsä tueksi. Rahapelin toimeenpanon jatkuva seuranta on olennainen osa arviointityötä. Työ on luonteeltaan arvioivaa ja monitoroivaa.

Haittojen mahdollisimman tehokas ehkäisy ja vähentäminen edellyttävät mahdollisuutta muun muassa peli- ja pelaajadatan tarkasteluun. Veikkaus Oy:n tuottaman aineiston perusteella pelituotteiden ja rahapelitoiminnan haittariskejä voidaan arvioida täsmällisesti. Arviointi- ja tutkimustyöhön tarvittavat välttämättömät tiedot koostuvat useista kokonaisuuksista, joihin kuuluvat myös yksilötason asiakasrekisteritiedot Veikkaus Oy:n asiakkaista ja heidän pelaamisestaan. Näihin sisältyy esimerkiksi seuraavia tietoja: asiakkaiden demografiatiedot ja asiakkuuteen liittyvät tiedot, tiedot Veikkaus Oy:n asiakasprofiloinneista ja -personoinneista, tiedot rahapeliongelmariskin arvioinnista, tiedot tunnistetusta pelaamisesta, tiedot asiakkaisiin kohdistetuista toimenpiteistä ja viestinnästä sekä asiakaskyselyistä, rahapelipalveluiden käyttöä, rahansiirtoja ja pelaamisen hallinnan välineiden käyttöä koskevat tiedot sekä tiedot eri myyntipaikkojensijainneista ja niissä tapahtuvasta pelaamisesta.

Sosiaali- ja terveysministeriön tiedonsaantioikeuksien nojalla saatujen henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, koska käsittely on tarpeen ministeriön lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta käsittely perustuisi 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, jonka mukaan

käsittely on sallittua, kun se on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla.

Tiedonsiirtorajapinnan avaaminen Veikkaus Oy:n tietojärjestelmiin ei kuulu tiedonhallintalain soveltamisalan piiriin. Veikkaus Oy:n tietojen luovuttaminen viranomaiselle teknisen käyttöyhteyden välityksellä edellyttää siten nimenomaista säännöstä. Ehdotetussa 1 momentissa säädettäisiin, että momentissa tarkoitetut tiedot voidaan luovuttaa sosiaali- ja terveysministeriölle teknisen rajapinnan avulla tai muutoin sähköisesti. Tietojen toimitus olisi tarkoitus toteuttaa tapauskohtaisten tietopyyntöjen perusteella. Veikkaus Oy voisi toimittaa tietoja sosiaali- ja terveysministeriölle esimerkiksi salattuna sähköpostina tai turvapostilla.

Sosiaali- ja terveysministeriön 52 §:n mukaiset tehtävät eivät edellytä henkilötietojen käsittelyä siten, että sosiaali- ja terveysministeriön olisi tarpeen tunnistaa luovutettavista tiedoista yksittäinen henkilö. Luovutettaviin tietoihin ei siten tulisi sisältyä suoria tunnisteita. Ehdotetun 2 momentin mukaan Veikkaus Oy:n tai THL:n tulisi pseudonymisoida luovutettavat henkilötiedot. Pseudonymisoimisella tarkoitetaan tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 5 kohdan määritelmän mukaan henkilötietojen käsittelemistä siten, että niitä ei voida enää yhdistää tiettyyn rekisteröityyn käyttämättä lisätietoja, edellyttäen että tällaiset lisätiedot säilytetään erillään ja niihin sovelletaan teknisiä ja organisatorisia toimenpiteitä, joilla varmistetaan, ettei henkilötietojen yhdistämistä tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön tapahdu. Pseudonymisoinnin soveltaminen henkilötietoihin vähentää käsittelystä aiheutuvia riskejä, mutta pseudonymisoituja tietoja on edelleen käsiteltävä henkilötietoina tietosuojalainsäädännön mukaisesti.

Ajallisesti tiedonsaantioikeus kattaisi kaikki Veikkaus Oy:n rekisterinpidossa olevat tiedot, myös ennen lain voimaantuloa kerätyt ja tallennetut henkilötiedot. Henkilötietojen käsittely olisi rajoitettu vain siihen tarkoitukseen, johon ne on luovutettu, sekä tilastollisiin tarkoituksiin. Siten sosiaali- ja terveysministeriölle luovutettuja tietoja voitaisiin 2 momentin mukaan käyttää ainoastaan ministeriön 52 §:n mukaisissa tehtävissä ja tilastoinnissa. Veikkaus Oy:n luovuttamat tiedot eivät ole sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annetussa laissa (552/2019), jäljempänä toisiolaki, tarkoitettuja tietoja. Selvyyden vuoksi momentissa säädettäisiin kuitenkin nimenomaisesti siitä, että pykälässä tarkoitettujen Veikkaus Oy:n luovuttamien tietojen käsittelyyn ei sovellettaisi toisiolakia. Vastaava säännös ehdotetaan sisällytettävän THL:n osalta 55 §:ään.

55 §. *Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tiedonsaantioikeus.* Ehdotetun 52 §:n mukaan THL:n toimeenpanisi sosiaali- ja terveysministeriön vastuulla olevaa haittojen seurantaa ja tutkimusta, rahapelien toimeenpanoon liittyvien haittojen arviointia sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämistä sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti. THL:n oikeudesta saada tämän tehtävän suorittamiseksi välttämättömiä tietoja Veikkaus Oy:ltä sekä sosiaali- ja terveysministeriöltä salassapitosäännösten estämättä ja maksutta säädettäisiin uudessa 55 §:ssä.

Tiedonsaantioikeus koskisi myös välttämättömiä yhtiön käsittelemiä henkilötietoja vastaavasti kuin 54 §:ssä säädetty sosiaali- ja terveysministeriön tiedonsaantioikeus. Sen lisäksi, mitä 54 §:n perusteluissa on todettu välttämättömistä henkilötason tiedoista ja niiden käytöstä 52 §:n mukaiseen työhön, THL:llä olisi kuitenkin oikeus saada tehtävänsä kannalta välttämättömät henkilötiedot tunnisteellisina. Tunnistetietoja käytettäisiin ainoastaan yhdistettäessä tutkimusaineistoon rekisteritietoja muista hallinnollisista rekistereistä, joihin sisältyviä tietoja THL:llä olisi oikeus saada muualla säädettyjen tiedonsaantioikeuksiensa nojalla. Rekisteritietojen yhdistäminen ei ole mahdollista ilman asiakkaiden tunnistetietoja.

Tietojen luovuttamisesta teknisen rajapinnan avulla tai muuten sähköisessä muodossa ehdotetaan säädettäväksi vastaavasti kuin 54 §:ssä. Tietojen toimitus olisi tarkoitus toteuttaa tapauskohtaisten tietopyyntöjen perusteella koottavien tiedostojen muodossa. Veikkaus Oy kokoaisi tarvittavat tiedot tiedostoihin, salaisi tiedostot ja toimittaisi ne THL:n hallinnoiman turvallisen verkkopalvelun kautta vastaanottajalle.

Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadata ei sisällä kaikkea tutkimuksen, seurannan ja arvioinnin kannalta välttämätöntä informaatiota. Pelaajaryhmien taustojen ymmärtäminen on välttämätöntä selvitettäessä haittojen syy-seuraussuhteita, mikä edellyttää tietojen yhdistämistä muihin rekisteritietoihin. Veikkaukselta saatavia aineistoja on siten rikastettava valtionhallinnon keräämiä hallinnollisia rekistereitä hyödyntämällä. Yhdistettäviä rekistereitä ylläpitävät tahot ovat THL:n lisäksi Tilastokeskus, Kansaneläkelaitos, Digi- ja väestötietovirasto, Eläketurvakeskus, Verohallinto sekä työ- ja elinkeinoministeriö. Rekistereistä saatavat Veikkaus Oy:n aineistoihin yhdistettävät tiedot olisivat demografisia tietoja, asuntokunnan tietoja, asuinpaikan tietoja, eläke-, kuntoutus- ja työsuhdetietoja, tietoja työllisyydestä ja työllistämistoimenpiteistä sekä tulotietoja. Lisäksi tutkimusaineistoon saatettaisiin yhdistää tietoja rikostuomioista, toimeentulotukirekisterin tietoja, sosiaalihuollon hoitoilmoitustietoja, terveydenhuollon hoitoilmoitustietoja (Hilmo ja AvoHilmo) sekä kuolinsyytietoja. THL käsittelee vastaavia tietoja myös lakisääteisten perustehtäviensä suorittamiseksi ja ylläpitää alan tiedostoja ja rekistereitä. THL:n tehtävistä säädetään Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta annetussa laissa (668/2008). THL toimii myös tilastolain (280/2004) 2 §:n 2 momentissa tarkoitettuna tilastoviranomaisena.

THL:n osalta henkilötietojen käsittelyn perusteena on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisen yleistä etua koskevan tehtävän suorittaminen (laissa säädetty tieteellinen tutkimus). Erityisten henkilötietoryhmien osalta käsittelyssä täyttyy tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan j alakohta, jonka mukaan käsittely on sallittua, kun se on tarpeen yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla.

THL vastaisi siitä, että tunnisteellisena saadut henkilötiedot pseudonymisoidaan ennen niiden siirtämistä analysoitavaksi. Tutkimusaineistosta poistetaan kaikki henkilön suorat tunnistetiedot, ennen kuin se luovutetaan aineistoa analysoiville THL:n tutkijoille. Tutkimuksen kohteena eivät koskaan ole yksittäiset pelaajat tai heidän identiteettinsä, vaan analyyseja tehdään aina ryhmätasolla ja tulokset raportoidaan ryhmätasolla ja anonymisoituina. THL olisi vastaanottamansa aineiston rekisterinpitäjä. THL vastaisi siten rekisteröidyn oikeuksien asianmukaisesta toteuttamisesta sekä muista tietosuojan yleislainsäädännön mukaisista velvoitteista myös pseudonymisoidun aineiston osalta. Rekisteröityjen informointi toteutuu tietosuoja-asetuksen 12–14 artiklojen mukaisesti. Informointi toteutuu julkaisemalla tietosuojailmoitus THL:n julkisella verkkosivuilla. Lisäksi rekisterinpitäjänä THL ylläpitää selostetta 30 artiklan mukaisesti henkilötietojen käsittelytoimista. Henkilötietojen käsittelyssä huomioidaan esimerkiksi tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu läpinäkyvyyden periaate. Tietosuoja-asetuksen 12 artiklassa säädetään läpinäkyvästä informoinnista, viestinnästä ja yksityiskohtaisista säännöistä rekisteröidyn oikeuksien käyttöä varten. Rekisterinpitäjälle asetetaan kattava velvollisuus toimittaa rekisteröidylle tietoa henkilötietojen käsittelystä ja informoida rekisteröityä siitä, miten tämä voi käyttää oikeuksiaan. Rekisteröidyn informoinnista ja rekisteröidyn oikeuksista voidaan poiketa ainoastaan erityistilanteissa tietosuoja-asetuksen ja kansallisen tietosuojalain mukaisin edellytyksin.

Ajallisesti tiedonsaantioikeus kattaisi kaikki Veikkaus Oy:n rekisterinpidossa olevat tiedot, myös ennen lain voimaantuloa kerätyt ja tallennetut henkilötiedot. Vastaavasti kuin sosiaali- ja terveysministeriön, myös THL:n tulisi tietojen vastaanottajana arvioida pyytämiensä tietojen

välttämättömyys käsittelytarkoituksen kannalta ja perustella pyyntönsä tapauskohtaisesti. Henkilötietojen käsittely olisi myös THL:n osalta rajoitettu vain siihen tarkoitukseen, johon ne on luovutettu, sekä tilastointitarkoitukseen. Siten tietoja voitaisiin käyttää ainoastaan 52 §:n mukaisissa tehtävissä ja tilastoinnissa. Selvyyden vuoksi THL:n tiedonsaantioikeuksien yhteydessä säädettäisiin myös nimenomaisesti, että pykälässä tarkoitettujen Veikkaus Oy:n luovuttamien tietojen käsittelyyn ei sovellettaisi toisiolakia.

62 a §. *Rahapelin toimeenpanon kieltäminen.* Voimassa olevassa 62 a §:ssä säädetään Poliisihallituksen toimivallasta kieltää rahapelien toimeenpano pykälässä säädetyissä tilanteissa. Pykälän perusteella Poliisihallitus voi kohdistaa rahapelin toimeenpanoa koskevan kiellon rahapelin toimeenpanijaan, elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön. Rahapelin toimeenpanoa koskevasta kiellosta on kyse myös silloin, kun rahapelin toimeenpanossa rikotaan 62 §:n 1 kohdassa tarkoitettua kieltoa markkinoida muita kuin Veikkaus Oy:n rahapelejä.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Poliisihallitus voisi kohdentaa kiellon myös luonnolliseen henkilöön, joka taloudellisen tai muun hyödyn saamiseksi markkinoi rahapelejä tai muulla tavoin edistää rahapeleihin osallistumista. Lisäyksellä ei ole tarkoitus rajoittaa luonnollisen henkilön perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädettyä elinkeinovapautta ja perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvattua sananvapautta enempää kuin on välttämätöntä esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ehdotettu lisäys olisi välttämätönerityisesti luonnollisen henkilön harjoittaman arpajaislain vastaisen rahapelitoiminnan markkinoinnin kieltämiseksi. Säännös ei koskisi luonnollisten henkilöiden välillä käytyä omaehtoista viestintää. Poliisihallituksen tulisi arvioida kiellon kohdentaminen luonnolliseen henkilöön tapauskohtaisesti ja ensisijaisesti neuvonnalla ja ohjeistuksella tiedottamaan arpajaislain vastaisen rahapelitoiminnan ja sen markkinoinnin kiellosta. Jos kielto voitaisiin kohdistaa luonnolliseen henkilöön toiminnan tarkastelussa ei olisi tarvetta arvioida, toimeenpaneeko tai markkinoiko henkilö rahapelejä yksityishenkilönä vai elinkeinonharjoittajana. Näin ollen ei olisi myöskään tarvetta antaa merkitystä sille, onko luonnollinen henkilö itse mieltänyt toimintaansa elinkeinotoiminnaksi tai täyttänyt elinkeinon harjoittamiseen mahdollisesti kuuluvia lakisääteisiä velvoitteita, kuten toiminnan aloittamisesta ilmoittamista, rekisteröitymistä tai kirjanpitoa.

Lisäksi pykälän 2 momentin rakenne ehdotetaan muutettavaksi luettelomuotoon selkeyden vuoksi. Lisäksi 2 momenttia muutettaisiin elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön kohdistuvan kieltopäätöksen osalta. Voimassa olevan säännöksen mukaan kieltopäätöksen kohdistaminen edellyttää tältä osin sekä rahapeleihin liittyvien osallistumisilmoitusten että niihin liittyvien maksujen välittämistä. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kieltopäätöksen kohdistamisessa rahapelin toimeenpanijaan, elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön olisi riittävää joko rahapeleihin liittyvien osallistumisilmoitusten tai rahapeleihin liittyvien maksujen välittäminen eikä kieltopäätöksen kohdistamisessa siten edellytettäisi erikseen kummankin edellytyksen täyttymistä.

Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että Poliisihallituksen rahapelien toimeenpanoa koskeva kieltopäätös olisi voimassa enintään 12 kuukautta kerrallaan. Voimassa olevassa laissa kieltopäätöksen enimmäisajaksi on säädetty enintään kolme kuukautta. Poliisihallitus voi jatkaa kiellon voimassaoloaikaa enintään kuudella kuukaudella kerrallaan, jos menettelyä rahapelin toimeenpanossa ei ole korjattu. Kolmen kuukauden pituinen kieltopäätös on suhteellisen lyhytkestoinen, eikä kieltopäätöksen päättyminen lähtökohtaisesta poista kieltopäätöksellä kielletyn toiminnan lainvastaisuutta. Lyhyestä enimmäisajasta seuraa, että Poliisihallituksen on hallintolaissa säädettyjen hyvän hallinnon periaatteiden mukaisella menettelyllä valmisteltava kieltopäätöksen jatkamista tarpeettoman lyhyellä aikavälillä. Enimmäisajan pidentäminen 12 kuukauden pituiseksi ei voida katsoa vaikuttavan kiellon kohteena olevan toimijan oikeuksiin enemmän kuin on tarpeellista, koska noudattamalla annettua Poliisihallituksen kieltopäätöstä

toimija voi välttyä kieltopäätöksen tehosteeksi asetetun uhkasakon maksuun tuomitsemiselta. Momenttiin ehdotetulla muutoksella huomioitaisiin ehdotus arpajaislain 62 l §:n lisäämisestä arpajaislakiin maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskevaksi kielloksi. Ehdotetun säännöksen mukaan Poliisihallitus pitäisi saatavilla luetteloa rahapelien toimeenpanijoista, jotka markkinoivat rahapelejä arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohdan vastaisesti ja joille Poliisihallitus on antanut 62 a §:ssä säädetyn rahapelin toimeenpanokiellon. Kieltopäätöksen voimassaolon pidentäminen vaikuttaisi Poliisihallituksen luettelon ylläpitoon, koska luettelo perustuisi Poliisihallituksen antamiin rahapelin toimeenpanon kieltoihin.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 4 momentti, jolla Poliisihallitukselle säädettäisiin toimivalta kieltää rahapelin toimeenpano, jos kuluttajien oikeusturva tai rahapelien toimeenpanon valvonta vaarantuu esimerkiksi arvonnassa tai pelitapahtumien tiedonsiirrossa havaittujen ongelmien johdosta. Uudella säännöksellä mahdollistettaisiin Poliisihallitukselle riittävä toimivalta ilman viivytystä keskeyttää pelin toimeenpano, jos se havaitsee, että momentissa tarkoitettu tilanne syntyy rahapelin toimeenpanossa esimerkiksi teknisten ongelmien johdosta. Säännöksen tarkoituksena on turvata valvonnan toteutumista ja pelaajien oikeusturvaa. Viranomaisen oikeus kieltää pelin toimeenpano väliaikaisesti ei rajoittuisi ainoastaan pelaajien turvallisuuden varmistamiseen vaan koskisi myös tilanteita, joissa Veikkaus Oy on vaarassa joutua väärinkäytösten kohteeksi.

Ehdotettuun säännökseen liittyy myös 42 §:ään ehdotettu lisäys uudeksi 5 momentiksi. Kyseisellä säännöksellä säädettäisiin sisäministeriön toimivallasta hyväksyä Poliisihallituksen valvontajärjestelyjen käyttöönoton sellaisten rahapelien toimeenpanon osalta, joiden pelijärjestelmät sijaitsevat Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen jäsenvaltiossa. Ehdotetulla säännöksellä mahdollistettaisiin, että Veikkaus Oy:n pelijärjestelmä voisi sijaita Manner-Suomen ulkopuolella. Väliaikaisen kiellon lisääminen Poliisihallituksen toimivaltuuksiin varmistaisi sen, että valvontaviranomaisella on riittävät mahdollisuudet ryhtyä toimiin, jos Manner-Suomen ulkopuolella sijaitsevan pelijärjestelmän ja Poliisihallituksen valvontajärjestelmän välisessä tiedonsiirrossa ilmaantuu esimerkiksi viiveitä, joiden johdosta peliaineiston muuttumattomuus, eheys ja luotettavuus vaarantuvat. Tällaiset tilanteet voivat edellyttää Poliisihallitukselta nopeaa reagointia. Vastaavasti tilanteen korjaannuttua Poliisihallituksen on peruutettava väliaikainen kieltopäätös.

Pykälän 2 momenttia on muutettu arpajaislain muuttamisesta annetulla lailla (677/2019), joka tulee tältä osin osalta voimaan 1.1.2022. Momenttiin tehtiin tekninen muutos erityisautomaattia koskevan määritelmän kumoamisen johdosta siten, että säännöksestä poistettiin maininta erityisautomaateista.

62 b §. *Rahapelin markkinoinnin kieltäminen.* Pykälässä säädetään rahapelin markkinoinnin kieltämisestä. Pykälän 1 momentin mukaan Poliisihallitus voi kieltää 14 b §:n vastaisen rahapelien markkinoinnin. Momenttia ei ehdoteta muutettavaksi.

Pykälän 2 momentin rakenne ehdotetaan muutettavaksi luettelomuotoon selkeyden vuoksi. Lisäksi 2 momenttia muutettaisiin elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön kohdistuvan kieltopäätöksen osalta. Voimassa olevien säännösten mukaan kieltopäätöksen kohdistaminen edellyttää tältä osin sekä rahapeleihin liittyvien osallistumisilmoitusten että niihin liittyvien maksujen välittämistä. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kieltopäätöksen kohdistamisessa elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön olisi riittävää joko rahapeleihin liittyvien osallistumisilmoitusten tai rahapeleihin liittyvien maksujen välittäminen eikä kieltopäätöksen kohdistamisessa siten edellytettäisi erikseen kummankin edellytyksen täyttymistä.

Pykälän 2 momenttia on muutettu arpajaislain muuttamisesta annetulla lailla (677/2019), joka tulee tältä osin osalta voimaan 1.1.2022. Momenttiin tehtiin tekninen muutos erityisautomaattia koskevan määritelmän kumoamisen johdosta siten, että säännöksestä poistettiin maininta erityisautomaateista.

62 c §. *Uhkasakko.* Arpajaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset maksuliikenteen estoista, joista säädettäisiin lakiin lisättäväksi ehdotetuissa 62 l-n §:ssä. Esityksessä ehdotetaan, että Poliisihallitus voisi asettaa uhkasakon 62 m §:n nojalla tekemänsä, maksupalveluntarjoajaan tai virtuaalivaluutan tarjoajaan kohdistamansa kieltopäätöksen tehosteeksi. Voimassa olevan lain mukaan uhkasakko voidaan asettaa 62 a §:ssä tarkoitetun rahapelin toimeenpanon kiellon ja 62 b §:ssä tarkoitetun rahapelien markkinointia koskevan kiellon tehosteeksi. Maksuliikenteen estoja koskevan kiellon tavoite on vastaava kuin rahapelien toimeenpanoa ja markkinointia koskevalla kiellolla eli arpajaislain vastaiseen toimintaan puuttuminen, minkä vuoksi olisi perusteltua myös vastaavasti säätää Poliisihallituksen toimivallasta tehostaa kieltoa uhkasakolla. Voimassa olevan 2 momentin mukaan Poliisihallitus tuomitsee 62 a §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon maksettavaksi. Esityksessä ehdotetaan, että Poliisihallitus tuomitsisi ehdotetun 2 momentin mukaan uhkasakon maksettavaksi myös 62 m §:ssä tarkoitetun kiellon osalta. Muilta osin momentti vastaisi voimassa olevaa lakia. Pykälään ehdotetaan sisällytettäväksi selkeyden vuoksi myös voimassa olevaan lakiin sisältyvä informatiivinen viittaus, jonka mukaan uhkasakkomenettelystä säädetään uhkasakkolaissa.

62 d §. *Seuraamusmaksu rahapelien markkinointia koskevien säännösten rikkomisesta.* Pykälässä säädettäisiin oikeudesta määrätä seuraamusmaksu rahapelien markkinoinnista annetun 14 b §:n rikkomisesta ja 62 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädetyn markkinointikiellon rikkomisesta. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä rahapelin toimeenpanijalle, elinkeinonharjoittajalle tai luonnolliselle henkilölle. Poliisihallituksella olisi harkintavaltaa, esittääkö se markkinaoikeudelle seuraamusmaksun määräämistä jäljempänä 62 h §:ssä esitetyn mukaisesti. Ensisijaisesti Poliisihallituksessa pyritään käyttämään lievempiä keinoja puuttumisessa arpajaislain vastaiseen toimintaan. Poliisihallitus pyrkii neuvonnalla ja ohjeistamalla torjumaan ennakolta tällaista toimintaa ja varsinaisella valvontamenettelyllä puuttumaan arpajaislain vastaiseen toimintaan. Poliisihallituksen on käytettävä puuttumiskeinojen valinnassa harkintavaltaa hallintolaissa säädettyjen hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti. Koska seuraamusmaksun määrääminen on luonteeltaan merkittävä seuraamus, sitä tulisi käyttää vain sellaisissa tapauksissa, joissa rikkomus osoittaa selkeää piittaamattomuutta noudattaa arpajaislain 14 b §:ää tai 62 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettua kieltoa. Toisaalta, jos arpajaislain vastaisessa markkinoinnissa olisi kyse esimerkiksi erityisen haitallisesta tai moitittavasta teosta, tulisi asiassa harkita rikosoikeudellisen menettelyn käynnistämistä. Poliisihallituksella olisi velvollisuus rikkomuksen selvittämisestä hallintolain 31 §:n mukaisesti ja sen toteennäyttämisestä. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä ainoastaan silloin, kun rikkominen on ollut tahallista ja näyttövelvollisuus myös teon luonteen tahallisuudesta olisi Poliisihallituksella.

62 e §. *Seuraamusmaksun suuruus.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin niistä seikoista, joiden perusteella arvioitaisiin seuraamusmaksun suuruus. Seuraamusmaksun tulisi olla riittävän suuri sen erityis- ja yleisestävän vaikutuksen saavuttamiseksi. Toisaalta seuraamusmaksun tulee täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset. Seuraamusmaksun suuruus perustuisi aina kokonaisarviointiin.

Seuraamusmaksun suuruutta arvioitaessa olisi otettava huomioon momentin 1 kohdan mukaan rikkomuksen laatu, laajuus, vakavuus, toistuvuus ja sen kestoaika. Rikkomuksen laajuuden arvioinnissa merkityksellistä olisi esimerkiksi kuinka suuren ihmisjoukon arpajaislain vastainen markkinointi on tavoittanut. Edellä mainittujen seikkojen lisäksi momentin 2 kohdan mukaan seuraamusmaksun suuruutta arvioitaessa otettaisiin huomioon rikkomuksella saavutettu hyöty,

jos tämä tieto olisi Poliisihallituksen saatavilla. Hyödyn selvittäminen ei olisi kuitenkaan edellytyksenä seuraamusmaksun määräämiselle. Momentin 3 kohdan mukaan rikkomuksen suuruutta arvioitaessa tulisi ottaa huomioon myös rahapelin toimeenpanijan, elinkeinonharjoittajan tai luonnollisen henkilön toimet vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi ja momentin 4 kohdan mukaan rahapelin toimeenpanijan, elinkeinonharjoittajan tai luonnollisen henkilön mahdolliset aiemmat markkinoinnista annettuihin säännöksiin liittyvät rikkomukset.

Pykälän 2 momentin mukaan rahapelin toimeenpanijalle tai elinkeinonharjoittajalle määrättävä seuraamusmaksu saisi olla enintään neljä prosenttia rahapelin toimeenpanijan tai elinkeinonharjoittajan kyseisen rikkomuksen päättymistä edeltäneen vuoden liikevaihdosta, kuitenkin enintään viisi miljoonaa euroa. Seuraamusmaksun olisi kuitenkin oltava vähintään 10 000 euroa. Sellaisissa tilanteissa, joissa tilinpäätös ei olisi seuraamusmaksua määrättäessä vielä valmistunut taikka joissa liiketoiminta olisi vasta aloitettu eikä tilinpäätöstä tämän johdosta olisi saatavissa, liikevaihto voitaisiin arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin seuraamusmaksun enimmäismäärästä tapauksissa, joissa seuraamusmaksu määrättäisiin 62 d §:n perusteella luonnolliselle henkilölle. Tällöin seuraamusmaksu saisi olla enintään neljä prosenttia henkilön rikkomuksen päättymistä edeltäneenä vuonna toimitetun verotuksen mukaisista tuloista, kuitenkin enintään 40 000 euroa. Seuraamusmaksun olisi kuitenkin oltava vähintään 500 euroa. Jos tuloja ei voida luotettavasti selvittää, ne voitaisiin momentin mukaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

Pykälän 4 momentin mukaan liikevaihdolla tarkoitettaisiin kirjanpitolain (1336/1997) 4 luvun 1 §:ssä tarkoitettua liikevaihtoa tai sitä vastaavaa liikevaihtoa.

62 f §. *Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen.* Pykälässä säädettäisiin niistä perusteista, joiden nojalla seuraamusmaksun määrääminen voidaan jättää esittämättä tai seuraamusmaksu voidaan jättää määräämättä. Momentin 1 kohdan mukaan seuraamusmaksua ei esitettäisi määrättäväksi eikä määrättäisi, jos rikkomus on vähäinen. Rikkomusta voitaisiin pitää vähäisenä esimerkiksi, jos rahapelin toimeenpanija, elinkeinonharjoittaja tai luonnollinen henkilö on omaaloitteisesti ja välittömästi rikkomuksensa havaittuaan ryhtynyt menettelynsä vaikutukset oikaiseviin toimenpiteisiin ja lopulliset vaikutukset ovat siten jääneet vähäisiksi. Samoin rikkomus voi olla vähäinen, jos kyse on säännöksen kertaluonteisesta rikkomuksesta eikä rikkomusta voitaisi muutoinkaan pitää kokonaisuutena arvioiden vakavana.

Ehdotetun 1 momentin 2 kohdan mukaan seuraamusmaksua ei haeta määrättäväksi eikä määrätä myöskään silloin, kun seuraamusmaksun määräämistä olisi pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. Kyse olisi kokonaisarvioinnista, jossa voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi virheellisen menettelyn syyt ja seuraukset sekä tekijän yksilölliset olosuhteet.

Pykälän 2 momentin mukaan seuraamusmaksu voitaisiin jättää esittämättä tai määräämättä, jos rahapelin toimeenpanija, elinkeinonharjoittaja tai luonnollinen henkilö on ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin rikkomuksen korjaamiseksi välittömästi sen havaitsemisen jälkeen eikä rikkomus ole vakava tai toistuva. Vaikka siis rikkomus olisi vähäistä suurempi, seuraamusmaksu voitaisiin jättää hakematta tai määräämättä, jos momentissa säädetyt edellytykset täyttyisivät.

Pykälän 3 momentin mukaan seuraamusmaksu voitaisiin jättää esittämättä tai määräämättä, jos Poliisihallitus tai markkinaoikeus olisi saman rikkomuksen johdosta jo määrännyt uhkasakon maksettavaksi tai jos uhkasakon maksuunpanoa koskeva Poliisihallituksen esitys markkinaoikeudelle olisi vireillä. Uhkasakko ja seuraamusmaksu voisivat tulla esitettäväksi tai määrättäväksi saman arpajaislain vastaisen menettelyn johdosta, mutta Poliisihallitukselle ja markkinaoikeudelle jäisi harkintavaltaa momentissa tarkoitetussa tapauksessa jättää seuraamusmaksu

esittämättä tai määräämättä. Uhkasakon ja seuraamusmaksun luonne ja tarkoitus ovat erilaiset, sillä arpajaislain vastaiseen menettelyyn liittyvä kieltopäätös ja sen noudattamisen tehosteeksi asetettu uhkasakko kohdistuu tulevaisuuteen arpajaislain vastaisen menettelyn lopettamiseksi, mutta seuraamusmaksu olisi suora taloudellinen seuraamus jo toteutuneesta lainvastaisesta menettelystä. Poliisihallitus voisi siten esittää samankin arpajaislain vastaisen menettelyn perusteella sekä kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon maksamista että seuraamusmaksun määräämistä.

62 g §. *Suhde rikosoikeudelliseen käsittelyyn*. Pykälässä säädettäisiin kaksoisrangaistavuuden kiellosta. Pykälän 1 momentin mukaan seuraamusmaksua ei saa määrätä sille, joka on epäiltynä samasta rikkomuksesta esitutkinnassa, jonka osalta on vireillä samaa rikkomusta koskeva syyteharkinta tai joka on vastaajana tuomioistuimessa samaa rikkomusta koskevassa rikosasiassa. Seuraamusmaksua ei saa määrätä myöskään sille, jolle on samasta rikkomuksesta annettu rikosasiassa tuomio.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin seuraamusmaksun määräämistä koskevan asian vireilläolon vaikutuksesta rikosprosessiin. Jos samasta rikkomuksesta on vireillä seuraamusmaksun määräämistä koskeva asia tai se on ratkaistu, 2 momentin mukaan syytettä ei voida tällöin nostaa eikä tuomiota rikosasiassa antaa. Seuraamusmaksun määräämistä koskevan asian vireilläololla tarkoitetaan sen vireilläoloa markkinaoikeudessa. Sen sijaan seuraamusmaksun määräämistä koskevan asian vireilläololla ei tarkoiteta vaihetta, jossa Poliisihallitus vasta valmistelee asian viemistä markkinaoikeuteen.

62 h §. *Seuraamusmaksun määrääminen.* Pykälän 1 momentin mukaan seuraamusmaksun määräisi markkinaoikeus Poliisihallituksen esityksestä. Pykälän mukaan seuraamusmaksua ei saisi määrätä, jos Poliisihallitus ei ole tehnyt esitystä sen määräämiseksi markkinaoikeudelle viiden vuoden kuluessa siitä, kun rikkomus päättyi. Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että markkinaoikeus käsittelisi kilpailu- ja valvonta-asiana Poliisihallituksen esitykset seuraamusmaksun määräämisestä (4. lakiehdotus). Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan sisällytettäväksi viittaussäännös, jonka mukaan asian käsittelystä markkinaoikeudessa säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa. Kyseisen lain 2 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan valmisteluistunnon toimittamisesta sekä suullisesta käsittelystä kilpailu- ja valvonta-asioissa säädetään 4 luvun 10 ja 11 §:ssä sekä 14 §:ssä. Saman pykälän 2 momentin mukaan muutoin kilpailu- ja valvonta-asiat käsitellään markkinaoikeudessa siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään, jollei 1 luvun 2 §:ssä mainituissa laeissa toisin säädetä.

Pykälän 2 momentin mukaan seuraamusmaksu määrättäisiin maksettavaksi valtiolle. Momentin mukaan päätöstä seuraamusmaksun määräämisestä ei saa panna täytäntöön ennen kuin päätös on lainvoimainen.

62 i §. *Muutoksenhaku markkinaoikeuden päätökseen.* Pykälässä säädettäisiin muutoksenhausta markkinaoikeuden päätökseen. Pykälän 1 momentin mukaan markkinaoikeuden seuraamusmaksua koskevaan päätökseen haettaisiin muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Koska markkinaoikeus päättäisi seuraamusmaksusta ensimmäisenä päätöksentekoasteena, valituslupasääntely ei koskisi seuraamusmaksun määräämistä koskeva valitusta. Markkinaoikeuden seuraamusmaksua koskevasta päätöksestä valittamiseen ei siten tarvittaisi valituslupaa. Pykälän 2 momentin mukaan markkinaoikeuden päätöksestä saa valittaa se, jolle markkinaoikeus on määrännyt seuraamusmaksun. Pykälän 3 momentin mukaan Poliisihallitus saa valittaa markkinaoikeuden päätöksestä, jolla markkinaoikeus on hylännyt Poliisihallituksen esityksen kokonaan tai osaksi.

62 j §. *Käsittelyn lykkääminen.* Ehdotetun pykälän mukaan tuomioistuin voi lykätä seuraamusmaksuasian käsittelyä, jos toisessa oikeudenkäynnissä on vireillä samaa toimintaa koskeva muu asia, jolla voi olla vaikutusta seuraamusmaksuasiassa annettavaan ratkaisuun. Säännöstä harkinnanvaraisesta lykkäämisestä voidaan pitää tarpeellisena, koska arpajaislain 62 a §:n nojalla annettuun kieltopäätökseen haetaan muutosta hallinto-oikeudelta ja valitusratkaisu voi olla oikeudellisesti merkityksellinen myös seuraamusmaksun määräämiselle. Toisaalta arpajaislain 62 b §:n nojalla annettu kieltopäätös voi olla saatettu markkinaoikeuden käsiteltäväksi arpajaislain 66 a §:n mukaisesti ja asiallisesti samaa toimintaa koskevasta asiasta on voitu tehdä markkinaoikeudelle esitys myös seuraamusmaksun määräämisestä.

62 k §. *Seuraamusmaksun täytäntöönpano ja raukeaminen*. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan Oikeusrekisterikeskuksen tehtävänä olisi vastata seuraamusmaksun täytäntöönpanosta. Pykälä sisältäisi täytäntöönpanossa noudattavan lainsäädännön osalta informatiivisen viittaussäännöksen sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin. Pykälän mukaan seuraamusmaksu vanhenee viiden vuoden kuluttua seuraamusmaksua koskevan lainvoiman saaneen ratkaisun antamispäivästä. Ehdotettu vanhentumisaika vastaisi sakkorangaistukselle säädettyä vanhentumisaikaa. Ehdotetun 2 momentin mukaan seuraamusmaksu raukeaisi maksuvelvollisen kuollessa.

62 l §. *Maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskeva kielto.* Arpajaislakiin lisättäisiin säännökset maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskevasta kiellosta arpajaislain vastaisesti markkinoivien ja sen johdosta kieltopäätöksen saaneiden, yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhteisöjen maksuliikenteen osalta. Rahapelitarjontaan vaikuttaminen on keskeinen rahapelihaittojen ehkäisyn osa-alue. Tarjolla oleviin rahapeleihin ja niiden saatavuuteen ja saavutettavuuteen vaikuttamalla voidaan tehokkaalla tavalla ehkäistä haittoja. Koska yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhteisöjen rahapelien ominaisuuksia, pelaamisen ehtoja tai tarjontaa muutoin ei voida arpajaislailla säännellä, rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja voitaisiin ehkäistä niiden saavutettavuutta rajoittamalla.

Maksuliikenteen estoja koskevan sääntelyn ehdotetaan sisältävän toisaalta yleisen kiellon olla toteuttamatta tai käynnistämättä maksutapahtumia (62 l §) sekä lisäksi säännökset Poliisihallituksen toimivallasta kohdistaa maksupalveluntarjoajaan kieltopäätös, jos kyseinen palveluntarjoaja ei noudattaisi 62 m §:ssä säädettyä yleistä kieltoa. Tältä osin ehdotettu sääntely vastaisi muualla arpajaislaissa omaksuttua ratkaisua. Arpajaislain 62 §:ssä säädetään arpajaisten toimeenpanoa koskevista yleisistä kielloista. Esimerkiksi pykälän 2 momentin 1 kohta sisältää yleisen kiellon muiden kuin Veikkaus Oy:n rahapelien markkinoinnista. Arpajaislain 62 a §:n nojalla Poliisihallitus voi erikseen kieltää arpajaislain vastaisen rahapelien toimeenpanon muun muassa, jos rahapelin toimeenpanee muu kuin Veikkaus Oy tai rahapelin toimeenpanossa muulla tavoin rikotaan 62 §:n 1–4 momentissa säädettyä kieltoa. Mahdollisuus antaa yksittäiselle toimijalle uhkasakolla tehostettu kieltopäätös on katsottu rahapelien valvontatoimessa tarpeelliseksi lainsäädännön noudattamisen tehokkuuden varmistamiseksi.

Ehdotetun 62 l §:n 1 momentin mukaan Poliisihallituksen tulisi pitää yleisessä tietoverkossa saatavilla konekielisessä muodossa luettavaa luetteloa sellaisista rahapeliyhteisöistä, jotka markkinoivat rahapelejä arpajaislain vastaisesti Manner-Suomessa ja joiden rahapelien toimeenpanon Poliisihallitus on 62 a §:n nojalla kieltänyt. Tälle niin sanotulle estolistalle merkittäisiin ne rahapeliyhteisöt, jotka suuntaisivat markkinointiaan mannersuomalaisille kuluttajille ja joiden Poliisihallitus olisi sen johdosta todennut markkinoivan rahapelejä arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohdan vastaisesti. Kyse olisi sellaisista yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisista rahapeliyhteisöistä, jotka erilaisilla markkinointitoimillaan tietoisesti ja tarkoituksella rikkovat tai pyrkivät kiertämään arpajaislain 62 §:ssä säädettyä yksiselitteistä kieltoa markkinoida muita

kuin Veikkaus Oy:n rahapelejä. Lisäksi edellytyksenä estolistalle merkitsemiselle olisi, että Poliisihallitus olisi arpajaislain 62 a §:n nojalla kieltänyt rahapeliyhteisön rahapelien toimeenpanon.

Rahapeliyhteisö, jolle Poliisihallitus on antanut 62 a §:ssä tarkoitetun kieltopäätöksen, voi hakea muutosta kieltopäätökseen valittamalla hallinto-oikeuteen. Arpajaislain 66 §:n mukaan kieltopäätöstä tulee noudattaa muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 123 §:n mukaan hallintotuomioistuin voi valituksen ollessa vireillä kieltää päätöksen täytäntöönpanon, määrätä täytäntöönpanon keskeytettäväksi tai antaa päätöksen täytäntöönpanoa koskevan muun määräyksen. Vaatimus määräyksen antamiseksi tehdään sille tuomioistuimelle, joka on toimivaltainen käsittelemään pääasian. Vaatimus on käsiteltävä kiireellisenä. Kyseisen lain 124 §:ssä säädetään määräyksen voimassaolosta. Jos Poliisihallituksen kieltopäätökseen olisi haettu muutosta ja hallinto-oikeus olisi kieltänyt kieltopäätöksen täytäntöönpanon tai määrännyt täytäntöönpanon keskeytettäväksi, ei rahapeliyhteisöä tulisi asettaa estolistalle ennen kuin määräyksen voimassaolo olisi päättynyt.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin maksupalveluntarjoajiin kohdistuvasta yleisestä kiellosta olla toteuttamatta tai käynnistämättä rahapelaamista koskevia maksutapahtumia, joissa maksunsaajana olisi Poliisihallituksen ylläpitämälle estolistalle merkitty rahapeliyhteisö ja maksajana pelaaja sekä maksutapahtumia, joissa maksunsaajana olisi pelaaja ja maksajana estolistalle merkitty rahapeliyhteisö. Kyse olisi rahapelaamiseen liittyvistä maksutapahtumista, joita ovat ainakin pelaajan peliin osallistumiseksi suorittamat maksut, rahansiirrot pelitilille sekä rahapeleistä saatujen voittojen maksu.

Kielto koskisi kaikkia maksutapahtuman toteuttamisen ja välittämisen muotoja, kuten esimerkiksi tilisiirtoa, maksukorttia tai muuta maksuvälinettä. Se koskisi kaikkia Manner-Suomessa palveluita tarjoavia toimijoita, kuten esimerkiksi luottolaitoksia ja maksulaitoksia riippumatta siitä, ovatko ne sijoittautuneet Suomeen tai ulkomaille.

Virtuaalivaluuttaa käytetään vaihdannan välineenä myös rahapelipalveluissa. Tämän vuoksi 3 momentissa säädettäisiin, että maksutapahtumien käynnistämistä koskeva kielto koskisi myös virtuaalivaluutan tarjoajista annetussa laissa tarkoitettuja virtuaalivaluutan tarjoajia sekä virtuaalivaluutan käyttämistä vaihdannan välineenä.

Jotta maksupalveluntarjoajat voisivat käytännössä tunnistaa ja estää estolistalle kuuluvien rahapeliyhteisöjen maksuliikennettä, tulisi estolistasta käydä ilmi rahapeliyhteisön ja sen rahapelitoiminnan riittävästi yksilöivät tiedot. Estolistaan tulisi sisällyttää esimerkiksi rahapeliyhteisön nimi ja rekisteröinti- tai muu yritystunnus. Korttimaksamisen osalta listasta tulisi esimerkiksi käydä ilmi toimialakoodi (Merchant Category Code, MCC), jota käyttäville estolistalle asetetuille rahapeliyhteisöille suunnattavat maksutapahtumat tulisi estää. Toimialakoodilla kategorisoidaan palveluntarjoaja toimialan mukaisesti. Rahapelaamista koskeva toimialakoodi on MCC 7995. Poliisihallituksen tulisi päivittää estolista viipymättä tapahtuneiden muutosten johdosta. Maksupalveluntarjoajien tulisi säännönmukaisesti seurata estolistaa. Poliisihallituksen tulisi myös julkisesti tiedottaa estolistassa tapahtuneista muutoksista. Kun estolistalle asetettaisiin uusia rahapeliyhteisöjä, maksupalveluntarjoajien tulisi huolehtia estojen toteutuksesta kyseisten uusien rahapeliyhteisöjen osalta ilman aiheetonta viivästystä.

Julkisuuslain asiakirjojen julkisuutta koskevan lähtökohdan mukaisesti Poliisihallituksen estolista olisi julkinen. Estolistan tarkoituksena olisi riittävällä tavalla yksilöidä ne rahapeliyhteisöt, joiden rahapelaamiseen liittyvä maksuliikenne tulisi estää. Salassa pidettäviä tietoja ei saa julkaista yleisessä tietoverkossa. Edellä mainittujen estolistaan sisällytettävien tarpeellisten tietojen ei voida katsoa sisältävän sellaisia tietoja, jotka olisivat salassa pidettäviä.

Maksuliikenne-estoja koskevan sääntelyn tavoitteena on arpajaislain sääntelyn ulkopuolisen rahapelitarjonnan saavutettavuuden rajoittaminen siltä osin, kuin tarjontaa arpajaislain vastaisesti markkinoitaisiin. Sääntely kohdistuisi edellä todetuin tavoin rahapelaamista koskeviin, pelaajan ja rahapeliyhteisön välisiin maksuihin. Tarkoituksena ei siten ole puuttua rahapeliyhteisöjen yritysten väliseen maksuliikenteeseen eikä toisaalta mahdolliseen muuhun rahapeliyhteisön ja luonnollisen henkilön väliseen maksuliikenteeseen, kuten esimerkiksi palkanmaksuun.

Maksuliikenne-estoja koskevissa säännöksissä viitattaisiin sekä maksutapahtuman käynnistämiseen että toteuttamiseen, koska maksupalvelulainsäädäntö mahdollistaa myös maksutapahtumien käynnistämisen maksutoimeksiantopalvelun tarjoajan (Payment Initiation Service Providers, PISP) välityksellä. Nämä niin sanotut kolmannet maksupalveluntarjoajat tuotiin toisen maksupalveludirektiivin myötä sääntelyn ja valvonnan piiriin. Maksutoimeksiantopalvelulla tarkoitetaan maksupalvelulain 8 §:n mukaan palvelua, jossa palveluntarjoaja käynnistää toisen palveluntarjoajan pitämää maksutiliä koskevan maksutoimeksiannon maksupalvelun käyttäjän pyynnöstä. Toisen maksupalveludirektiivin johdanto-osan 27 kappaleessa on selostettu, että maksutoimeksiantopalveluja voidaan käyttää esimerkiksi sähköisen kaupankäynnin yhteydessä, jolloin maksutoimeksiantopalvelun tarjoaja käynnistää tilisiirtoa koskevan maksutoimeksiannon käyttäen ostajan maksutiliä tämän puolesta ja voi heti sen jälkeen välittää myyjälle tiedon käynnistämisestä, jolloin myyjä voi puolestaan tehdä oman suorituksensa, kuten toimittaa tavaran ostajalle.

Valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisestä lainsäädäntövallan jaosta seuraa se, että Manner-Suomessa ja Ahvenanmaalla voimassa olevat rahapelilainsäädännöt ja -järjestelmät ovat erillisiä. Arpajaislakia sovelletaan ainoastaan valtakunnassa, minkä johdosta ehdotettu maksuliikenne-estoja koskeva sääntely koskisi ainoastaan Manner-Suomesta lähtevää ja Manner-Suomeen suuntautuvaa maksuliikennettä. Sääntelyllä ei ole tarkoitus eikä sillä voida rajoittaa Ahvenanmaalla mahdollisesti tapahtuvaan rahapelaamiseen liittyvää maksuliikennettä. Maksupalveluntarjoajat eivät siis saisi estää Poliisihallituksen ylläpitämälle estolistalle merkityn esimerkiksi ulkomaisen rahapeliyhteisön Ahvenanmaalla tapahtuvaa maksuliikennettä. Tämä edellyttäisi, että maksupalveluntarjoajien järjestelmiä kehitettäisiin osoitetietojen tarkistamisen osalta siten, että maksutapahtumien osalta tarkistettaisiin pelaajan postinumero. Jos pelaajan postinumeron mukainen osoite sijaitsisi Ahvenanmaalla, ei maksutapahtumaa tulisi estää.

Maksuliikenne-estojen käytännön toteutuksessa selvitettäisiin henkilön postinumero, mutta ei henkilön fyysistä sijaintia. Näin ollen voisi olla mahdollista, että maksuliikenne-estojen teknisen toteutuksen johdosta maksuliikenne joissakin tilanteissa estyisi estolistalle asetetun rahapeliyhteisön ja henkilön, jonka postinumero on Manner-Suomessa, välillä henkilön oleskellessa Manner-Suomen ulkopuolella esimerkiksi matkustaessaan. Käytännössä olisi kuitenkin teknisesti mahdollista erotella toisistaan sellaiset korttipohjaiset maksutapahtumat, joissa maksajan kortti on fyysisesti läsnä (card present) ja ne, joissa kortti ei ole fyysisesti läsnä (card not present). Näin ollen arpajaislain alueellinen soveltaminen voitaisiin pyrkiä huomioimaan postinumeron selvittämisen lisäksi esimerkiksi siten, että korttipohjaisissa maksutapahtumissa ei estettäisi sellaisia estolistalle asetetun rahapeliyhteisön ja pelaajan välisiä maksutapahtumia, joissa pelaajan kortti on fyysisesti läsnä. Näin voitaisiin estää sellaisia tilanteita, joissa pelaaminen Manner-Suomen ulkopuolella mahdollisesti estyisi pelaajan Manner-Suomessa sijaitsevan postinumeron vuoksi. Maksuliikenne-estot voitaisiin kohdistaa etämaksuihin, joita voidaan tehdä sekä itse kortilla että esimerkiksi mobiilisovelluksella, johon on tallennettu kortin tiedot.

Maksupalvelulain 41 §:n mukaan palveluntarjoaja saa kieltäytyä toteuttamasta maksutoimeksiantoa vain, jos puitesopimuksessa sovitut ehdot maksutoimeksiannon toteuttamiselle eivät täyty tai jos muualla laissa niin säädetään. Säännöksen perustelujen (HE 169/2009 vp) mukaan pykälässä säädetään tyhjentävästi niistä perusteista, joiden nojalla palveluntarjoaja saa kieltäytyä

maksutoimeksiannon toteuttamisesta. Muun lainsäädännön osalta perusteluissa viitataan lain voimaantulon aikana voimassa olleen rahanpesun ja terrorismin estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (503/2008) 26 §:ään, jossa säädettiin palveluntarjoajan tai muun ilmoitusvelvollisen velvollisuudesta keskeyttää liiketoimi tai kieltäytyä siitä. Ehdotetuissa arpajaislain säännöksissä olisi kyse maksupalvelulain 41 §:ssä tarkoitetusta muualla lainsäädännössä säädetystä perusteesta kieltäytyä maksutoimeksiannon toteuttamisesta. Myös maksupalveluita koskeva EU-lainsäädäntö mahdollistaa, että kansallisessa laissa säädetään maksutapahtumien käynnistämisen ja toteuttamisen kiellosta.

Maksupalveluntarjoajan estäessä maksutapahtuman maksu palautuisi maksutoimeksiannon tekijälle eli pelipanoksen ja pelitilisiirron osalta pelaajalle ja rahapeleistä saadun voiton osalta rahapeliyhteisölle.

62 m §. *Maksutapahtumien käynnistämisen ja toteuttamisen kieltäminen.* Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Poliisihallituksen oikeudesta kieltää maksutapahtumien käynnistäminen ja toteuttaminen, jos maksupalveluntarjoaja ei noudattaisi 62 l §:ssä säädettyä kieltoa. Ehdotettu sääntely, johon sisältyisi viranomaisen toimivalta erikseen kieltää toimijakohtaisella kieltopäätöksellä toiminta, jos laissa säädettyä yleistä kieltoa ei noudateta, vastaisi 62 l §:n perusteluissa tarkemmin kuvatulla tavalla muualla arpajaislaissa omaksuttua ratkaisua.

Pykälän 2 momentin mukaan kielto voitaisiin kohdistaa maksupalveluntarjoajaan tai virtuaalivaluutan tarjoajaan. Kielto kohdistuisi yksittäiseen palveluntarjoajaan, jonka Poliisihallitus velvoittaisi noudattamaan 62 l §:ssä tarkoitettua kieltoa ja estämään estolistalle sisällytettyjen rahapeliyhteisöjen rahapelaamista koskevan maksuliikenteen kyseisten yhteisöjen ja pelaajien välillä. Kuten muunkin arpajaislain vastaisen toiminnan osalta, Poliisihallitus pyrkisi ensisijaisesti käyttämään lievempiä keinoja puuttumisessa tällaiseen toimintaan. Ensisijaisesti Poliisihallitus pyrkii hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti lainsäädännön noudattamisen varmistamiseen esimerkiksi neuvonnalla ja ohjeistamalla toimijoita. Vasta sen jälkeen Poliisihallitus harkitsee muita keinoja. Toimijakohtaista kieltopäätöstä ei siis tulisi antaa esimerkiksi ennen kuin maksupalveluntarjoajille olisi varattu riittävä aika maksuliikenne-eston käytännön toteuttamiseen. Poliisihallitus voisi 62 c §:n mukaisesti asettaa kieltopäätöksen tehosteeksi uhkasakon. Myös muiden arpajaislaissa säädettyjen kieltopäätösten tehosteena käytetään uhkasakkoa.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin kiellon voimassaolosta. Kielto olisi voimassa enintään 12 kuukautta. Poliisihallitus voisi jatkaa kiellon voimassaoloaikaa enintään 12 kuukaudella kerrallaan, jos menettelyä maksutapahtuman käynnistämisessä ja toteuttamisessa ei olisi korjattu eli jos maksupalveluntarjoaja ei aiemmasta kiellosta huolimatta olisi estänyt estolistalle asetetun rahapeliyhteisön rahapelaamista koskevaa maksuliikennettä. Sääntely vastaisi tältä osin rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin kieltämistä koskevaa sääntelyä, jossa kielto on myös määräaikainen ja jossa sitä voidaan jatkaa säädetyn määräajan kerrallaan.

Maksupalveluntarjoajalla olisi arpajaislain 66 §:n mukaan oikeus hakea Poliisihallituksen kieltopäätökseen muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Ehdotetun 66 §:n 2 momentin mukaan Poliisihallituksen kieltopäätöstä tulisi noudattaa muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

62 n §. *Tiedonsaanti maksupalveluntarjoajalta*. Pykälässä säädettäisiin Poliisihallituksen oikeudesta saada maksupalveluntarjoajilta tietoa maksutapahtumien käynnistämistä ja toteuttamista koskevan kiellon valvomiseksi. Tiedonsaantioikeudesta säätäminen on välttämätöntä sen varmistamiseksi, että Poliisihallitus saisi esimerkiksi pankkisalaisuuden estämättä tarvittavat tiedot estolistan ylläpitämiseksi ja mahdollisten erillisten kieltopäätösten tekemiseksi. Poliisi-

hallitus tarvitsisi tietoja muun muassa siihen, että se voisi tarvittaessa tunnistaa uusia tilinumeroita, joita esimerkiksi maksunvälittäjät käyttävät välittääkseen rahapeleihin liittyviä pelaajien maksuja.

Poliisihallituksella olisi oikeus saada maksupalveluntarjoajalta salassapitosäännösten estämättä ja maksutta pykälässä luetellut tiedot maksajana tai maksunsaajana olevasta rahapeliyhteisöstä ja rahapeliyhteisön puolesta maksutapahtumaa toteuttavasta tai käynnistävästä palveluntarjoajasta. Tiedonsaantioikeus koskisi sellaisia tietoja, jotka ovat palveluntarjoajien järjestelmistä saatavissa. Poliisihallituksella olisi oikeus saada tilinumero, toimialakoodi, rahapeliyhteisön tai sille maksuja välittävän palveluntarjoaja yksilöintitiedot sekä maksutapahtumien määrä. Lisäksi Poliisihallituksella olisi oikeus saada muita maksutapahtuman käynnistämisen ja toteuttamisen kiellon valvomiseksi välttämättömiä tietoja. Koska maksuliikenne-estojen osalta olisi kyse kokonaan uudesta Poliisihallituksen valvontatehtävästä, valvonnan toteuttamiseksi välttämättömiä tietoja ei ole mahdollista tässä vaiheessa tyhjentävästi määritellä. Poliisihallituksella ei kuitenkaan olisi oikeutta saada yksittäisiin maksutapahtumiin liittyviä henkilötietoja.

64 §. *Arpajaisrikkomus.* Arpajaislain 64 §:ssä säädetään eräistä sellaisista arpajaislain vastaisista teoista, joiden seuraamuksena voidaan tuomita arpajaisrikkomuksesta sakkoon. Pykälän 7 kohdan mukaan arpajaisrikkomuksesta tuomitaan se, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo 16 §:n raha-automaattien tai kasinopelien, 40 §:n tavaravoittoautomaattien ja 56 §:n 1 momentissa tarkoitettujen peliautomaattien tai pelilaitteiden sijoittamista koskevia säännöksiä tai 40 §:n tavaravoittoautomaattien ja 56 §:n 1 momentissa tarkoitettujen peliautomaattien tai pelilaitteiden sijoittamista koskevia säännöksiä. Arpajaislain muutoksella (677/2019), joka tulee 64 §:n 7 kohdan osalta voimaan 1.1.2022, 7 kohdasta poistettiin maininta erityisautomaateista.

Arpajaislain 16 §:ssä säädetään, että raha-automaatit ja kasinopelit tulee sijoittaa valvottuun tilaan ja että niitä ei saa sijoittaa tilaan, jossa niiden käyttäminen voi vaarantaa turvallisuutta tai aiheuttaa järjestyshäiriöitä. Edellä mainitulla lailla (677/2019) poistettiin myös 16 §:stä viittaus erityisautomaatteihin. Laki tulee myös 16 §:n osalta voimaan 1.1.2022. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lain 16 §:ää siten, että pykälä koskisi ainoastaan raha-automaattien sijoittamista. Sen lisäksi, että raha-automaatteja ei saisi sijoittaa tilaan, jossa niiden käyttäminen voi vaarantaa turvallisuutta tai aiheuttaa järjestyshäiriöitä, raha-automaatit tulisi 16 §:ää koskevan ehdotuksen mukaan sijoittaa siten, että raha-automaatilla pelaamista voitaisiin esteettömästi valvoa. Lain 16 §:ään ehdotettavan muutoksen vuoksi 64 §:n 7 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että kyseisessä kohdassa viitattaisiin lain 16 §:n 1 momenttiin ja että kohdasta poistettaisiin viittaus kasinopeleihin. Asiallisesti muutos tarkoittaisi arpajaislaissa säädetyn seuraamuksen laajentamista raha-automaattien sijoittamista koskevaan laiminlyöntiin siltä osin, kun kyse on velvollisuudesta sijoittaa raha-automaatit siten, että niillä pelaamista voidaan esteettömästi valvoa. Lisäksi kohtaan tehtäisiin tekninen muutos korvaamalla ja -sana tai -sanalla.

Lisäksi pykälään tehtäisiin johdonmukaisuussyistä tekninen muutos vaihtamalla 2 ja 3 kohdan keskinäistä järjestystä. Muutettuna luettelon 2 kohta sisältäisi järjestykseltään aikaisemman lainkohtaviittauksen (14 a §) 3 kohtaan verrattuna (15 §:n 1 momentti). Lisäksi 5 ja 7 kohtaan tehtäisiin säädöstekniset täsmennykset.

66 §. *Muutoksenhaku*. Pykälän 1 momentin mukaan muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa. Viranomaisen päätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen. Hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa.

Poliisihallituksen ehdotetun arpajaislain 62 m §:n nojalla tekemään maksutapahtuman toteuttamisen tai käynnistämisenkieltoa koskevaan päätökseen voisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Poliisihallituksen kieltoa tulisi noudattaa muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Voimassa olevan lain mukaan tämä koskee arpajaislain nojalla tehtyä luvan peruuttamista tai lupaehtojen muuttamista koskevaa päätöstä sekä Poliisihallituksen 62 a §:ssä tarkoitettua rahapelin toimeenpanon kieltoa koskevaa päätöstä.

7.2 Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa

12 §. *Poliisin muiden lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi käsiteltävien henkilötietojen sisältö.* Voimassa olevassa poliisin henkilötietolain 12 §:n 2 momentissa säädetään poliisin oikeudesta osana arpajaislain ja rahanpesulain mukaista valvontaa käsitellä valvontatehtävän suorittamiseksi rahapeliyhtiön ja muun sen valvottavaksi säädetyn elinkeinonharjoittajan ja yhteisön asiakkaita koskevia henkilötietoja. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi arpajaislakiin ehdotettujen muutosten johdosta siten, että poliisilla olisi oikeus käsitellä henkilötietoja myös arpajaislaissa säädettyjen tilastointitehtävien suorittamiseksi. Poliisilla olisi oikeus käsitellä henkilötietoja siinä määrin kuin se olisi välttämätöntä valvonta- ja tilastointitehtävän suorittamiseksi.

7.3 Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä

1 luku. **Yleiset säännökset**

3 §. *Soveltamisalaa koskeva rajaus.* Rahanpesulain 1 luvun 3 §:n 4 momenttiin sisältyvän lain soveltamisalan rajauksen mukaan lakia ei sovelleta pidettäessä raha-automaatteja käytettävänä pelikasinon ulkopuolella. Lakia sovelletaan kuitenkin, jos pelaaminen tapahtuu arpajaislain 14 c §:ssä tarkoitetulla tavalla tunnistautuneena. Pakollista tunnistautunutta pelaamista koskevien ehdotettujen muutosten vuoksi soveltamisalaan ehdotetaan tehtäväksi teknisluonteinen muutos, jonka myötä soveltamisalarajauksessa viitattaisiin arpajaislain 14 §:n rekisteröityneenä pelaamista koskeviin säännöksiin. Koska pakollinen tunnistautuminen otetaan käyttöön kaikessa rahapelaamisessa, tarkoittaisi ehdotettu säännös käytännössä sitä, että valtakunnassa eli Manner-Suomessa kaikki raha-automaattipelaaminen tulisi jatkossa rahanpesulain soveltamisalaan. Säännöksessä viitattaisiin valtakunnan arpajaislakiin, joten ehdotettu muutos ei koskisi Ahvenanmaan maakuntaa.

7.4 Laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa

1 luku. **Yleiset säännökset**

2 §. *Kilpailu- ja valvonta-asiat.* Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan markkinaoikeus käsittelee kilpailu- ja valvonta-asioina momentissa mainittuja, markkinaoikeuden toimivaltaan kuuluvaksi säädettyjä asioita. Markkinaoikeus käsittelee muualla lainsäädännössä säädettyjä seuraamusmaksun määräämistä koskevia asioita, kuten esimerkiksi viestintämarkkinalain (393/2003) 122 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat sekä kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetussa laissa (566/2020) tarkoitetut kuluttaja-asiamiehen esitykset seuraamusmaksun määräämisestä. Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 2 luvun 1 §:n 2 momentin mukaisesti asia käsiteltäisiin siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Valmisteluistunnon toimittamisesta sekä suullisesta käsittelystä kilpailu- ja valvonta-asioissa säädetään kuitenkin oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 4 luvun 10 ja 11 §:ssä sekä 14 §:ssä

Esityksessä ehdotetaan, että rahapelin toimeenpanijalle, elinkeinonharjoittajalle tai luonnolliselle henkilölle, joka tahallaan rikkoo arpajaislain 14 b §:n rahapelien markkinointia koskevia säännöksiä tai 62 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettyä markkinointikieltoa, voitaisiin määrätä seuraamusmaksu. Seuraamusmaksun määräisi ehdotetun 62 h §:n mukaan markkinaoikeus Poliisihallituksen esityksestä.

Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n 2 momenttiin ehdotetaan tämän johdosta lisättäväksi uusi 7 kohta, jossa säädettäisiin markkinaoikeuden toimivallasta käsitellä arpajaislain 62 d §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat. Lain 1 luvun 2 §:n 2 momenttia on vastikään muutettu lailla 117/2021, jolla 2 momenttiin on lisätty uusi 6 kohta (HE 199/2020 vp). Laki tulee voimaan 1.11.2021.

6 §. *Markkinaoikeudelliset asiat.* Markkinaoikeus käsittelee tällä hetkellä markkinaoikeudellisina asioina arpajaislain 62 b §:ssä tarkoitettua markkinointikieltoa koskevat asiat sekä markkinointikiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon tuomitsemista koskevat asiat. Markkinaoikeus käsittelisi jatkossa sekä arpajaislakiin liittyviä kilpailu- ja valvonta-asioita että markkinaoikeudellisia asioita. Tämän vuoksi ehdotetaan oikeudenkäynnistä markkinaoikeudesta annetun lain 1 luvun 6 §:ää muutettavaksi siten, että käsiteltävien arpajaislain asioiden osalta kumottaisiin 1 momentin 6 kohtaan sisältyvä viittaus sekä lisättäisiin 2 momenttiin uusi 6 kohta, jonka mukaan markkinaoikeus käsittelisi markkinaoikeudellisina asioina arpajaislaissa tarkoitetut muut kuin seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat.

7.5 Laki sakon täytäntöönpanosta

1 §. *Lain soveltamisala*. Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi arpajaislakiin säännökset arpajaislain vastaisesta markkinoinnista määrättävästä seuraamusmaksusta. Seuraamusmaksun täytäntöönpanosta huolehtisi esityksen mukaan Oikeusrekisterikeskus. Täytäntöönpanossa noudatettaisiin sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Sakon täytäntöönpanosta annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lain soveltamisalaa koskevaan 1 §:n 1 momentin luetteloon sisällytettäisiin uutena 17 kohtana ehdotetun arpajaislain 62 d §:n mukainen seuraamusmaksu. Lain 1 §:n 1 momenttia on vastikään muutettu lailla 118/2021, jolla 1 momenttiin on lisätty uusi 16 kohta (HE 199/2020 vp). Laki tulee voimaan 1.11.2021.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotettua sääntelykokonaisuutta täydennettäisiin alemman tasoisin säännöksin. Voimassa oleviin arpajaislain 13 c ja 14 §:ään sisältyvät asetuksenantovaltuussäännökset yhdistettäisiin. Jatkossa 13 c § sisältäisi valtuussäännökset, joiden nojalla sisäministeriön asetuksella voitaisiin säätää rahapelien ominaisuuksista sekä pelaamista koskevista määrällisistä ja ajallisista rajoituksista. Asetuksenantovaltuudet vastaisivat sisällöltään voimassa olevaa lakia. Arpajaislain 14 §:n 5 momenttiin sisältyisi asetuksenantovaltuussäännös, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pelitilistä, pelaajan henkilöllisyyden ja hänen asuinpaikkansa todentamisesta sekä menettelystä, jolla rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnistautuneena pelaaminen varmistetaan. Asetuksenantovaltuussäännös vastaisi voimassa olevaa lakia lukuun ottamatta käsitettä rekisteröitynyt pelaaja, jossa olisi kyse teknisluonteisesta lisäyksestä. Arpajaislain 14 b §:n 10 momenttiin sisältyisi asetuksenantovaltuussäännös, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä rahapelien markkinoinnista annettavan selvityksen sisällöstä. Valtuussäännös vastaisi voimassa olevaa lakia.

Arpajaislakiin ehdotetaan lisättäväksi myös uusia asetuksenantovaltuuksia. Ehdotettuun uuteen 16 a §:ään sisältyisi asetuksenantovaltuussäännös, jonka mukaan sisäministeriön asetuksella

voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä omavalvontasuunnitelmien laatimisesta sekä niiden sisällöstä ja toteuttamisesta. Kyse olisi teknisluonteisesta omavalvonnan toimeenpanoa koskevasta sääntelystä. Arpajaislain 47 §:ään ehdotetaan lisättäväksi asetuksenantovaltuussäännös, jonka mukaan sisäministeriön asetuksella säädettäisiin kyseisen pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen rahapelien voittojen perimistä koskevien määräaikojen alkamisesta. Samankaltaisista Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanoon liittyvistä seikoista säädetään sisäministeriön asetuksella voimassa olevan 13 c §:n 4 momentin nojalla.

Ehdotetut säädöstasot vastaisivat voimassa olevaa arpajaislakia. Asetuksenantovaltuuksien katsotaan täyttävän perustuslakivaliokunnan käytännössä valtuussäännöksiin kohdistamat vaatimukset riittävistä perussäännöksistä laissa sekä sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

9 Voimaantulo

Esitetään, että ehdotetut lait tulisivat pääosin voimaan vuonna 2022. Pakolliseen tunnistautumiseen siirryttäisiin vaiheittain. Pelipisteisiin sijoitettuja eli niin sanottuja hajasijoitettuja raha-automaatteja koskeva pakollinen tunnistautuminen tulisi voimaan lain tullessa voimaan vuonna 2022. Hajasijoitettuja raha-automaatteja koskevasta pakollisesta tunnistautumisesta on jo aiemmin säädetty arpajaislain muuttamisesta annetulla lailla (677/2019), joka tulee tältä osin voimaan 1.1.2022. Kaikkea rahapelaamista koskevat säännökset tunnistautumisesta ehdotetaan sisällytettäväksi 14 §:ään. Muussa pelipisteissä tapahtuvassa rahapelaamisessa kuin raha-automaattipelaamisessa edellytettäisiin pakollista tunnistautumista vuoden 2023 alusta lukien. Niin sanottujen raaputusarpojen (rahapika-arpajaiset) tunnistautumista edellytettäisiin kuitenkin vasta vuoden 2024 alusta lukien.

Niin sanottujen kuponkipelien pakollinen tunnistautuminen edellyttää Veikkaus Oy:n kaikkien hajasijoitettujen myyntipäätelaitteiden ja taustaohjelmistojen uusimista. Pakollinen tunnistautuminen edellyttää myös merkittäviä uudistuksia erityisesti niin sanotun porukkapelaamisen osalta, koska uudistus vaikuttaa porukkapelaamisen osalta tuotetarjoamaan, pelijärjestelmiin sekä myynti- ja ostoprosesseihin. Lisäksi tässä yhteydessä on tarkoitus poistaa erilliset totopelien myyntipäätteet, koska nykyisen myyntipäätteen kautta ei ole mahdollista pelata totopelejä tunnistautuneena. Myyntipääteuudistus on kilpailutettu ja käyttöönoton tavoiteaikataulu Veikkaus Oy:n mukaan on vuoden 2022 aikana, jonka jälkeen kaikkien kuponkipelien pakollinen tunnistautuminen olisi teknisesti toteutettavissa. Raaputusarpojen tunnistautuneessa pelaamisessa on kyse merkittävästä järjestelmämuutoksesta, joka liittyy arpojen painamiseen, logistiikkaan, lisäarvontojen digitalisointiin, myynti- ja ostoprosessiin sekä voitonmaksujen prosessin uudistamiseen. Lisäksi muutos edellyttää arpojen hallintajärjestelmän muutosta. Veikkaus Oy voisi toteuttaa pakollisen tunnistautumisen eri vaiheet jo ennen ehdotettujen muutosten voimaantuloa, jos tunnistautumisen edellyttämät tekniset muutokset sen mahdollistavat.

Maksuliikenne-estoja koskevia säännöksiä on tarkoitus soveltaa teknisten muutosten toteutuksen edellyttämän siirtymäajan jälkeen 1.1.2023. Kuten jaksossa 4.3.1 on kuvattu, maksuliikenne-estojen käyttöönotto edellyttäisi pankeilta ja muilta maksupalveluntarjoajilta merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia, kuten esimerkiksi erillisten maksu- ja monitorointijärjestelmien kehittämistä sekä asiakasrekisterien ja maksujärjestelmien välisten teknisten yhteyksien luomista. Pankkien osalta on käynnissä myös muun sääntelyn edellyttämiä, aikataulultaan velvoittavia merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia, jotka sitovat pankkien resursseja.

10 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esitykseen sisältyvät rahapelihaittojen ehkäisemistä ja vähentämistä koskevat toimet vaikuttavat valtion talousarvioon otettavaa Veikkaus Oy:n tuottoa ja Veikkaus Oy:n maksaman arpajaisveron määrää vähentävästi. Veikkaus Oy:n toimintaedellytysten tukemista koskevat lainmuutokset saattavat puolestaan vaikuttaa rahapelituottoa ja arpajaisveron määrää nostavasti. Voimaantulovuonna 2022 esityksen arvioidaan kuitenkin vaikuttavan nettomääräisesti rahapelituottoa ja arpajaisverotuottoa pienentävästi. Jaksossa 4.3.1 käsitellään tarkemmin arvioituja vaikutuksia Veikkaus Oy:n tuottoon ja arpajaisveroon.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Esitykseen sisältyvä 1. lakiehdotus sisältää säännöksiä, joiden perustuslainmukaisuutta on tarpeen arvioida. Arviointitarve koskee erityisesti ehdotettua markkinointia ja maksuliikenteen estoja koskevaa sääntelyä sekä henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä.

Perustuslakivaliokunta on johtanut perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina oikeuksina joitakin yleisiä perusoikeuksien rajoittamista koskevia vaatimuksia. Perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä. Rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä. Rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta. Rajoitusten on lisäksi oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jokin perusoikeuden rajoitus on sallittu ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä. Rajoitukset eivät myöskään saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVM 25/1994 vp).

EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Esityksen tavoitteet liittyvät perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä. Esitys liittyy myös perustuslain 19 §:n 3 momentissa mainittuun julkisen vallan velvollisuuteen tukea perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Ehdotetuilla säännöksillä puututaan kuitenkin jossain määrin perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityiselämän suojaan, 12 §:ssä säädettyyn sananvapauden käyttämiseen sekä 15 §:ssä säädettyyn omaisuuden suojaan että 18 §:ssä säädettyyn elinkeinovapauteen edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Rajoitukset eivät liity mainittujen oikeuksien ydinalueelle ja niiden arvioidaan täyttävän perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, kuten alla tarkemmin esitetään. Ehdotetun sääntelyn tavoitteiden ja perusoikeuksien rajoitusperusteiden voidaan katsoa olevan hyväksyttäviä ja niiden taustalla on painava yhteiskunnallinen intressi. Rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä on kyse hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden suojelusta. Liiallisesta rahapelaamisesta aiheutuu joillekin pitkäaikaista inhimillistä terveyttä ja henkeä uhkaavaa kärsimystä. Rahapeleistä aiheutuu

yksilölle monenlaisia haittoja, jotka heijastuvat lähiympäristöön ja koko yhteiskuntaan. Vakavimmillaan haitat konkretisoituvat ihmishenkien menetyksinä. Tehokas rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen vaatii samanaikaisia toisiaan tukevia toimia. Pelaaminen keskittyy sosioekonomisesti heikommassa ja haavoittuvassa asemassa oleville, minkä johdosta haittojen ehkäisyä tukevat erityiset toimet ovat tarpeen näiden henkilöiden etujen suojaamiseksi. Kyse voi olla myös yleisten etujen turvaamisesta yksilötason haittojen heijastuessa lähiyhteisöön ja yhteiskuntaan laajemmin.

11.1 Liikkumisvapaus

Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa. Voimassa olevaan arpajaislain 15 §:n 1 momenttiin sisältyy säännös Veikkaus Oy:n velvollisuudesta poistaa pelikasinosta henkilö, joka on alle 18-vuotias taikka ilmeisesti alkoholin tai muun päihdyttävän tai huumaavan aineen vaikutuksen alainen. Lisäksi Veikkaus Oy:llä on 15 §:n 2 momentin mukaan oikeus kieltää henkilön sisäänpääsy momentissa tarkoitetuissa tilanteissa. Perustuslakivaliokunta ei ole hallituksen esitykseen (HE 197/1999 vp) antamissaan lausunnoissa tarkastellut säännöksiä liikkumisvapauden näkökulmasta (PeVL 23/2000 vp ja 22/2001 vp).

Vastaavan kaltaista sääntelyä on muun muassa majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetussa laissa (308/2006) ja alkoholilaissa (1102/2017), jossa säädettyä velvollisuutta poistaa selvästi päihtynyt henkilö anniskelupaikasta ei ole käsitelty perustuslakivaliokunnan antamassa lausunnossa perusoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta (PeVL 48/2017 vp). Yksityisistä turvallisuuspalveluista annettua lakia koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta on todennut, että järjestyksenvalvojalle ehdotettu toimivalta poistaa toimialueeltaan alueella ilmeisen oikeudettomasti oleskeleva henkilö koskee merkittävästi yksityisen henkilön perusoikeuksia. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota ehdotetun säännöksen väljään muotoiluun ja piti välttämättömänä täsmentää säännöstä. Rajattu poistamisoikeus ei valiokunnan mielestä muodostu ongelmalliseksi (PeVL 22/2014 vp). Ehdotetun sääntelyn Veikkaus Oy:n oikeudesta poistaa henkilö pelikasinosta tai erityisestä pelisalista voidaan katsoa olevan täsmällisesti ja tarkkarajaisesti rajattu vain kyseisestä liiketilasta poistamiseen säännöksessä tarkoitetuilla perusteilla.

11.2 Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen

Perustuslain 7 §:n 1 momentti sisältää säännöksen oikeudesta elämään samoin kuin säännökset oikeudesta henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Henkilökohtainen vapaus on luonteeltaan yleisperusoikeus, jolla suojataan ihmisen fyysisen vapauden ohella myös hänen tahdonvapauttaan ja itsemääräämisoikeuttaan (HE 309/1993 vp). Oikeutta henkilökohtaiseen vapauteen voidaan kuitenkin rajoittaa lain nojalla. Ehdotetuilla maksuliikenteen estoilla rajoitettaisiin käytännössä Manner-Suomessa luonnollisten henkilöiden mahdollisuutta käyttää valitsemiaan arpajaislailla säännellyn yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisia rahapelipalveluita. Ehdotetun 62 l §:n perusteluissa on selostettu maksuliikenne-estojen mahdollisia vaikutuksia rahapelaamiseen Manner-Suomen ulkopuolella. Maksuliikenne-estojen käytännön teknisessä toteutuksessa olisi mahdollista huomioida arpajaislain alueellinen soveltaminen.

Ehdotetun sääntelyn taustalla voidaan katsoa olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä pyrkimys painavan yhteiskunnallisen tarpeen vuoksi tehostaa rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Maksuliikenne-estoja koskevan sääntelyn tavoitetta erityisesti rahapelihaittojen tehokkaammasta ehkäisystä ei ole saavutettavissa voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvin keinoin ottaen huomioon muun muassa, että rahapelaamisen digitalisoituessa voimakkaasti pelaamista on siirtynyt yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden rahapeleihin, joiden ominaisuuksia, pelaamisen ehtoja tai tarjontaa muutoin ei voida arpajaislailla säännellä.

Sen, että rahapelipalveluiden käyttö mahdollisesti estyisi joissakin tilanteissa myös arpajaislain alueellisen soveltamisalan ulkopuolella, ja sen merkitsemän mahdollisen henkilökohtaisen vapauden rajoituksen ei arvioida menevän pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon ehdotetun sääntelyn taustalla oleva painava yhteiskunnallinen intressi. Rahapelipalveluissa ei myöskään ole kyse välttämättömyyshyödykkeistä. Myös jaksoissa 11.6 ja 11.7 käsitellään ehdotetun maksuliikenne-estosääntelyä suhteessa perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin.

11.3 Yksityiselämän suoja

Ehdotettua maksuliikenteen estoja koskevaa 62 l–n §:n sääntelyä ja 43 §:n 3 momenttia Poliisihallituksen virkamiehelle asetettavasta kiellosta osallistua rahapeleihin on syytä arvioida suhteessa yksityiselämän suojaan. Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Yksityiselämän käsite voidaan ymmärtää henkilön yksityistä piiriä koskevaksi yleiskäsitteeksi (HE 309/1993 vp). Yksityiselämän suojan kannalta merkityksellisenä on pidetty esimerkiksi sääntelyä viranomaisen oikeudesta saada tietoja henkilön sijainnista tai esimerkiksi matkaviestimen paikkatiedoista (PeVL 53/2005 vp, PeVL 11/2005 vp, PeVL 9/2004 vp, PeVL 36/2002 vp, PeVL 24/2001 vp).

Yksityiselämän kunnioitus sisältyy myös EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklaan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaan. EU:n perusoikeuskirja sisältää lisäksi erillisen henkilötietojen suojaa koskevan 7 artiklan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään katsonut, että henkilötietojen suoja voi kuulua mainittuun 8 artiklassa turvattuun oikeuteen yksityiselämän kunnioituksesta (mm. *Rotaru v. Romania (28341/95) Suuren jaoston tuomio 4.5.2000*). Suojaa voi saada myös tieto, joka on sinänsä julkista (*Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy v. Suomi (931/13*), *Suuren jaoston tuomio 27.6.2017*). Yksityiselämän suoja sisältyy lisäksi YK:n kansalaisoikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 17 artiklaan.

Perustuslakivaliokunta on pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmää koskevaan lakiehdotukseen antamassaan lausunnossa todennut, että EU-oikeuteen perustuvan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisen kansallisen sääntelyn valmistelussa olevan syytä kiinnittää huomiota erityisesti EU-tuomioistuimen asioissa Digital Rights Ireland (C-293/12 ja C-594/12), Schrems (C-362/14) ja Tele2 Sverige ja Watson (C-698/15 ja C-203/15) antamiin ratkaisuihin (PeVL 36/2017 vp, PeVL 35/2018 vp, PeVL 13/2017 vp, PeVL 9/2017 vp). EU-tuomioistuin on Tele2 Sverige ja Watson -tapauksessa todennut, että liikenne- ja paikkatietojen kokonaisuus voi mahdollistaa hyvin tarkkojen päätelmien tekemisen niiden henkilöiden, joiden tietoja on säilytetty, yksityiselämästä, kuten elämäntavoista, vakituisista tai väliaikaisista oleskelupaikoista, päivittäisestä tai muusta liikkumisesta, tekemisestä sekä näiden henkilöiden sosiaalisista suhteista ja heidän sosiaalisesta ympäristöstään (kohta 99, ks. myös Digital Rights -tuomio, 27 kohta). Tuomioistuin korosti, että näiden tietojen perusteella voidaan laatia asianomaisten henkilöiden profiili, joka on yksityiselämän kunnioittamista koskevan oikeuden kannalta aivan yhtä arkaluonteista tietoa kuin itse viestinnän sisältö (PeVL 48/2018 vp).

Maksuliikenteen estoja koskeva sääntelyn toteuttaminen käytännössä edellyttäisi maksupalveluntarjoajien selvittävän osoitetietojen perusteella, onko maksajana tai maksunsaajana olevan luonnollisen henkilön asuinpaikka Manner-Suomessa vai Ahvenanmaalla. Asiaa on käsitelty 62 l §:n säännöskohtaisissa perusteluissa. Henkilön fyysistä sijaintia esimerkiksi paikkatietojen perusteella ei selvitettäisi. Näin ollen sääntely ei myöskään mahdollistaisi paikkatietojen avulla tehtäviä päätelmiä esimerkiksi henkilöiden liikkumisesta tai oleskelupaikoista. Esityksellä ei

tältä osin siten puututtaisi yksityiselämän suojaan. Ehdotetun sääntelyn suhdetta henkilötietojen suojaan käsitellään seuraavassa jaksossa.

Ehdotettu 43 §:n 3 momentti Poliisihallituksen virkamiehelle asetettavasta kiellosta osallistua sellaisiin rahapeleihin, joiden tekninen valvonta on hänen tehtävänään, on merkityksellinen yksityiselämän suojan näkökulmasta, sillä pelaaminen tapahtuu yksityiselämässä. Vastaavan kaltaisia rajoituksia virkamiesten yksityiselämän rajoittamisesta sisältyy valtion virkamieslakiin (750/1994), jossa lain 18 §:ssä rajoitetaan virkamiehen oikeutta harjoittaa sivutointa muun muassa sen vuoksi, että sivutoimi ei saa vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävien hoidossa. Poliisimiesten osalta sivutoimien harjoittamista on rajoitettu virkamieslain säännöstä tarkemmin poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 15 g §:ssä, jonka 2 momentin mukaan poliisimies ei saa hoitaa tehtävää, johon liittyvät oikeudet ja velvollisuudet voivat joutua ristiriitaan poliisin tehtävien kanssa. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 106 §:n mukaan muun muassa poliisi ei saa toimia esimerkiksi järjestyksenvalvojana. Edellä mainittuja rajoituksia on perusteltu esimerkiksi siten, että valvontatehtävien kuuluessa virkatehtäviin valvonnan luotettavuus ja uskottavuus saattaa vaarantua, jos virkamies toimii vapaa-ajallaan tehtävässä, jota hän virka-ajalla valvoo. Myös voimassa olevassa arpajaislaissa on rajoitettu rahapeleihin osallistumista. Lain 49 §:n mukaan pelikasinon palveluksessa olevalta ja viralliselta valvojalta on kielletty osallistumasta pelikasinossa toimeenpantaviin peleihin. Perustuslakivaliokunta ei ole tuolloin käsitellyt antamassaan lausunnossa ehdotettua säännöstä (PeVL 23/2000 vp). Nyt ehdotetulle säännökselle voidaan katsoa olevan valvontatehtävien ja toimivaltuuksien erityisluonteeseen ja laajuuteen liittyvät hyväksyttävät perusteet. Ehdotetun säännöksen voidaan katsoa olevan täsmällinen ja tarkkarajainen kiellon kohdistuessa ainoastaan virkamiehen sellaiseen rahapelaamiseen, jonka tekninen valvonta kuuluu hänen virkatehtäväkseen. Tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin ja rajoituksen voidaan arvioida olevan oikeasuhtainen.

11.4 Henkilötietojen suoja

Henkilötietojen suoja kuuluu osana perustuslain 10 §:n 1 momentilla turvattuun yksityiselämän suojaan. Henkilötietojen suojasta on säädettävä lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa lisäksi se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan lukien tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa (esimerkiksi PeVL 31/2017 vp, PeVL 13/2016 vp). Lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla. Lailla on säädettävä lisäksi mahdollisuudesta yhdistää rekisteritietoja (PeVL 17/2007 vp ja PeVL 30/2005 vp). Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa, täsmällistä ja tarkkarajaista.

Viimeaikaisessa lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on todennut, että henkilötietojen suojaan liittyvät sääntelyn kattavuuden sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia voidaan täyttää myös asianmukaisesti laaditulla yleisellä Euroopan unionin asetuksella tai kansalliseen oikeuteen sisältyvällä yleislailla (PeVL 14/2018 vp ja siinä mainitut lausunnot). Valiokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen sääntely vastaa asianmukaisesti tulkittuna ja sovellettuna myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaan määräytyvää henkilötietojen suojan tasoa. Henkilötietojen suojan toteuttaminen tulisi valiokunnan mukaan jatkossa ensisijaisesti taata tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain nojalla. Tähän liittyen tulisi välttää kansallisen erityislainsäädännön säätämistä sekä varata sellaisen säätäminen vain tilanteisiin, joissa se

on yhtäältä sallittua tietosuoja-asetuksen kannalta ja toisaalta välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (PeVL 14/2018 vp, PeVL 2/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnan mukaan on selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla. Arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa tietosuojauudistuksen jälkeenkin syytä arvioida myös aiemman sääntelyn lakitasoisuutta koskevan käytännön pohjalta. Arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään. (Ks. esim. PeVL 51/2018 vp, PeVL 3/2017 vp ja PeVL 14/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut arkaluonteisten tietojen käsittelyä pitäen lähtökohtana, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (PeVL 14/2018 vp sekä PeVL 42/2016 vp ja siinä viitatut lausunnot). Valiokunta on arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 14/2018 vp, PeVL 29/2016 vp ja esimerkiksi PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tietosuoja-asetuksen riskiperustaisesta lähestymistavasta seuraa, että kansallista yksityiskohtaista ja täsmällistä lainsäädäntöä voidaan säätää myös silloin, kun tietojen käsittely muodostaa erityisen riskin muulla kuin asetuksen 9 tai 10 artiklassa säädetyllä perusteella. Kansallisen sääntelyn tulee tällöinkin olla yhteensopivaa asetuksen 6 artiklan kanssa (PeVL 15/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt myös erityistä huomiota sääntelytarpeeseen silloin, kun henkilötietoja käsittelee viranomainen (PeVL 14/2018).

Tietojen luovuttamisen osalta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen välttämättömyyteen. Viranomaisen tietojensaantioikeus ja tietojenluovuttamismahdollisuus ovat voineet liittyä jonkin tarkoituksen kannalta tarpeellisiin tietoihin, jos tietosisällöt on pyritty luettelemaan laissa tyhjentävästi. Jos taas tietosisältöjä ei ole samalla tavoin luetteloitu, sääntelyyn on valiokunnan mukaan pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 sekä PeVL 17/2016 vp ja siinä viitatut lausunnot). Valiokunta on antanut merkitystä luovutettavien tietojen luonteelle arkaluonteisina tietoina arvioidessaan tietojen saamista ja luovuttamista salassapitovelvollisuuden estämättä koskevaa sääntelyn kattavuutta, täsmällisyyttä ja sisältöä (esimerkiksi PeVL 38/2016 vp). Salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tiedot omaavaan viranomaiseen kohdistuvalla salassapitovelvollisuudella suojataan (PeVL 62/2010 vp ja PeVL 42/2010 vp). Mitä täydellisemmin tietojensaantioikeus kytketään säännöksissä asiallisiin edellytyksiin, sitä todennäköisemmin yksittäistä tietojensaantipyyntöä joudutaan käytännössä perustelemaan. Myös tietojen luovuttajan on tällöin mahdollista arvioida pyyntöä luovuttamisen laillisten edellytysten kannalta. Tietojen luovuttaja voi lisäksi kieltäytymällä tosiasiallisesti tietojen antamisesta saada aikaan tilanteen, jossa tietojen luovuttamisvelvollisuus eli säännösten tulkinta saattaa tulla ulkopuolisen viranomaisen tutkittavaksi. Tämä mahdollisuus

on tärkeä tiedonsaannin ja salassapitointressin yhteensovittamiseksi (ks. esim. PeVL 12/2019 vp ja PeVL 48/2017 vp). Valiokunnan mukaan tällaisia lähtökohtia voidaan soveltaa myös tietojen saamiseen ja luovuttamiseen yksityiseltä esimerkiksi pankkisalaisuuden estämättä (PeVL 12/2019 vp ja PeVL 48/2018 vp).

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi edellytyksistä, joilla Veikkaus Oy voi käsitellä henkilötietoja asiakkaiden oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi tai rahapelien pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Lisäksi lakiin otettaisiin säännökset valvontaviranomaisten oikeudesta saada henkilötietoja ja salassa pidettäviä tietoja Veikkaus Oy:ltä ja muilta valvonnan kohteena olevilta tahoilta. Laissa säädettäisiin myös Veikkaus Oy:n tietojen luovuttamisesta tieteelliseen tutkimukseen sekä sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n arpajaislaissa säädettyihin tehtäviin.

Tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa säädetään käsittelyn lainmukaisuuden edellytyksistä. Artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista, kun se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Mainitun kohdan e alakohdan mukaan käsittely on lainmukaista, kun se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi. Asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on kiellettyä. Artiklan 2 kohdassa säädetään tilanteista, joissa 1 kohdassa tarkoitettua käsittelykieltoa ei sovelleta.

Ehdotettu henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti liikkumavaran puitteissa annettavaa lainsäädäntöä, jonka on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja sen on oltava oikeasuhtainen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Erityisten henkilötietoryhmien osalta ehdotettu henkilötietojen käsittely perustuisi yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, jonka mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä voidaan käsitellä, kun se on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla. Tieteellisen tutkimuksen osalta erityisten henkilötietoryhmien käsittelyn perustana on 9 artiklan 2 kohdan j alakohta, jossa säädetään käsittelystä yleisen edun mukaisia arkistointitarkoituksia taikka tieteellisiä ja historiallisia tutkimustarkoituksia tai tilastollisia tarkoituksia varten 89 artiklan 1 kohdan mukaisesti unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla. Erityisten henkilötietoryhmien käsittelyä koskevan sääntelyn on molemmissa tapauksissa oltava oikeasuhtaista tavoitteeseen nähden, siinä on noudatettava keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä on säädettävä asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Henkilötietoja käsiteltäisiin esityksessä ehdotetun sääntelyn nojalla myös muuhun kuin niiden alkuperäiseen keräämistarkoitukseen. Veikkaus Oy käsittelee pelaajien tietoja arpajaislaissa säädetyn henkilötietojen käsittelyn lisäksi suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla, jolloin käsittelyn oikeusperusteena on rekisteröidyn suostumus, sopimus tai rekisterinpitäjän lakisääteinen etu. Ehdotetun sääntelyn mukaan Veikkaus Oy voisi käsitellä myös näiden oikeusperusteiden nojalla keräämiään tietoja lakisääteisen velvoitteensa noudattamiseksi, kun tiedot ovat välttämättömiä asiakkaiden oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi, väärinkäytösten selvittämiseksi tai rahapelien pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Lisäksi Veikkaus Oy:n asiakastietoja voitaisiin edellä kuvatulla tavalla luovuttaa tieteelliseen tutkimukseen sekä valvontaviranomaisten, sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n lakisääteisiin tehtäviin, kun tiedot olisivat näiden tehtävien kannalta välttämättömiä. Sääntelyä on tällöin arvioitava käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta vasten siten kuten tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohdassa säädetään. Sääntelyn on oltava välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Näihin tavoitteisiin kuuluvat

muun muassa unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet sekä rekisteröidyn suojelu.

Säännöksissä Poliisihallituksen oikeudesta saada tietoja maksupalveluntarjoajilta huomioitaisiin myös perustuslakivaliokunnan pankki- ja maksutilien valvontajärjestelmään liittyvä, yksityiselämän suojaa tarkastelevassa jaksossa 11.3 mainittu lausunto (PeVL 48/2018). Poliisihallituksella ei olisi oikeutta saada yksittäisiin maksutapahtumiin liittyviä henkilötietoja. Perustuslakivaliokunta katsoo, että, mitä suurimmassa määrin yksityisten ihmisten maksuliikenne siirtyy käteisen rahan käytöstä pankkitilin välityksellä tapahtuvaan maksuliikenteeseen, sitä yksityiskohtaisemman kuvan henkilön yksityiselämästä voi muodostaa pankkitilin tilitapahtumista. Tilitapahtumista voi ilmetä suoraan jopa arkaluonteisia tietoja, kuten tietoja uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä tai terveydenhuoltopalvelujen käytöstä. Valiokunnan mukaan luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat tämän johdosta yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin.

Maksuliikenteen estoja koskevan sääntelyn toteuttaminen käytännössä edellyttäisi myös, että maksupalveluntarjoajat selvittäisivät osoitetietojen perusteella maksajana tai maksunsaajana olevan luonnollisen henkilön asuinpaikan. Esityksessä ehdotetaan myös säädettäväksi Veikkaus Oy:lle velvollisuus säännöllisesti varmistaa, että pelaajan asuinpaikka on edelleen Manner-Suomessa. Nämä toimenpiteet edellyttäisivät henkilötietojen käsittelyä.

Ehdotettu tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran puitteissa annettava erityissääntely on arvioitu välttämättömäksi. Sääntely koskee erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tai muutoin arkaluonteisina pidettäviä tietoja, joiden käsittely edellyttää siitä aiheutuvien riskien vuoksi yleislainsäädäntöä täydentävää täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä muun muassa henkilötietojen sallituista käsittelytarkoituksista, käsiteltävien tietojen sisällöstä, tietojen enimmäiskäsittelyajasta sekä tietojen luovuttamisesta. Rekisteröidyn perusoikeuksia ja etuja suojaisivat ehdotetun sääntelyn lisäksi tietosuoja-asetuksen mukaiset rekisteröidyn oikeudet sekä tietosuojan yleislainsäädännössä edellytetyt asianmukaiset ja erityiset toimenpiteet näiden oikeuksien suojaamiseksi. Valvontaviranomaisena toimivan poliisin suorittaman henkilötietojen käsittelyn osalta rekisteröityä suojaavat myös poliisin henkilötietolaissa tietojen käsittelylle asetetut edellytykset.

Esityksen tavoitteena on rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisy ja vähentäminen. Arpajaislain 52 §:n mukainen sosiaali- ja terveysministeriön toiminta on lakisääteistä työtä haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi, jossa tuotetaan rahapelipolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä tietopohjaa ja kehitetään sen avulla työkaluja haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Tilastotasoiset tiedot soveltuvat hyvin esimerkiksi pitkittäisseurantaan, kun arvioidaan karkean tason muutoksia toimintaympäristössä. Karkean tason seurantatyön lisäksi arviointityössä joudutaan kuitenkin ottamaan toistuvasti kantaa myös yksityiskohtaisiin kysymyksiin asioista ja ilmiöistä, joista ei ole olemassa tieteellistä näyttöä tai joista saatava tietopohja soveltuu heikosti Suomen rahapelijärjestelmään. Yksityiskohtaista tutkimustyötä hyvin vaikeaa tehdä pelkkien tilastotason tietojen perusteella. Haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi onkin välttämätöntä saada myös yksilötasoista tietoa. Esimerkiksi pelaajien ja pelaajaryhmien käyttäytymisen muutosta on vaikeaa ennakoida niin tarkasti, että sitä voitaisiin kuvata riittävän kattavasti tilastotasoisten indikaattorimuuttujien avulla. THL tarvitsee lisäksi yksilöityjä henkilötietoja, jotta Veikkaus Oy:stä saadut pelaamista koskevat tiedot voitaisiin yhdistää muihin rekistereihin (kuten esimerkiksi demografiset tiedot, asuntokunnan koko, asuinpaikka ja alue, työtilanne, tulot tai terveys). Henkilötietojen luovuttaminen haittojen arviointia ja seurantaa varten on välttämätöntä sen vuoksi, että Veikkaus Oy:n aineistot eivät sisällä kaikkea tutkimuksen ja arvioinnin kannalta oleellista ja tarvittavaa tietoa. Erityisesti pelaajaryhmien taustojen ja haavoittuvuuksien hahmottaminen ei ole mahdollista hyödyntämällä ainoastaan

Veikkaus Oy:n tietoaineistoa. Näitä tietoja tarvitaan arvioitaessa rahapelaamisen ja haittojen välisiä syy-seuraussuhteita sekä arvioitaessa eri pelituotteiden käytön kohdistumista eri sosiaalisiin ryhmiin. Tällaisen tutkimuksen kautta on mahdollista havaita esimerkiksi rahapeliongelmalle altistavia tai sitä pahentavia tekijöitä, joiden tunteminen on keskeistä rahapelipoliittisiin toimenpiteisiin ryhdyttäessä. Tällä hetkellä näitä kysymyksiä tutkitaan lähinnä kyselytutkimusten avulla. Kyselytutkimuksiin liittyy kuitenkin useita ongelmia edustavuuden, kattavuuden ja luotettavuuden näkökulmasta eikä niitä käyttämällä ole mahdollista saada vastauksia samoihin kysymyksiin, kuin rekisterejä tarkastelemalla.

Esityksen valmistelussa on arvioitu, että ehdotettu henkilötietojen käsittelyä ja salassa pidettävien tietojen luovuttamista koskeva sääntely ei merkitse pidemmälle menevää perusoikeuksien rajoitusta, kuin on perusteltua ottaen huomioon ehdotusten taustalla olevien tavoitteiden painavuus suhteessa rajoitettavaan perusoikeuteen. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen ja muiden arkaluonteiseksi katsottavien tietojen käsittely sekä salassa pidettäviä tietoja koskevat tiedonsaantioikeudet on esitetyissä säännöksissä rajoitettu vain välttämättömään. Ehdotetun sääntelyn on arvioitu olevan välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen liittyvien tavoitteiden takaamiseksi. Voimassa olevaan lakiin sisältyvät tietojen käsittelyä ja luovuttamista koskevat säännökset ovat osoittautuneet riittämättömiksi, jotta viranomaiset olisivat voineet esimerkiksi arvioida lainsäädännöllä käyttöönotettujen pelaamisen rajoittamista koskevien toimenpiteiden tai uusien rahapelien vaikuttavuutta rahapelihaittoihin. Käsiteltäessä henkilötietoja rahapelihaittojen seurantaa, tutkimusta ja haitallisuuden arviointia varten käsittelyn kohteena ei olisi koskaan yksittäinen pelaaja, vaan tietojen analysointi tehtäisiin aina ryhmätasolla. Yksilö- ja henkilötason tuloksia ei koskaan julkaistaisi tai raportoitaisi. Ehdotettujen henkilötietojen suojan rajoittamista koskevien rajoitusten katsotaan olevan välttämättömiä eikä tämä painava yhteiskunnallinen intressi ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvin keinoin.

11.5 Sananvapaus

Esitykseen sisältyviä rahapelien markkinointia koskevia säännöksiä on arvioitava sananvapauden näkökulmasta. Perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on sen esitöiden mukaan taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin (HE 309/1993 vp). Ydinajatukseltaan sananvapautta on perinteisesti pidetty ennen muuta poliittisena perusoikeutena (PeVL 19/1998 vp, s. 5/I). Julkistamisella tarkoitetaan kaikenlaista viestien julkaisemista, levittämistä ja välittämistä. Säännöksestä ilmeneviä sananvapauden ulottuvuuksia ei tulekaan tulkita liian kapeasti (PeVL 52/2010 vp). Säännös kieltää sekä perinteisen viestien ennakkotarkastuksen että muut ennakollista estettä merkitsevät puuttumiset sananvapauteen. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi luvan asettamista painotuotteiden julkaisemisen ehdoksi (HE 309/1993 vp).

Sananvapautta ei ole sidottu mihinkään viestinnän muotoon, esimerkiksi painettuun sanaan, vaan sananvapaudella turvataan viestintää riippumatta viestin ilmaisemiseen tai julkistamiseen käytettävästä menetelmästä (HE 309/1993 vp). Sananvapaus ymmärretään perustuslaissa laajasti ja välineneutraalina (esim. PeVL 60/2001 vp). Sananvapaus antaa yleisesti turvaa erilaisille luovan toiminnan ja itseilmaisun muodoille (HE 309/1993 vp).

Sananvapaus ei estä siihen sisältyvien oikeuksien rajoittamista jälkikäteiseen valvontaan perustuvan sääntelyn keinoin, kunhan sääntely täyttää perusoikeusrajoituksilta edellytettävät yleiset vaatimukset. Rajoitusten tulee olla muun muassa täsmällisiä ja oikeasuhtaisia, eikä niillä saa puuttua perusoikeuden ytimeen. Siten esimerkiksi pitkälle menevät väljät poliittisen ilmaisuvapauden käytön kriminalisoinnit voivat olla sananvapauden kannalta ongelmallisia (PeVL 26/2002 vp, HE 309/1993 vp).

EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus sananvapauteen. Tämä oikeus sisältää mielipiteenvapauden sekä vapauden vastaanottaa ja levittää tietoja tai ajatuksia viranomaisten siihen puuttumatta ja alueellisista rajoista riippumatta. Artikla vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaa. Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään todennut, ettei sananvapautta koskeva oikeus ole ehdoton, vaan se on suhteutettava siihen tehtävään, joka sillä on yhteiskunnassa. Tästä syystä sananvapauden käyttöä voidaan rajoittaa, kunhan rajoitukset tosiasiassa palvelevat yleisen edun mukaisia tavoitteita eikä rajoituksilla puututa suojattuihin oikeuksiin rajoituksilla tavoitellun päämäärän kannalta suhteettomasti ja tavalla, jota ei voida hyväksyä ja jolla loukattaisiin tämän oikeuden keskeistä sisältöä. Lisäksi YK:n kansalaisoikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 19 artiklan mukaan jokaisella on oikeus mielipiteen vapauteen ilman ulkopuolista puuttumista.

Perustuslakivaliokunnan mukaan sananvapauden suoja kattaa lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin, joskaan valiokunta ei ole pitänyt tällaista viestintää sananvapauden ydinalueelle kuuluvana. Valiokunnan käytännön mukaan mainontaan ja markkinointiin voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin muuten olisi mahdollista. Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (PeVL 18/2014 vp, PeVL 6/2012 vp, PeVL 3/2010 vp, PeVL 54/2006 vp).

Perustuslakivaliokunta on todennut arpajaislain nojalla toimeenpantujen rahapelien markkinointiin kohdistuvien rajoitusten olevan toiminnan erityisluonne huomioon ottaen oikeasuhtaisia ja taustalla olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä kansanterveyden edistämiseen ja lasten suojeluun liittyviä perusteita. Tuolloin ehdotetut markkinoinnin rajoitukset (HE 96/2008 vp) olivat valiokunnan näkemyksen mukaan perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta melko väljiä, mutta vastasivat kuitenkin pitkälti tavoitteiltaan samantyyppisen perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella hyväksytyn alkoholilain 33 §:n säännöksiä eivätkä olleet tällaisessa sääntely-yhteydessä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia. Valiokunta kiinnitti huomiota ehdotettuun asetuksenantovaltuuteen, jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella olisi voitu antaa tarkempia säännöksiä rahapelien sallituista tai kielletyistä markkinointitavoista. Perustuslakivaliokunta totesi säännöksen jättävän täsmällisyysvaatimuksen ja perustuslain 80 §:n 1 momentin näkökulmasta asetuksenantajalle varsin paljon harkintavaltaa päättää elinkeinonharjoittajan oikeuksien ja velvollisuuksien perusteisiin ulottuvasta sääntelystä. Perustuslakivaliokunta totesi, että asetuksenantovaltuus on tältä osin siten poistettava tai siinä on ainakin määriteltävä ne markkinointitavat, joista tarkempia säännöksiä voidaan antaa, jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. (PeVL 15/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut myös arpajaislain sääntelyn ulkopuolisen rahapelitoiminnan markkinointia suhteessa sananvapauteen. Valiokunta on todennut esimerkiksi, että ainoastaan rahapeleihin kohdistuvaa, täsmennettyä mainontakieltoa voidaan pitää uhkapeliluonteisiin arpajaisiin liittyvien sosiaalisten haittojen, väärinkäytösten ja oikeusturvan riskien vuoksi hyväksyttävänä sananvapauden rajoituksena. Sääntelyn on perustuslakivaliokunnan mukaan tällöinkin täytettävä rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuvat täsmällisyyden ja

tarkkuuden vaatimukset (PeVL 22/2001 vp). Perustuslakivaliokunta on arvioinut myös markkinoinnin määritelmää. Valiokunnan mukaan hallituksen esityksessä laeiksi arpajaislain sekä eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 2 ja 7 §:n muuttamisesta (HE 96/2008 vp) ehdotettu markkinoinnin määritelmä vastaa pitkälti alkoholilain 33 §:n mainontaa koskevaa sääntelyä. Tällainen sääntely, jolla pyritään selkeyttämään ilman lupaa toimeenpantujen arpajaisten markkinoinnin kieltoa ja siihen liittyvää kriminalisointia ei ole perustuslain 12 §:n ja perustuslain 8 §:n sisältämän rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallista (PeVL 15/2010 vp).

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt arpajaislain vastaiseen rahapelitoimintaan liittyvää markkinointia myös tietoyhteiskuntakaaren (nykyisin laki sähköisen viestinnän palveluista) muuttamista koskevan hallituksen esityksen yhteydessä (HE 82/2017 vp). Hallituksen esityksessä esitettiin radio- ja televisiotoiminnan ohjelmistotoimilupien myöntämisedellytyksiä tarkennettavaksi niin, että ohjelmistotoimilupaa ei myönnettäisi, jos on perusteltua syytä epäillä hakijan rikkovan arpajaislain rahapelien markkinointia koskevia säännöksiä. Lisäksi esityksessä ehdotettiin, että ohjelmistotoimilupa voitaisiin peruuttaa toimiluvanhaltijan rikkoessa toistuvasti ja vakavasti rahapelien markkinointia koskevia säännöksiä. Perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotetut muutokset säännöksiin toimilupien myöntämisedellytyksistä laajentavat valiokunnan myötävaikutuksella sinänsä säädettyä (ks. PeVL 18/2014 vp) tietoyhteiskuntakaaren lupia koskevaa, sananvapauden ennakollista estettä merkitsevää sääntelyä toimilupajärjestelmän tarkoituksen kannalta osin ongelmallisella tavalla. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että nyt ehdotetut rajoitukset perustuvat toimilupajärjestelmän ja sen tarkoituksen ylläpitämistä tukevien järjestysluonteisten näkökohtien sijasta pääosin viestinnän sisältöön. Lupien myöntämisedellytyksiin ehdotettava vaatimus siitä, ettei hakijan perustellusta syystä epäillä rikkovan arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohdan säännöstä, vaikutti perustuslakivaliokunnan mielestä muihin säännösehdotuksiin nähden verraten yhteismitattomalta. Valiokunnan mielestä hallituksen esityksessä ei esitetä sellaisia painavia perusteita, joita tämän kaltaisen ennakollisen esteen hyväksyttävyys edellyttää (PeVL 19/1998 vp). Valiokunnan mielestä lakiehdotuksen 25, 28, 36 ja 40 §:ssä ehdotettua sääntelyä lupien myöntämisen edellytyksistä on tämän johdosta muutettava siten, että viittaus arpajaislakiin poistetaan. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä sille, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 40/2017 vp). Liikenne- ja viestintävaliokunta poisti perustuslakivaliokunnan lausuntoon liittyen ohjelmistotoimiluvan myöntämistä koskevista säännöksistä viittauksen arpajaislakiin (LiVM 21/2017 vp).

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt alkoholijuomien markkinointia koskevia säännösehdotuksia alkoholilain 33 §:n ja 40 §:n muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 70/2013 vp) antamassaan lausunnossa. Esityksessä ehdotettiin muun muassa markkinointikiellon pidentämistä ja ulottamista televisiotoiminnan ohella myös radiotoimintaan. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan ehdotetut muutokset eivät laajenna perusoikeusrajoitusta merkittävästi. Perustuslakivaliokunta katsoi, että rajoituksen taustalla vaikuttavat samat perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät kansanterveyden edistämiseen ja lasten suojeluun liittyvät perusteet, jonka vuoksi sääntely ei muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

Alkoholilain 33 §:n ja 40 §:n muuttamista koskeneessa esityksessä ehdotettiin myös mietojen alkoholijuomien markkinointikiellon ulottamista kuluttajien tuottamaan tai jakamaan kuvalliseen tai sanalliseen sisältöön. Perustuslakivaliokunta katsoi, että säännöksen taustalla oli tässäkin tapauksessa samat hyväksyttävät perusteet kuin muillekin alkoholimainonnan rajoituksille. Rajoituksen tavoitteena oli lisäksi sinänsä hyväksyttävällä tavalla ottaa huomioon kaupallisen viestinnän erityisesti sosiaaliseen mediaan liittyvät uudenlaiset toteuttamistavat. Valiokunta katsoi kuitenkin, että sananvapauden suojan kannalta ongelmallista oli se, ettei ehdotetun säännöksen sanamuoto näyttänyt täysin yksiselitteisesti sulkevan kiellon ulkopuolelle sananvapauden ydinalueelle kuuluvaa kuluttajien välistä omaehtoista viestintää, vaikka kuluttajien oikeutta

lähettää tai vastaanottaa haluamaansa aineistoa ei esityksen perustelujen mukaan ehdotettu rajoitettavan. Ehdotus ei siten täyttänyt perustuslakivaliokunnan mukaan sananvapauden rajoitukselta edellytettävää täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Valiokunta esitti säännöstä täsmennettävän siten, että siitä käy selkeämmin ja yksityiskohtaisemmin ilmi sekä mainostajan aktiivinen myötävaikuttaminen että se, minkälaista mainontaa kielto koskee (PeVL 40/2013 vp).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sananvapautta koskeva oikeuskäytäntö on runsasta. Tuomioistuin on todennut sananvapauden olevan demokraattisen yhteiskunnan kulmakiviä ja sekä yksilön itsensä että yhteiskunnan kehittämisen perusedellytys. Sitä voidaan kuitenkin lailla rajoittaa, jos painava yhteiskunnallinen syy sitä edellyttää ja rajoitus on oikeasuhtainen tavoiteltuun päämäärään nähden. Ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 2 kohdan mukaan sananvapauden käyttämiseen liittyy myös vastuuta ja velvollisuuksia, mitä myös tuomioistuin on ratkaisukäytännössään korostanut. Tuomioistuin on suhtautunut tiukemmin sananvapauden rajoitukseen silloin, kun kyse on oikeuden ydinalueelle kuuluvasta poliittisesta ilmaisusta tai julkisesta keskustelusta, jotka koskevat yleisen mielenkiinnon kohteena olevaa asiaa. Sen sijaan esimerkiksi kaupallisen ilmaisun osalta rajoituksiin on suhtauduttu hyväksyvämmin (esim. *Markt intern Verlag GmbH and Klaus Beermann v. Saksa, tuomio 20.11.1989, Mouvement Raëlien Suisse v. Sveitsi, Suuren jaoston tuomio 13.7.2012*).

Kun Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on arvioinut sananvapauden rajoituksen oikeuttamista esimerkiksi terveyden suojelemiseksi, tuomioistuin on kiinnittänyt huomiota siihen, onko rajoitusten kohteena oleva ilmaisu ollut haavoittuvien ryhmien, kuten esimerkiksi lasten saatavilla. Esimerkiksi tapauksessa *Société de conception de presse et d'édition ja Ponson v. Ranska (26935/05), 5.3.2009*, tuomioistuin katsoi tupakkatuotteiden mainonnan osalta, että se, että mainonta oli omiaan kannustamaan erityisesti nuoria käyttämään tupakkatuotteita, oli riittävä ja tarkoituksenmukainen peruste rajoittaa sananvapautta.

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2018:86 on käsitelty arpajaislain vastaisen markkinoinnin suhdetta sananvapauteen. Poliisihallitus oli kieltänyt suomalaista yhtiötä markkinoimasta ulkomaista rahapeliyhtiötä internetsivuillaan ja sosiaalisessa mediassa. Suomalaisen yhtiön internetsivuilla ja sosiaalisen median tileillä oli ollut maininta yhteistyöstä ulkomaisen rahapeliyhtiön kanssa ja rahapeliyhtiön tunnus. Suomalaisen yhtiön ja ulkomaisen rahapeliyhtiön välillä oli solmittu sponsorointisopimus, jossa oli vastiketta vastaan sovittu, että suomalainen yhtiö tuo ulkomaiselle rahapeliyhtiölle lisänäkyvyyttä muun ohella internetissä ja sosiaalisessa mediassa. Näkyvyys oli ilmennyt asiassa muun ohella siten, että ulkomaisen rahapeliyhtiön logo on ollut näkyvillä internetsivustolla ja sosiaalisessa mediassa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että asiassa on kysymys arpajaislain 4 §:ssä tarkoitetusta markkinoinnista. Korkein hallinto-oikeus arvioi kokonaisuutena asiassa saadusta selvityksestä ja muun ohella ulkomaisen rahapeliyhtiön ja suomalaisen yhtiön välillä solmitusta sponsorointisopimuksesta, että ulkomainen rahapeliyhtiö kohdistaa rahapelipalveluja ja niiden mainontaa myös Suomeen. Korkein hallinto-oikeus totesi, että arpajaislain tavoite on sinänsä sellainen, joka voi oikeuttaa sananvapauden rajoittamiseen rahapelien mainonnassa, kunhan rajoitus on riittävän tarkkarajainen ja oikeassa suhteessa tavoitteeseen nähden. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan Poliisihallituksen kieltopäätöksessä asetettu sananvapauden rajoitus koskee suomalaisen yhtiön aputoiminimen internetsivustolla ja sosiaalisessa mediassa tapahtuvaa ulkomaisen rahapeliyhtiön markkinointia eikä kieltopäätös rajoita suomalaisen yhtiön tai sen aputoiminimen internetissä tapahtuvaa viestintää muulla tavoin. Korkeimman hallinto-oikeuden mukaan markkinoinnin kieltämistä koskeva Poliisihallituksen päätös on hyväksyttävä suhteessa arpajaislain tavoitteeseen vähentää pelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja eikä se siten sisällä perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen vastaista sananvapauden rajoitusta.

Ehdotetulla Veikkaus Oy:n markkinointia koskevalla ehdotettuun 14 b §:ään sisältyvällä sääntelyllä voidaan katsoa olevan vaikutuksia sananvapauden käyttämiseen. Ehdotetulla sääntelyllä ei rajoitettaisi luonnollisen henkilön sananvapauden käyttämistä, vaan vaikutukset kohdistuisivat Veikkaus Oy:n mahdollisuuteen markkinoida yhtiötä ja sen rahapelitoimintaa. Kuten edellä on todettu, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan mainontaan ja markkinointiin voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin sananvapauden ydinalueella. Sananvapauden rajoittamiseen vaikuttavien säännösehdotusten tarkoituksena on perustuslakivaliokunnan aiemmin hyväksyttävinä syinä pitämät kansanterveyden edistäminen ja lasten suojeluun liittyvät perusteet (PeVL 15/2010 vp). Ehdotetulla sääntelyllä tavoitellaan rahapelihaittojen aiempaa tehokkaampaa ehkäisemistä ja sääntely olisi voimassa olevia Veikkaus Oy:n markkinointia koskevia säännöksiä huomattavasti täsmällisempää ja tarkkarajaisempaa. Ehdotettu 14 b § muun muassa sisältäisi yksityiskohtaisen luettelon tietyistä kielletyistä markkinointikeinoista ja -tavoista. Pykälässä säädettäisiin myös niistä peleistä, joiden markkinointi olisi suoraan lain nojalla kielletty sen sijaan, että markkinointikielto määräytyisi pelisääntöjen antamisen yhteydessä. Säännösten voidaan näin ollen katsoa täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetetut edellytykset sananvapauden rajoittamiselle.

Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi voimassa olevaan arpajaislakiin sisältyvää muiden kuin Veikkaus Oy:n rahapelien markkinointikieltoa. Esityksen yhtenä keskeisenä tavoitteena on arpajaislain vastaisten rahapelien markkinoinnin nykyistä tehokkaampi torjuminen. Jaksossa 2.4 on kuvattu Manner-Suomeen suuntautuvaa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen rahapelitoiminnan markkinointia, jota tapahtuu merkittävissä määrin verkossa, sosiaalisessa mediassa sekä Suomen ulkopuolelta lähetettävillä mutta suomalaisille kohdistetuilla televisiokanavilla. Tällaisen markkinoinnin torjumiseksi esityksessä ehdotetaan, että Poliisihallitus voisi kieltää myös yksityishenkilöä markkinoimasta muiden rahapeliyhteisöjen kuin Veikkaus Oy:n rahapelejä. Lisäksi arpajaislain vastaisesta markkinoinnista voitaisiin määrätä seuraamusmaksu. Tämän yksityishenkilöihin kohdistettavan kiellon ja seuraamusmaksun määräämismahdollisuuden tavoitteena on puuttua varsinkin sosiaalisen median kautta tehtyyn markkinointiin, jonka kohdeyleisöä ovat erityisesti nuoret. Ehdotetulle muutokselle on siten painava yleinen intressi. Myös perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut, että rahapeleihin kohdistuvaa täsmennettyä mainontakieltoa voidaan pitää sosiaalisten haittojen, väärinkäytösten ja oikeusturvan riskien vuoksi hyväksyttävänä sananvapauden rajoituksena. Ehdotettujen toimenpiteiden katsotaan olevan tämän hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi välttämättömiä, koska voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvät toimenpiteet yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen rahapelitoiminnan markkinoinnin torjumiseksi ovat käytännössä osoittautuneet riittämättömiksi.

Esityksellä ei laajennettaisi voimassa olevaan lakiin sisältyvää yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapelien markkinoinnin kieltoa, vaan laajennettaisiin viranomaisen toimivaltuuksia puuttua jälkikäteen tällaiseen lainvastaiseen markkinointiin. Säännöksellä ei puututa yksityishenkilöiden väliseen omaehtoiseen viestintään. Sääntelyn tarkoituksena on pyrkiä nykyistä tehokkaammin puuttua sellaiseen markkinoinniksi katsottavaan viestintään, jonka taustalla on pyrkimys vaikuttaa kuluttajien kaupallisiin ostopäätöksiin. Poliisihallituksen kieltopäätös ja mahdollinen seuraamusmaksu ovat ehdotuksen mukaisesti myös viimesijaisia keinoja puuttua luonnollisen henkilön tekemään laissa kiellettyyn markkinointiin. Ensisijaisesti Poliisihallitus pyrkii neuvoin ja kehotuksin ohjeistamaan luonnollisia henkilöitä kiellon sisällöstä. Ehdotettujen uusien kieltopäätöstä ja seuraamusmaksua koskevien säännösten ei voida katsoa johtavan siihen, että avoin julkinen keskustelu rahapelaamisesta estyisi yhteiskunnassa. Tällaista yhteiskunnallista keskustelua ei siis katsottaisi rahapelien markkinoinniksi. Ehdotetulla sääntelyllä ei siten myöskään puututtaisi perusoikeuden ytimeen. Kieltopäätöstä ja seuraamusmaksun määräämistä koskevan sääntelyn katsotaan olevan täsmällistä ja tarkkarajaista. Ehdotetun arpajaislain vastaista markkinointia koskevan sääntelyn arvioidaan täyttävän perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

11.6 Omaisuuden suoja

Esitykseen sisältyvää maksuliikenteen estoja koskevaa sääntelyä tulee arvioida myös omaisuudensuojan näkökulmasta. Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden perustuslainturvalla suojataan vakiintuneesti varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja, joihin kuuluu laajimpana esineisiin kohdistuva omistusoikeus. Omaisuudensuoja sisältää paitsi omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vallan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla, myös vallan määrätä siitä (PeVL 41/2006 vp, PeVL 49/2005 vp, PeVL 15/2005 vp).

Omaisuudensuoja taataan EU:n perusoikeuskirjan 17 artiklassa. Säännöksen 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan muutoin kuin yleisen edun sitä vaatiessa laissa säädetyissä tapauksissa ja laissa säädettyjen ehtojen mukaisesti ja siten, että hänelle suoritetaan kohtuullisessa ajassa oikeudenmukainen korvaus omaisuuden menetyksestä. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä. Artikla vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklaa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään antanut omaisuudensuojalle itsenäisen merkityksen. Suoja voi koskea myös sellaista tulevaisuudessa saatavaa tuloa, jonka henkilö voi odottaa voimassa olevan lainsäädännön perusteella oikeutetusti saavansa (esim. *Kopecký v. Slovakia, Suuren jaoston tuomio 28.9.2004*). Suojaa ei sen sijaan saa sellainen omaisuus, joka on saatu lainvastaisesti tai jota on käytetty rikoksen tekemiseen (esim. *Butler v. Yhdistynyt Kuningaskunta, päätös 27.6.2002 ja Yildirim v. Italia, päätös 10.4.2003*).

Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (ks. esim. PeVL 2/2014 vp, PeVL 36/2010 vp, PeVL 42/2006 vp). Varallisuusoikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa (ks. esim. PeVL 2/2014 vp, PeVL 36/2010 vp, PeVL 42/2006 vp). Perusteltujen odotusten suojaan on valiokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimusosapuolten oikeusasemaa (PeVL 2/2014 vp, PeVL 36/2010 vp, PeVL 42/2006 vp). Valiokunta on arvioinut tällaistakin omaisuudensuojaan puuttuvaa sääntelyä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten sääntelyn tarkoituksen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden, kannalta (ks. esim. PeVL 56/2005 vp, PeVL 2/2014 vp, PeVL 36/2010 vp).

Voimassa olevan arpajaislain mukaan muu rahapeliyhtiö kuin Veikkaus Oy ei saa toimeenpanna rahapelejä Manner-Suomen alueella eikä myöskään markkinoida niitä. Tältä osin esityksessä ei ehdoteta muutoksia. Arpajaislailla ei ole estetty Manner-Suomen alueella oleskelevia pelaamasta verkon välityksellä yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelta rahapelejä tarjoavien rahapeliyhtiöiden rahapelejä eikä tällaista pelaamista ole myöskään lainsäädännöllä kielletty tai säädetty rangaistavaksi. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen rahapelaamisen rajoittamiseksi arpajaislakiin ehdotetaan nyt lisättäväksi säännökset maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskevasta kiellosta. Poliisihallituksen ylläpitämälle estolistalle asetettaisiin sellainen rahapeliyhteisö, joka markkinoi rahapelejään arpajaislain vastaisesti Manner-Suomessa ja joiden rahapelien toimeenpanon Poliisihallitus olisi arpajaislain 62 a §:n nojalla kieltänyt.

Esityksessä ehdotetaan, että maksupalveluntarjoajan tulisi estää sellaiset rahapelaamiseen liittyvät maksutapahtumat, joissa maksajana on pelaaja ja vastaanottajana Poliisihallituksen ylläpitämälle estolistalle asetettu rahapeliyhteisö. Säännös viittaa tilanteeseen, jossa rahapelin pelaamiseksi edellytettävä pelipanos maksetaan. Lisäksi esityksessä ehdotetaan, että maksupalveluntarjoajien tulisi estää sellaiset maksutapahtumat, joissa vastaanottajana on pelaaja ja maksajana on estolistalle asetettu rahapeliyhteisö. Käytännössä viimeksi mainitussa maksutapahtumassa on kyse arpajaislain vastaisen markkinoinnin johdosta julkiselle estolistalle asetetun rahapeliyhteisön rahapelissä pelaajan saamasta voitosta tai pelaajan pelitililtä pankkitilille siirtämistä varoista, eli laissa estettäväksi tarkoitetusta rahapelaamisesta saadusta tulosta. Voiton maksamisen tai varojen siirron estyminen voisi käytännössä olla mahdollista, jos pelaajan olisi onnistunut kiertää pelatessa eli pelipanosta maksettaessa maksuliikenteelle asetettu esto tai jos pelipanoksen maksuvaiheessa maksutapahtumaa ei olisi jostain syystä tunnistettu estettäväksi maksuliikenteeksi ja pelaaminen sen vuoksi onnistuisi. Ennen sääntelyn voimaantuloa sekä myös sen menettelyn yhteydessä, jossa rahapeliyhteisöä asetetaan estolistalle, olisi tärkeää huolehtia riittävästä tiedottamisesta, jotta erityisesti pelaajat olisivat tietoisia estojen tulevasta käyttöönotosta ja estojen vaikutuksista rahapelaamiseen liittyvään maksuliikenteeseen.

Maksuliikenne-estojen tavoitteena on rajoittaa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapelien saatavuutta ja siten tehostaa rahapelihaittojen ehkäisyä ja torjuntaa. Tätä voidaan pitää perusoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta painavana yhteiskunnallisena perusteena. Voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvät toimenpiteet erityisesti yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen rahapelitoiminnan ja sen markkinoinnin torjumiseksi ovat käytännössä osoittautuneet riittämättömiksi. Rahapelihaittojen torjuntatoimien ulottamisen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen tarjontaan voidaan katsoa olevan välttämätöntä, koska muutoin järjestelmän haittojen torjuntaan tähtäävät toimet jäävät tehottomiksi. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvalla pelaamisella on yhteys vakaviin rahapelihaittoihin ja se on korostuneesti nimenomaan korkean riskin pelien kulutusta. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden rahapelien ominaisuuksia tai niiden pelaamista koskevia rajoituksia ei myöskään voida säännellä arpajaislailla. Tarve rajoittaa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapelien saatavuutta on korostunut rahapelaamisen digitalisoiduttua voimakkaasti. Maksuliikenteen estoissa olisi kyse ennen kaikkea haittoja ehkäisevästä toimenpiteestä.

Se, että maksuliikenne-estot voisivat olla teknisesti kierrettävissä, vaikuttaa estojen tehokkuuteen rahapelihaittojen ehkäisemisen näkökulmasta. Toisaalta, kuten jaksossa 4.3.3 todetaan, on kuitenkin oletettavaa, että vain osa pelaajista käytännössä hyödyntäisi kiertomahdollisuuksia. Maksuliikenne-estojen käyttöönoton voidaan arvioida myös lisäävän pelaajien tietoisuutta siitä, että niiden kohteena on arpajaislailla sääntelemätön toiminta, jota ei myöskään valvota Poliisihallituksen toimesta. Maksuliikenne-estojen voidaan arvioida nostavan kynnystä pelata yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden rahapelejä, ja toisaalta estot voisivat karsia arpajaislain vastaista tarjontaa. Maksuliikenne-estoilla voitaisiin näin ollen estojen kiertämismahdollisuudesta huolimatta saavuttaa tavoiteltu päämäärä rahapelihaittojen tehokkaammasta ehkäisystä.

Maksuliikenteen estoja koskisi täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säädetty menettely, eikä estoja asetettaisi esimerkiksi automaattisesti. Jos yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolinen rahapeliyhtiö markkinoisi rahapelejään vastoin voimassa olevassa arpajaislaissa säädettyä kieltoa, viranomainen voisi antaa kieltopäätöksen, johon olisi oikeus hakea muutosta. Kieltopäätöksen kohteena olevat rahapeliyhteisöt asetettaisiin estolistalle, jolloin pankkien ja muiden maksupalveluntarjoajien tulisi estää niiden osalta rahapelaamiseen liittyvä maksuliikenne. Ehdotettu sääntely maksuliikenne-estoista on siten oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden, sillä vähemmän rajoittavat keinot eivät ole olleet riittäviä.

Arpajaislaissa on säädetty Veikkaus Oy:n yksinoikeudesta toimeenpanna ja markkinoida rahapelejä. Arpajaislaissa ei ole katsottu tarpeelliseksi kuitenkaan kieltää pelaajia pelaamasta muiden kuin Veikkaus Oy:n pelejä tai säätää pelaamista rangaistavaksi. Ehdotettu säännös rahapeliyhteisöltä pelaajalle siirtyvän maksun estämisestä koskisi saatavia osallistumisesta sellaiseen arpajaislain vastaisesti markkinoituun rahapelitoimintaan, jota painavan yhteiskunnallisen intressin vuoksi katsotaan välttämättömäksi maksuliikenne-estoin rajoittaa. Kyse ei siten voida katsoa olevan sellaisesta omaisuudesta, jota pelaaja voi oikeutetusti olettaa saavansa käyttöönsä. Säännösehdotuksen ja sen tarkoittaman perusoikeusrajoituksen arvioidaan olevan välttämätön ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään myös perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaisesti edistämään väestön terveyttä.

11.7 Elinkeinovapaus

Esitykseen sisältyviä arpajaislain vastaista markkinointia ja maksuliikenteen estoja koskevia säännöksiä on tarpeen arvioida elinkeinovapauden näkökulmasta. Perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvataan jokaiselle oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Säännöksellä on tarkoitus vahvistaa jokaisen oikeus hankkia toimeentulonsa työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Siinä vahvistetaan yrittämisen vapauden periaate, kun ammatti ja elinkeino mainitaan nimenomaan toimeentulon hankkimisen keinona (HE 309/1993 vp). Oikeutta voidaan rajoittaa lailla.

Perusoikeussäännöksissä jokaisella tarkoitetaan luonnollista henkilöä. Perusoikeussäännökset ulottuvat oikeushenkilöihin välillisesti, sillä oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin (HE 309/1993 vp).

EU:n perusoikeuskirjan 16 artiklan mukaan elinkeinovapaus tunnustetaan unionin oikeuden sekä kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisesti. Artikla perustuu EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Tuomioistuin on tunnustanut muun muassa vapauden harjoittaa taloudellista tai kaupallista toimintaa sekä sopimusvapauden. Euroopan ihmisoikeussopimus ei sisällä vastaavaa säännöstä, mutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt kysymystä usein yksityiselämän kunnioitusta koskevan 8 artiklan yhteydessä tai omaisuudensuojaa koskevan ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan yhteydessä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt muutamia rahapelitoiminnan rajoitukseen liittyviä tapauksia, jotka koskevat rahapelitoiminnan järjestäjän oikeuksia. Esimerkiksi tapauksessa Tipp 24 AG v. Saksa (päätös 27.11.2012) kyse oli Saksassa tehdystä online-pelien järjestämisen, välittämisen ja markkinoinnin kiellosta. Valittajayhtiö oli toiminut online-pelien välittäjänä. Yhtiö katsoi kiellon loukkaavan muun muassa sen omaisuudensuojaa, sillä se menetti huomattavan asiakaskunnan ja tuoton kiellon myötä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että kiellolla oli tarkoitus määrätä omaisuuden käytöstä, joten kyseessä oli puuttuminen valittajayhtiön omaisuudensuojaan. Puuttumiselle oli kuitenkin painavat yhteiskunnalliset perusteet ja tuomioistuin katsoi, että valittajayhtiön toimiala oli luonteeltaan sellaista, että siihen on perinteisesti kohdistunut erilaisia rajoituksia, joten yhtiö ei ole voinut perustellusti olettaa, että se voisi jatkaa kyseistä toimintaa ikuisesti. Tuomioistuin otti huomioon ne painavat yhteiskunnalliset syyt, jotka vaikuttivat kiellon säätämiseen ja katsoi, ettei valittajayhtiöön kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia voitu pitää suhteettomina.

Toisessa tapauksessa Svit Rozvag, Tov ja muut v. Ukraina (tuomio 27.6.2019) kyse koko rahapelitoiminnan kieltämisestä Ukrainassa, joiden seurauksena valittajayhtiöiden rahapelitoiminnan järjestämiseen myönnetyt luvat kumottiin. Tuomioistuin totesi, että ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta ei ole tarpeen arvioida sitä, onko rahapelitoiminnan salliminen tai täysi kiel-

täminen asianmukaista sinänsä. Tuomioistuin katsoi, että tässä tapauksessa olennaista oli arvioida sitä, miten kielto oli toteutettu. Tuomioistuin katsoi sen, että ukrainalaisessa lainsäädännössä ei ollut lainkaan huomioitu siirtymäaikaa tai minkäänlaista hyvitystä niille elinkeinonharjoittajille, joiden osalta kielto lopetti koko toiminnan hyvin lyhyen aikavälin sisällä, aiheuttaneen elinkeinonharjoittajille kohtuuttoman taakan. Kiellon toteuttamistapa ei ollut siten suhteellisuusperiaatteen mukaista. Esityksessä ei ehdoteta muutoksia niihin arpajaislain säännöksiin, joissa säädetään oikeudesta toimeenpanna rahapelejä tai muita arpajaisia. Perustuslakivaliokunta on todennut arpajaisten toimeenpanon olevan sellaista varojen hankkimiseen tähtäävää taloudellista toimintaa, jota koskevia rajoituksia tulee arvioida perustuslain 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta. Arpajaisten toimeenpano on elinkeinovapauden näkökulmasta sellaista erityislaatuista taloudellista toimintaa, jonka luvanvaraistamista on pidettävä hyväksyttävänä arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, arpajaisista aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi sekä rikosten ja väärinkäytösten estämiseksi. Valiokunnan mielestä on perusteltua, että arpajaistoimintaa ei ainakaan laajamittaisesti harjoiteta yksityisen voiton tavoittelemiseksi. Arpajaisten toimeenpano-oikeutta voidaan siten rajoittaa arpajaisten tuottojen käyttämiseksi sosiaalisiin, sivistyksellisiin ja muihin yleishyödyllisiin ja aatteellisiin tarkoituksiin (PeVL 23/2000 vp).

Perustuslakivaliokunta on turkistarhauksen kieltämiseksi tehdystä kansalaisaloitteesta antamassaan lausunnossa (PeVL18/2013 vp) arvioinut kokonaisen elinkeinon kieltämistä. Valiokunnan näkemyksen mukaan perustuslaista ei sinänsä johdu estettä kieltää kokonaan aiemmin sallittua elinkeinoa, jos eduskunnan enemmistö pitäisi sitä luonteeltaan epäeettisenä toimintana ja ehdotus muutoin täyttäisi perustuslain vaatimukset. Valiokunta piti selvänä, että jos eduskunnassa päädyttäisiin turkistarhauksen kieltämiseen, tulisi tämä toteuttaa elinkeinonharjoittajien elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan turvaamisen vuoksi tavalla, joka on hyväksyttävä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta. Lisäksi olisi otettava huomioon myös perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädetty velvoite edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

Ainoastaan Veikkaus Oy saa toimeenpanna ja markkinoida rahapelejä Manner-Suomen alueella. Voimassa olevaan lainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapelien pelaamisen kieltämisestä tai rangaistavuudesta.

Ehdotettujen maksuliikenteen estojen voidaan katsoa olevan puuttumista elinkeinovapauteen esimerkiksi sellaisten Manner-Suomessa asuvien henkilöiden osalta, jotka nykyisin hankkivat kokonaan tai osittain toimeentulonsa pelaamalla myös tai ainoastaan yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden rahapelejä. Tällaisten henkilöiden lukumäärästä ei ole saatavissa täsmällistä tietoa. Asiantuntijakuulemisissa on arvioitu, että ammatikseen pokeria pelaavia henkilöitä olisi useita satoja ja urheiluvedonlyöntiä useita kymmeniä. Ehdotettujen säännösten tarkoitus ei kuitenkaan olisi varsinaisesti kieltää tai estää ketään hankkimasta toimeentuloa rahapelaamisella, vaan ainoastaan rajoittaa rahapelien saavutettavuutta arpajaislain vastaisesti markkinoivien, yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden osalta, millä puolestaan voi olla tosiasiallisia vaikutuksia ansaintamahdollisuuksiin. Lisäksi on mahdollista, että mannersuomalainen henkilö on työsuhteessa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen rahapeliyhtiöön. Sääntely koskisi kuitenkin ainoastaan rahapelaamiseen liittyvää, pelaajan ja rahapeliyhteisön välistä maksuliikennettä, joten sillä ei puututtaisi mahdolliseen palkanmaksuun.

Maksuliikenteen estoja koskevalla sääntelyllä on vaikutuksia myös oikeushenkilöihin, sillä sääntelyllä rajoitettaisiin myös maksupalvelujen tarjoamista viranomaisen ylläpitämälle estolistalle asetetulle rahapeliyhteisölle. Lisäksi sääntely voisi vaikuttaa estolistalle asetetun, arpajaislain vastaisesti markkinoivan rahapeliyhteisön toimintaan sille suunnatun tai siltä lähtevän, rahapelaamiseen liittyvän maksuliikenteen estyessä käytännössä. Kuten jaksossa 4.3.1 on kuvattu,

erilaisia maksupalveluntarjoajia on lukumäärällisesti paljon. Tietoa ei kuitenkaan ole saatavissa siitä, kuinka monen maksupalveluntarjoajan palveluita tällä hetkellä hyödynnetään yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhteisöjen rahapelaamiseen liittyvässä maksuliikenteessä eikä myöskään ole mahdollista arvioida sitä, kuinka moneen maksupalveluntarjoajaan maksuliikenteen estoja koskevalla sääntelyllä olisi tosiasiassa vaikutuksia.

Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa vaikuttavan oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden elinkeinovapauteen. Näissä tilanteissa voidaan kuitenkin katsoa oikeushenkilöiden olevan etäällä yksilöistä eikä elinkeinovapauden rajoituksen arvioida muodostuvan merkittäväksi ottaen huomioon, että kyse on ainakin pääosin suurista maksupalvelua tai rahapelipalveluja tarjoavista yhtiöstä. Pelkästään rahapelaamiseen liittyvien maksupalveluiden tarjoamiseen keskittyneiden yhtiöiden osalta rajoitus voisi olla merkityksellisempi, jos kyse olisi pienemmästä yrityksestä. Ehdotettujen säännösten yksilöihin kohdistuvien vaikutusten voidaan kuitenkin arvioida olevan vähäisiä ja välillisiä (ks. oikeushenkilöiden omaisuudensuojaa koskevat PeVL 45/1996 vp ja PeVL 17/1997 vp).

Maksuliikenne-estojen tavoitteena on rajoittaa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapelien saatavuutta ja siten tehostaa rahapelihaittojen ehkäisyä ja torjuntaa. Tätä voidaan edellä kuvatuin tavoin pitää perusoikeuksien rajoittamisen näkökulmasta painavana yhteiskunnallisena perusteena. Kuten jaksossa 11.6 on kuvattu, esityksen tavoitetta ei ole mahdollista saavuttaa perusoikeuksia vähemmän rajoittavin keinoin. Myös perustuslain 19 §:n 3 momentin julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä on pidettävä painoarvoltaan merkityksellisenä arvioitaessa ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen tarjontaan ulotettavien torjuntatoimien arvioidaan olevan välttämättömiä voimassa olevan lain mukaisten keinojen riittämättömyyden vuoksi. Kuten jaksossa 2.1 on todettu, rahapelaamisesta aiheutuvat koskettavat pelaajan lisäksi läheisiä ja yhteiskuntaa laajemmin ja rahapelihaittojen määrän vähentäminen ja torjuminen väestötasolla edellyttää toimenpiteitä, joilla vaikutetaan kaikkiin rahapelejä pelaavien ryhmiin, ei yksinomaan ongelmapelaajiin. Tämän vuoksi arvioidaan olevan välttämätöntä, että maksuliikenteen estot koskisivat kaikkia pelaajia riippumatta siitä, onko joidenkin pelaajien osalta kyse haittoja aiheuttavasta rahapelaamisesta tai mahdollisesti toimeentulon hankkimisesta rahapelaamisella. Myös ammattimaiseen rahapelaamiseen voi liittyä haittoja.

Ehdotetun sääntelyn arvioidaan olevan täsmällistä ja tarkkarajaista ottaen muun muassa huomioon, että maksuliikenteen estot perustuisivat viranomaisen muutoksenhakukelpoisiin kieltopäätöksiin ja julkisesti saatavilla olevaan estolistaan. Maksuliikenteet estot eivät myöskään koskisi kaikkea yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhteisöjen rahapelaamiseen liittyvää maksuliikennettä, vaan ainoastaan arpajaislain vastaisesti markkinoivien. Näin ollen rajoituksella ei mentäisi pidemmälle kuin on perusteltua suhteessa rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen. Elinkeinovapauteen kohdistuvia rajoituksia voidaan edellä esitetyin perustein pitää oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukaisina.

11.8 Hallinnolliset seuraamusmaksut

Arpajaislakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset hallinnollisesta seuraamusmaksusta arpajaislain vastaisen markkinoinnin seurauksena. Sen johdosta muutettaisiin lisäksi oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa ja sakon täytäntöönpanosta annettuja lakeja. Perustuslakivaliokunnan käytännössä seuraamusmaksuja on pidetty lainvastaisesta teosta tai laiminlyönnistä määrättävinä sanktioluonteisina hallinnollisina seuraamuksina. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (ks. esim. PeVL 9/2018 vp).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että vaikka perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset eivät sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 9/2018 vp, PeVL 39/2017 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 15/2016 vp, PeVL 10/2016 vp ja PeVL 57/2010 vp). Hallinnollisen seuraamuksen perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kysymys on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (esim. PeVL 9/2018 vp, PeVL 39/2017 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 15/2016 vp, PeVL 10/2016 vp ja PeVL 28/2014 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valituslupasääntelyn ei tule koskea seuraamusmaksun määräämistä koskevaa valitusta silloin, kun markkinaoikeus päättää seuraamusmaksusta ensimmäisenä päätöksentekoasteena (PeVL 49/2016 vp).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että hallinnolliset sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (PeVL 9/2018 vp, PeVL 39/2017 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 15/2016 vp, PeVL 57/2010 vp ja PeVL 4/2004 vp).

Sanktioluonteisten hallinnollisten seuraamusten tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan täyttää myös sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 39/2017 vp, PeVL 2/2017 vp, PeVL 15/2016 vp, ja PeVL 28/2014 vp, PeVL 12/2019 vp). Oikeasuhtaisuuden kannalta merkittäviä ovat paitsi säännökset sanktioiden euromääräisestä suuruudesta myös säännökset seuraamuksen suuruuden määräytymisessä huomioon otettavista seikoista ja seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä. Valiokunnan mielestä myös sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on perusteltua, että seuraamusmaksuja koskevissa säännöksissä ilmenee nimenomaisesti niiden määräämisen olevan harkinnanvaraista (PeVL 12/2019 vp).

Perustuslakivaliokunta on pitänyt muutoksenhakutien ohjaamista hallintoviranomaisen päätöksestä yleiseen tuomioistuimeen perustuslain 98 ja 99 §:n kannalta poikkeuksellisena järjestelynä. Poikkeaminen näiden säännösten mukaan määräytyvästä tuomioistuinlinjojen välisestä jaosta — ja myös prosessilajista — on ollut kuitenkin mahdollista perustellusta syystä. Tällainen syy voi olla päätöksen kohteena olevan asian yksityisoikeudellinen tai rikosoikeudellinen luonne, joka perustelee asian käsittelyä yleisessä tuomioistuimessa (PeVL 23/2007 vp, PeVL 50/2006 vp, PeVL 32/2005 vp, PeVL 54/2001 vp, PeVL 12/2001 vp ja PeVL 9/2001 vp). Valiokunnan mielestä samoin oli syytä arvioida tuolloin käsittelyssä ollutta tilannetta, jossa hallintoviranomaisen hakemuksen perusteella määrätään seuraamus erityistuomioistuimessa (PeVL 12/2019 vp).

Perustuslain 21 §:n 1 momenttiin sisältyvän asianmukaisuusvaatimuksen voidaan katsoa edellyttävän sitä, että asian käsittelyssä sovellettava oikeudenkäyntimenettely noudattaa käsiteltävän asian erityispiirteitä. Sovellettavan oikeudenkäyntimenettelyn erityispiirteet eivät käsiteltävän asian luonne huomioon ottaen saa heikentää asianosaisen puolustautumisoikeuksia ja oikeusturvaa. Tältä kannalta voidaan pitää asianmukaisena sitä, että julkisen vallan käyttöön perustuvien päätösten lainmukaisuus arvioidaan hallintoprosessuaalisessa menettelyssä. Tämä asian luonteeseen perustuva lähtökohta käy osin ilmi perustuslakivaliokunnan käytännöstä (ks. PeVL 32/2018). Hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määrääminen perustuu merkittävään julkisen vallan käyttöön, ja sitä pidetään vakiintuneesti hallintoasiana, jonka käsittelyssä sovel-

letaan viranomaisessa hallintolakia ja tuomioistuimessa oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia. Perustuslakivaliokunnan mielestä on ilmeistä, että silloin, kun tuomioistuin käsittelee hallinnollisia seuraamusmaksuja, on perusteltua ja asianmukaista, että asia käsitellään hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä (PeVL 12/2019 vp).

Ylin tuomiovalta hallintolainkäyttöasioissa kuuluu perustuslain 99 §:n 1 momentin mukaan korkeimmalle hallinto-oikeudelle. Muutoksenhaku markkinaoikeuden seuraamusmaksuasiassa tekemään ratkaisuun on siten ohjattava korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan poikkeuksen nykyisin pääsääntönä olevasta valituslupajärjestelmästä muodostavat tilanteet, joissa hallinnollisesta sanktiosta päättää ensi asteena markkinaoikeus (esim. PeVL 49/2016 vp). Kun otettiin huomioon käsiteltävänä olleen lakiehdotuksen määrittelemän hallinnollisen rangaistusseuraamuksen ankaruus, muutoksenhaku sen määräämistä koskevaan päätökseen valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen tulee voida perustuslakivaliokunnan mukaan toteuttaa ilman valituslupaa (PeVL 12/2019 vp).

Ehdotetussa seuraamusmaksujärjestelmässä on kyse kansallisesta sääntelystä. Seuraamusmaksujärjestelmää voidaan pitää välttämättömänä, koska useat yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliset toimijat tarkoituksellisesti suuntaavat markkinointiaan Manner-Suomeen käyttäen markkinoinnissa esimerkiksi suomen kieltä, suomalaisia julkisuudesta tunnettuja henkilöitä tai muutoin erityisesti Manner-Suomessa asuvien henkilöiden kiinnostuksen kohteena olevia ilmiöitä. Arpajaislain voimassa olevaa yksiselitteistä kieltoa markkinoida muita kuin Veikkaus Oy:n rahapelejä pyritään suoraan Manner-Suomeen suunnatun markkinoinnin lisäksi myös erilaisin keinoin tarkoituksellisesti kiertämään. Kuten jaksossa 2.4 on kuvattu, Poliisihallitus on viime vuosina aktiivisesti esimerkiksi erilaisin hallinnollisen ohjauksen keinoin pyrkinyt puuttumaan eri kanavissa tapahtuvaan rahapelien markkinointiin. Keinot ovat kuitenkin osoittautuneet riittämättömiksi. Poliisihallituksen arpajaislain vastaisen toiminnan torjuntaan kohdistamien toimivaltuuksien laajentaminen lisäisi eri keinojen yhteisvaikutusta. Mahdollisuus seuraamusmaksun määräämiseen olisi perusteltua senkin vuoksi, että rikkomusten laatu ei toisaalta kaikissa tilanteissa ehdottomasti edellyttäisi rikosoikeudellisen järjestelmän käyttöä. Rikosoikeudellisen menettelyn käyttöön tulisi turvautua lähtökohtaisesti vasta viimesijaisena keinona esimerkiksi silloin, kun kyse olisi erityisen haitallisesta tai moitittavasta arpajaislain vastaisesta markkinoinnista.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että rikosoikeudellinen rangaistus ilmentää lähtökohtaisesti suurempaa moitittavuutta kuin neutraalimpi hallinnollinen seuraamus. Valiokunnan mukaan maksuseuraamuksetkin voivat toimia yleisestävästi, jolloin niiden teho perustuu muun muassa valvontaan ja kiinnijäämisriskin suuruuteen sekä seuraamuksen nopeaan määräämiseen (PeVL 9/2018 vp). Ehdotetulla seuraamusmaksujärjestelmällä olisi nimenomaan edellä mainittuja perustuslakivaliokunnan esittämiä vaikutuksia. Se täydentäisi Poliisihallituksen käytettävissä olevia arpajaislain vastaiseen menettelyyn puuttumisen keinoja mahdollistamalla rikosoikeudellisia keinoja nopeammassa hallinnollisessa valvontaprosessissa määrätyn maksun määräämisen. Lisäksi ehdotetulla seuraamusmaksujärjestelmällä olisi selkeä yleisestävä vaikutus.

Lakiin ehdotettaisiin sisällytettäväksi säännökset muun muassa seuraamusmaksua koskevista oikeussuojakeinoista ja kaksoisrangaistavuuden kiellosta. Laillisuusperiaatteen huomioimiseksi ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden varmistamiseksi laissa säädettäisiin täsmällisesti ja selkeästi maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä sen enimmäismääristä. Lisäksi esitykseen sisältyy säännökset seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä. Seuraamusmaksuja koskevista säännöksistä ilmenisi myös nimenomaisesti niiden määräämisen olevan harkinnanvaraista. Seuraamusmaksuasiat käsiteltäisiin markkinaoikeudessa perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä. Oikeusturvan takeista huolehdittaisiin lisäksi siten, että muutoksenhaku seuraamusmaksun määräämistä koskevaan päätökseen

valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi mahdollista ilman valituslupaa. Ehdotetun sääntelyn voidaan näin ollen katsoa täyttävän perustuslakivaliokunnan käytännössä seuraamusmaksuja koskevalle sääntelylle asetetut edellytykset. Jaksossa 11.5 käsitellään seuraamusmaksun määräämisen perusteena olevan arpajaislain vastaisen markkinoinnin suhdetta sananvapauteen.

11.9 Ehdotetun sääntelyn suhde Ahvenanmaahan

Esitykseen sisältyviä arpajaislain vastaista markkinointia ja maksuliikenteen estoja koskevia säännöksiä on tarpeen arvioida suhteessa Ahvenanmaan maakunnan itsehallintoon. Kyse on sääntelystä, jota sovelletaan valtakunnassa ja joka voisi tulla sovellettavaksi ahvenanmaalaiseen toimijaan, jos se arpajaislain vastaisesti markkinoisi rahapelejään valtakunnassa.

Ahvenanmaan maakunnalla on perustuslain 120 §:n mukaan itsehallinto sen mukaan kuin itsehallintolaissa erikseen säädetään. Itsehallintolaki ei muodollisesti ole perustuslaki, mutta se rinnastuu perustuslakiin vaikeutetun säätämisjärjestyksen vuoksi (HE 1/ 1998 vp, s. 127/I). Ahvenanmaan itsehallintolain säätämisjärjestyksestä on perustuslain 75 §:n mukaan voimassa, mitä siitä itsehallintolaissa erikseen säädetään. Itsehallintolain 69 §:n mukaan itsehallintolakia voidaan muuttaa tai se voidaan kumota taikka siitä voidaan tehdä poikkeuksia vain eduskunnan ja maakuntapäivien yhtäpitävin päätöksin. Eduskunnassa päätös on tehtävä siinä järjestyksessä kuin perustuslain muuttamisesta ja kumoamisesta on säädetty ja maakuntapäivillä siten, että sitä on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

Arpajaislainsäädäntö kuuluu itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä lain 18 §:n 22 kohdan elinkeinotoimintaa koskevien säännösten nojalla maakunnan lainsäädäntövaltaan. Itsehallintolain 18 §:n 25 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta myös asioissa, jotka koskevat teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määrää, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Saman pykälän 26 kohdan mukaan maakunnalla on niin ikään lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat uhkasakon asettamista ja tuomitsemista sekä muiden pakkokeinojen käyttöä, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvissa asioissa hallintotoimivalta ja budjettivalta kuuluvat itsehallintolain 23 ja 44 §:n nojalla maakunnan viranomaisille. Maakunnan itsehallintolaissa säädetty toimivalta on pois sulkeva siinä mielessä, että eduskunnan säätämä laki ei tule voimaan Ahvenanmaalla siltä osin, kuin asia kuuluu maakuntapäivien lainsäädäntövaltaan. Maakuntalailla ei kuitenkaan voida säätää maakunnan ulkopuolella tapahtuvasta toiminnasta.

Edellä kerrotusta johtuu, että valtakunnan lainsäädännöllä ei voida säätää maakunnan toimivaltaan itsehallintolain nojalla kuuluvista asioista. Valtakunnan lailla ei myöskään voida antaa valtion viranomaisen tehtäväksi käyttää hallintovaltaa tai pakkokeinoja asiassa, jossa toimivalta on maakunnan viranomaisilla (KKO 2001:38 ja 2001:79). Rikoslain alueellista soveltamisalaa arpajaisten toimeenpanon yhteydessä on arvioitu korkeimman oikeuden ratkaisussa (KKO 2005:27). Perustuslakivaliokunta on aiempien valtakunnan arpajaislakia koskevien hallituksen esitysten yhteydessä arvioinut ehdotettujen arpajaislain säännösten suhdetta maakuntaan (PeVL 23/2000 vp, PeVL 22/2001 vp, PeVL 36/2001 vp ja PeVL 15/2010 vp).

Ottaen huomioon itsehallintolain toimivallanjakosääntely ja korkeimman oikeuden edellä mainitut ratkaisut, valtakunnan lakia voidaan soveltaa vain siltä osin kuin arpajais- tai rahapelitoiminta on toimeenpantu tai markkinoitu valtakunnassa. Rahapelin toimeenpanona valtakunnassa tai rahapelin markkinointina ei voida pitää esimerkiksi ahvenanmaalaisen toimijan pelkkää suomenkielisten pelisivustojen saatavilla oloa internetissä (vrt. arpajaislain 4 §:n 8 kohta). Myös

perustuslakivaliokunta on todennut, että hallinnollisia pakkokeinoja voidaan kohdistaa Ahvenanmaalla toimivaan toimijaan vain, jos rahapelitoimintaa on toimeenpantu valtakunnan alueella (PeVL 15/2010 vp). Arpajaislaissa säädettyjä hallinnollisia pakkokeinoja voidaan siis kohdistaa tai rikoslakia soveltaa yritykseen tai yhdistykseen, jolla on kotipaikka Ahvenanmaalla, ainoastaan, jos tällainen toimija aktiivisilla toimillaan markkinoisi tai panisi toimeen rahapelejään valtakunnan alueella. Ehdotettujen säännösten soveltaminen on oikeuskäytännön varassa.

Ehdotettu maksuliikenne-estoja koskeva sääntely koskisi ainoastaan valtakunnasta lähtevää ja sinne suuntautuvaa, rahapelaamiseen liittyvää maksuliikennettä. Kuten 62 l §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, maksupalveluntarjoajat eivät saisi estää estolistalle merkityn rahapeliyhteisön Ahvenanmaalla tapahtuvaa maksuliikennettä. Estolistalle asettamisen perusteena olisi arpajaislain vastainen markkinointi.

Edellä kerrotuilla perusteilla ehdotettuihin säännöksiin ei sisälly itsehallintolain säännöksistä johtuvia esteitä lakiehdotuksen käsittelylle eduskunnassa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Näin ehdotettuina säännöksillä ei myöskään ole vaikutuksia Ahvenanmaan maakunnan itsehallintolaissa säädetyn toimivallan piiriin kuuluviin asioihin.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäviksi seuraavat lakiehdotukset:

Lakiehdotukset

1.

Laki

arpajaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan arpajaislain (1047/2001) 1 §:n 1 momentti, 2 §:n 2 momentti, 3 §:n 2 momentin 2 kohta, 4 §:n 4 kohta, 12, 13 b, 13 c, 14, 14 a - 14 c, 15 ja 16 §, 4 luvun otsikko, 19, 35 §:n 2 momentti, 36 §:n 1 momentti, 42, 43, 44, 47, 50 - 53, 62 a - 62 c, 64 sekä 66 §,

sellaisina kuin niistä ovat 1 §:n 1 momentti, 3 §:n 2 momentin 2 kohta, 4 §:n 4 kohta, 12, 13 b ja 14 b §, 4 luvun otsikko, 19 §, 35 §:n 2 momentti, 43, 44 ja 51 - 53 § laissa 1286/2016, 13 c, 14, 14 c ja 16 § sekä 36 §:n 1 momentti laissa 677/2019, 14 a ja 64 § laeissa 1286/2016, 460/2017 ja 677/2019, 42 § osaksi laeissa 506/2009 ja 575/2011, 47, 62 a ja 62 b § laeissa 1286/2016 ja 677/2019, 62 c § laeissa 661/2019 ja 134/2013, sekä 66 § laissa 1358/2019, sekä

lisätään lakiin uusi 16 a §, 45 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1286/2016, uusi 3 momentti, lakiin siitä lailla 1286/2016 kumotun 54 ja 55 §:n tilalle uusi 54 ja 55 § sekä uusi 62 d - 62 n § seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala ja tarkoitus

Tässä laissa säädetään arpajaisten toimeenpanosta ja toimeenpanon valvonnasta, Veikkaus Oy:n toiminnasta ja toiminnan rajoituksista, tuottojen tilittämisestä ja käyttötarkoituksista sekä tuottojen käytön valvonnasta.

— —

2 §

Arpajaisten määritelmä

— —

Mitä tässä laissa säädetään arpajaisista, koskee myös pelikasinotoiminnan harjoittamista sekä kasinopelien, raha- ja tavaravoittoautomaattien ja muiden peliautomaattien ja pelilaitteiden pitämistä yleisön käytettävänä vastiketta vastaan siten, että pelaaja voi saada osittain tai kokonaan sattumaan perustuvan rahanarvoisen voiton.

— —

3 §

Rahapelien ja niiden toimeenpanomuotojen määritelmät

— —

Tässä laissa tarkoitetaan:

— —

2) *vedonlyöntipeleillä* rahapelejä, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua urheilu- tai muun kilpailun, myös hevoskilpailun, taikka rahapelin tapahtumia tai tuloksia koskevien arvausten perusteella pelaajan asettaman rahapanoksen ja pelikohteen tuloksen todennäköisyyttä

osoittavan kertoimen tulon mukaisesti määräytyvien voittojen jakoon; vedonlyönnissä pelaaja voi lunastaa voiton kokonaan tai osittain, vaikka vedonlyönnin kohteella ei ole vielä tulosta;
— —

4 §

Muut määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:
— —
4) *pelitilillä* rahapeliyhtiön rahapelejä varten pitämää pelaajan tiliä;
— —

12 §

Veikkaus Oy

Veikkaus Oy on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö.

Yhtiön tehtävänä on harjoittaa rahapelitoimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään.

Yhtiöllä on hallintoneuvosto. Hallintoneuvoston tehtävänä on seurata ja valvoa, että yhtiö harjoittaa rahapelitoimintaa 2 momentissa säädetyllä tavalla, sekä tukea yhtiön ja sen sidosryhmien välistä yhteistyötä.

Veikkaus Oy:n 13 b §:n 2 momentissa tarkoitetun luvan nojalla perustama tytäryhtiö voi harjoittaa muuta toimintaa kuin rahapelitoimintaa. Tällainen toiminta on eriytettävä kirjanpidollisesti Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnasta. Tytäryhtiön ja Veikkaus Oy:n väliset taloudelliset suhteet on järjestettävä markkinaehtoisesti.

Jollei tässä tai muualla laissa toisin säädetä, yhtiöön sovelletaan osakeyhtiöitä koskevia säännöksiä sekä valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia (1368/2007).

13 b §

Veikkaus Oy:n toiminnan rajoitukset

Veikkaus Oy ei saa toimeenpanna muita arpajaisia kuin rahapelejä.

Veikkaus Oy ei ilman valtioneuvoston kanslian lupaa saa perustaa eikä hankkia omistukseensa muita kuin rahapelitoimintaansa varten tarpeellisia yhtiöitä tai niiden osakkeita eikä luovuttaa näiden yhtiöiden osakkeita uudelle omistajalle.

Veikkaus Oy tai sen tytäryhtiö ei ilman valtioneuvoston kanslian lupaa saa:

1) perustaa rahastoja eikä tehdä kohdentamattomia varauksia taikka muuttaa niiden kirjanpidollista luonnetta;

2) muuttaa osakepääomaansa tai yhtiöjärjestystään;

3) myöntää lainoja;

4) tehdä muita investointeja kuin toimintansa edellyttämiä käyttöomaisuushankintoja.

Veikkaus Oy ei saa jakaa osakkeenomistajilleen osinkoa voitostaan eikä vapaasta omasta pääomastaan. Veikkaus Oy tai sen tytäryhtiö ei saa myöskään jakaa toimihenkilöilleen vastikkeetonta etua voitostaan eikä ylijäämästään.

13 c §

Rahapelien toimeenpano

Rahapelit on toimeenpantava siten, että rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään:

1) siitä, kuinka suuri osuus rahapelejä toimeenpantaessa kertyvistä pelimaksuista on maksettava pelaajille voittoina, miten voitot on pyöristettävä sekä miten perimättä jääneet voitot on jaettava;

2) pelipisteissä, erityisissä pelisaleissa ja pelikasinoissa olevien raha-automaattien ja kasinopelien lajeista ja enimmäismääristä, erityisten pelisalien enimmäismääristä sekä pelikasinoiden lukumäärästä, sijaintipaikoista ja aukioloajoista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan lisäksi säätää rahapelien sallituista myyntiajoista.

Sisäministeriön asetuksella säädetään rahapelien pelisäännöistä. Pelisääntöjen tulee sisältää voitonjakoa ja pelipanosten palauttamista koskevat määräykset sekä raha-automaattien ja kasinopelien suurimpia sallittuja pelipanoksia ja pelivoittoja koskevat määräykset. Raha-arpajaisten sekä veikkaus-, vedonlyönti- ja totopelien sääntöjen tulee lisäksi sisältää arvontaa koskevat määräykset.

Pelisäännöt voivat sisältää myös pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi:

1) pelilaji-, pelityyppi- tai pelikohtaisia pelien tahtia ja muita ominaisuuksia koskevia määräyksiä;

2) pelilaji-, pelityyppi-, peli- ja pelaajakohtaisia määrällisiä ja ajallisia rajoituksia koskevia määräyksiä.

14 §

Pelaajan rekisteröinti, tunnistautuneena pelaaminen, pelitili ja asiakkaan tunteminen

Veikkaus Oy:n on 13 c §:n 5 momentissa ja 14 c §:ssä tarkoitettujen pelaamiselle asetettujen rajoitusten toteutumisen varmistamiseksi rahapelejä toimeenpantaessa rekisteröitävä pelaaja, avattava pelaajalle pelitili ja varmistettava, että pelaaja voi pelata rahapelejä ainoastaan Veikkaus Oy:n rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnistautuneena.

Pelaajalla saa olla ainoastaan yksi pelitili. Pelitili on henkilökohtainen.

Pelaajaa rekisteröitäessä Veikkaus Oy:n on todennettava pelaajan henkilöllisyys pelaajan täysi-ikäisyyden varmistamiseksi. Veikkaus Oy:n on todennettava pelaajan asuinpaikka muun valtion tai alueen lainsäädännön alueellisen soveltamisalan kunnioittamisen varmistamiseksi pelaajaa rekisteröitäessä ja säännöllisesti asiakassuhteen aikana.

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään pelitilin avaamisesta sekä pelaajan asuinpaikan todentamisesta, ei kuitenkaan sovelleta toimeenpantaessa rahapelejä pelikasinolla.

Pelaajalle tulee antaa tiedot pelitilillä olevista varoista, varojen siirroista, pelitapahtumista sekä pelaamista koskevista rajoituksista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pelitilistä, pelaajan henkilöllisyyden ja hänen asuinpaikkansa todentamisesta sekä menettelystä, jolla rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnistautuneena pelaaminen varmistetaan.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvästä asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta säädetään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017).

14 a §

Rahapelien ikäraja

Veikkaus Oy taikka elinkeinonharjoittaja tai yhteisö, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia tai -maksuja tai luovuttaa tilan raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, ei saa antaa alle 18-vuotiaan pelata rahapelejä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pelaajan täysi-ikäisyyden varmistamistavoista.

14 b §

Rahapelien markkinointi

Veikkaus Oy saa markkinoida rahapelejä ja yhtiötä, jos markkinointi on määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista sekä välttämätöntä rahapelikysynnän ohjaamiseksi tämän lain nojalla harjoitettavaan rahapelitoimintaan ja vähemmän taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaan rahapelaamiseen.

Markkinoinnilla ei saa edistää taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaa rahapelaamista:

1) ihannoimalla rahapelaamista tai yllyttämällä rahapelaamiseen;

2) kuvaamalla runsasta rahapelaamista myönteisesti taikka pelaamattomuutta tai kohtuullista rahapelaamista kielteisesti;

3) arkipäiväistämällä rahapelaamista tai rinnastamalla rahapelaaminen henkilön arkirutiineihin;

4) esittämällä rahapelaaminen keinoksi henkilön taloudellisen aseman parantamiseksi tai vaihtoehdoksi työnteolle;

5) kuvaamalla rahapelaamista tavaksi edistää henkilön sosiaalista menestystä tai hyväksyntää;

6) antamalla harhaanjohtavan tai todellisuutta vastaamattoman kuvan rahapelin voittomahdollisuuksista, korostamalla liiallisesti mahdollisuuksia suuriin voittoihin tai kuvaamalla rahapelaamista taloudellisesti, sosiaalisesti tai terveydellisesti riskittömäksi;

7) käyttämällä hyväksi rahapelaamiseen liittyvää tietämättömyyttä, kokemattomuutta tai herkkäuskoisuutta;

8) tarjoamalla pelirahaa taikka tarjoamalla rahapelejä ilmaiseksi tai alennetulla hinnalla tai yhdistetyillä tarjouksilla;

9) tarjoamalla rahapelin tai muun hyödykkeen ostotapahtuman tai rahapelin valinnan taikka voiton perimisen yhteydessä muuta rahapeliä ostettavaksi tai valittavaksi;

10) tarjoamalla rahapelin ostotapahtuman yhteydessä muuta sattumanvaraista etua kuin rahapeliin sisältyvää voittomahdollisuutta;

11) kehottamalla rahoittamaan rahapelaamisella yleishyödyllistä toimintaa;

12) muulla 1 - 11 kohdassa tarkoitettua tapaa vastaavalla tavalla.

Markkinointia ei saa kohdistaa alaikäisiin tai muutoin haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin. Markkinoinnissa ei saa esiintyä alaikäisiä henkilöitä. Rahapelejä ei saa markkinoida sellaisessa televisio- ja radiotoiminnassa, kuvaohjelman elokuvateatterissa tapahtuvassa julkisessa esittämisessä ja julkaisutoiminnassa, joka on suunnattu alaikäisille, eikä sellaisen median palvelussa, joka on suunnattu alaikäisille tai vetoaa erityisesti alaikäisiin ja nuoriin henkilöihin.

Seuraavia rahapelejä ei saa markkinoida muualla kuin sellaisissa erityisissä pelisaleissa ja pelikasinoissa, joihin kyseiset rahapelit on sijoitettu:

1) raha-arpajaiset silloin, kun niitä toimeenpannaan sähköisesti;

2) nopearytmiset veikkauspelit silloin, kun niitä toimeenpannaan yksinomaan sähköisesti;

3) raha-automaatit;

4) kasinopelit.

Sellaisia yhdistelmäpelejä, joihin on pelisääntöjen antamisen yhteydessä todettu liittyvän erityinen rahapelihaittojen vaara, ei saa markkinoida muualla kuin sellaisissa erityisissä pelisaleissa, pelikasinoissa ja sellaisilla raviradoilla, joihin tai joille pelit tai niiden myyntipiste on sijoitettu.

Edellä 4 ja 5 momentissa tarkoitettujen rahapelien pelipaikkoja ei saa markkinoida. Pelipaikoista voidaan kuitenkin antaa tietoa.

Rahapelien kuvallisen tai painetussa julkaisussa julkaistun markkinoinnin tulee aina sisältää tieto rahapelaamisen sallitusta ikärajasta sekä tieto pelaajan mahdollisuudesta asettaa itselleen pelikielto ja rahapeliongelmiin apua tarjoavasta palveluntuottajasta, jos tämä on markkinointimateriaalissa käytettävän tilan vuoksi mahdollista.

Markkinointia ei saa kohdistaa pelaajalle, joka on asettanut itselleen kaikkea pelaamista koskevan eston. Jos pelaaja on asettanut rahapelikohtaisen eston, hänelle saa kohdistaa ainoastaan sellaisen rahapelin markkinointia, jonka pelaamista hän ei ole itse estänyt.

Poliisihallituksen tehtävänä on valvoa, että rahapelien markkinoinnissa noudatetaan tämän lain ja kuluttajansuojalain (38/1978) säännöksiä. Veikkaus Oy:n on annettava vuosittain sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle selvitys rahapelien markkinoinnista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 9 momentissa tarkoitetun selvityksen sisällöstä.

14 c §

Veikkaus Oy:n asettamat rajoitukset pelaamiselle

Veikkaus Oy:n on tarvittaessa asetettava rahapelien pelaamiselle pelilaji-, pelityyppi-, peli- ja pelaajakohtaisia määrällisiä ja ajallisia rajoituksia pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi sekä tarjottava pelaajalle mahdollisuus itse asettaa edellä mainittuja rajoituksia.

15 §

Pelaamisen estäminen ja kieltäminen pelikasinossa ja erityisessä pelisalissa

Veikkaus Oy ei saa päästää pelikasinoon tai erityiseen pelisaliin henkilöä ja Veikkaus Oy:n tulee poistaa pelikasinosta tai erityisestä pelisalista henkilö, joka on alle 18-vuotias taikka ilmeisesti alkoholin tai muun päihdyttävän tai huumaavan aineen vaikutuksen alainen.

Veikkaus Oy:llä ja sen henkilökunnalla on oikeus kieltää henkilöltä pääsy pelikasinoon ja erityiseen pelisaliin, poistaa henkilö tai rajoittaa hänen pelaamistaan, jos:

1) häntä epäillään pelivilpistä tai hän on syyllistynyt pelivilppiin;

2) hänen käyttäytymisensä aiheuttaa tai sen voidaan epäillä aiheuttavan häiriötä pelikasinon tai erityisen pelisalin järjestykselle;

3) pelaaminen on aiheuttanut tai tulee ilmeisesti aiheuttamaan hänelle taloudellista, sosiaalista tai terveydellistä haittaa;

4) hän on pyytänyt, että Veikkaus Oy estää hänen pääsynsä pelikasinoon tai erityiseen pelisaliin taikka rajoittaa hänen pelaamistaan.

Kielto tai rajoitus voidaan asettaa määräaikaisesti tai toistaiseksi. Määräaikainen kielto tai rajoitus on voimassa vähintään yhden kuukauden ja enintään yhden vuoden.

Henkilö voi pyytää toistaiseksi asetetun kiellon tai rajoituksen poistamista aikaisintaan vuoden kuluttua kiellon tai rajoituksen asettamisesta. Edellä 2 momentin 1 - 3 kohdan nojalla asetettu toistaiseksi voimassa oleva kielto tai rajoitus tulee poistaa, ellei kiellon jatkamiselle ole painavia syitä. Edellä 2 momentin 4 kohdan nojalla pelaajan pyynnöstä asetettu toistaiseksi voimassa oleva kielto tai rajoitus poistetaan kolmen kuukauden kuluttua poistamista koskevasta pyynnöstä.

16 §

Raha-automaatteja koskevat erityiset säännökset

Raha-automaatit tulee sijoittaa siten, että niillä pelaamista voidaan esteettömästi valvoa. Niitä ei saa sijoittaa siten, että niiden käyttäminen voi vaarantaa turvallisuutta tai aiheuttaa järjestyshäiriöitä.

Raha-automaattien sijoittelua ja niiden käytettävänä pitämistä pelipisteissä koskevat periaatteet tulee suunnitella siten, että pelaamisesta aiheutuvat taloudelliset, sosiaaliset ja terveydelliset haitat olisivat mahdollisimman vähäisiä. Sijoittelussa ja käytettävänä pitämisessä on otettava erityisesti huomioon rahapelaamisen haitat alaikäisille ja haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille.

16 a §

Raha-automaatteja koskeva omavalvonta

Veikkaus Oy:n on laadittava kirjallinen suunnitelma 16 §:ssä tarkoitetun valvonnan ja suunnittelun yleisestä toteuttamisesta sekä pidettävä kirjaa raha-automaattien sijainnista ja yleisistä ja erityisistä määräyksistä, joita se on antanut niiden valvonnasta.

Raha-automaattien pelipisteen haltijan on laadittava kirjallinen suunnitelma toimintansa lainmukaisuuden ja 1 momentissa tarkoitetun suunnitelman noudattamisen varmistamiseksi, noudatettava sitä ja pidettävä sen toteuttamisesta kirjaa. Suunnitelma on pidettävä ajan tasalla ja pelipisteen haltijan on huolehdittava siitä, että valvontaan osallistuva henkilökunta tuntee tässä laissa säädetyt ja suunnitelmassa määrätyt velvoitteensa.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa suunnitelmissa tulee kuvata laissa säädetyt velvoitteet, niiden käytännön toteuttamiseen liittyvät riskit, miten velvoitteiden noudattamista seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan.

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen suunnitelmien laatimisesta sekä niiden sisällöstä ja toteuttamisesta.

4 luku

Veikkaus Oy:n tuotto

19 §

Tuoton tilittäminen

Veikkaus Oy:n tulee tilittää tuottonsa kunkin käyttötarkoituksen tuotonjakoasioita käsittelemään säädetylle ministeriölle 17 §:ssä säädettyjen käyttötarkoitusten mukaisessa suhteessa.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä tilitysmenettelystä.

35 §

Bingopelin voitot

— —

Pelaajille jaettavien voittojen enimmäisarvo ei saa ylittää 75:tä prosenttia 12 kalenterikuukauden kokonaismyynnin arvosta, kuitenkin niin, ettei jaettavien voittojen enimmäisarvo saa ylittää 95:tä prosenttia yhdenkään kalenterikuukauden aikana.

36 §

Tilitys ja tilityksen oikaisu

Luvansaajan on tehtävä bingopelin toimeenpanemisesta tilitys lupaviranomaisen määräämältä tilityskaudelta. Tilityskausi saa olla enintään 12 kuukautta. Tilitys on toimitettava kahden kuukauden kuluessa tilityskauden päättymisestä lupaviranomaiselle, jonka on tarkastettava tilitys.

— —

42 §

Arpajaisten valvonta

Arpajaisten toimeenpanoa valvotaan arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä arpajaisista aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Poliisihallitus vastaa arpajaisten toimeenpanon valtakunnallisesta valvonnasta ja arpajaistoiminnan tilastoimisesta. Poliisihallitus voi antaa arpajaisten toimeenpanoa ja toimeenpanon valvontaa koskevia lausuntoja ja ohjeita. Lisäksi Poliisihallitus valvoo, että Veikkaus Oy ja sellainen elinkeinonharjoittaja ja yhteisö, joka välittää Veikkaus Oy:n tarjoamiin rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia tai -maksuja, noudattaa niitä koskevia säännöksiä ja määräyksiä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä.

Poliisilaitos valvoo alueellaan toimeenpantavia arpajaisia.

Rahapelien toimeenpanon valvonnassa on käytettävä tarvittaessa sähköisiä valvontajärjestelmiä. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rahapelien sähköisistä valvontajärjestelmistä.

Sisäministeriö hyväksyy Poliisihallituksen valvontajärjestelyjen käyttöönoton sellaisten rahapelien toimeenpanon osalta, joiden pelijärjestelmät sijaitsevat Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen jäsenvaltiossa.

43 §

Rahapelien valvonta ja viralliset valvojat

Poliisihallitus valvoo, että rahapelien toimeenpanossa noudatetaan 13 c §:n nojalla annetulla sisäministeriön asetuksella säädettyjä pelisääntöjä ja että Veikkaus Oy:n pelijärjestelmän ja valvontajärjestelmän tiedot vastaavat toisiaan. Poliisihallituksen tulee valvontajärjestelmiä hyödyntäen pelikierroksittain vahvistaa veikkauspelien tulokset ja voittojen määrä, jollei virallinen valvoja Poliisihallituksen suostumuksella suorita näitä tehtäviä. Poliisihallitus valvoo myös raha-arpajaisten arvontaa ja arpojen sekoittamista sekä vahvistaa arvonnan tuloksen, jollei julkinen notaari Poliisihallituksen suostumuksella suorita näitä tehtäviä.

Poliisihallitus voi määrätä rahapelitoiminnan valvontaa varten virallisia valvojia. Viralliseen valvojaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Poliisihallituksen virkamies ei saa osallistua rahapeleihin, joiden tekninen valvonta on hänen tehtävänään, jos hän voi saada virkatehtävissään tietoonsa sellaista pelitapahtuma-aineistoa, jota hän voi hyödyntää omassa pelaamisessaan. Päätöksen pelaamisen rajoittamisesta tekee Poliisihallitus.

Sisäministeriö voi myöntää luvan 62 §:n 5 momentissa tarkoitettujen rahapelien toimeenpanoon ja hyväksyä valvontajärjestelyjen käyttöönoton tällaisten rahapelien osalta.

44 §

Poliisihallituksen, poliisilaitoksen ja virallisen valvojan tiedonsaantioikeus

Poliisihallituksella on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada Veikkaus Oy:ltä, arpajaisten toimeenpanoon luvan saaneelta yhteisöltä tai säätiöltä ja tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijalta valvontatehtävän suorittamiseksi ja arpajaistoiminnan tilastoimiseksi välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja.

Poliisilaitoksella on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada arpajaisten toimeenpanoon luvan saaneelta yhteisöltä tai säätiöltä sekä tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijalta valvontatehtävän suorittamiseksi välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja.

Virallisella valvojalla on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada Veikkaus Oy:ltä valvontatehtävän suorittamiseksi välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja.

Tiedot voidaan luovuttaa teknisen rajapinnan avulla tai muutoin sähköisesti.

45 §

Tarkastus- ja kielto-oikeus

— —

Poliisihallituksella on tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten valvontaa varten oikeus tarkastaa Veikkaus Oy:n tiloja, tietojärjestelmiä ja toimintaa, jos tarkastus on valvontatehtävän hoitamiseksi tarpeen.

47 §

Voittojen periminen

Raha-arpajaisissa saatu voitto on perittävä yhden vuoden kuluessa arvontatuloksen vahvistamisesta, arpaan merkityn myyntiajan päättymisestä tai arvan ostohetkestä.

Veikkaus- ja vedonlyöntipelien voitot on perittävä yhden vuoden kuluessa ja totopelien voitot kolmen kuukauden kuluessa näiden pelien pelisääntöjen mukaisen lopputuloksen saavuttamisesta tai lopputuloksen vahvistamisesta.

Raha-automaatti- ja kasinopelien voitot on perittävä yhden vuoden kuluessa voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta.

Yhdistelmäpelien voitot on perittävä vuoden kuluessa näiden pelien pelisääntöjen mukaisen voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta.

Bingopelissä saatu voitto on perittävä yhden vuoden kuluessa voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta.

Tavara-arpajaisten ja arvauskilpailujen voitto, lukuun ottamatta niitä tavara-arpajaisia, jotka saadaan toimeenpanna ilman tässä laissa säädettyä lupaa, on perittävä kahden kuukauden kuluessa tavara-arpajaisluvan voimassaoloajan päättymisestä.

Sisäministeriön asetuksella säädetään 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen pelien voittojen perimisen määräajan alkamisesta.

50 §

Pelikasinon ja erityisen pelisalin tekninen valvonta

Veikkaus Oy:llä on oikeus siitä ennalta ilmoitettuaan valvoa pelitoimintaa katselemalla ja kuvaamalla teknisellä laitteella pelikasinon ja erityisen pelisalin sisäänkäynti- ja asiakastiloissa sekä pelikasinon henkilökunnan työtiloissa. Oikeus tekniseen valvontaan ei koske henkilökunnan virkistys- eikä sosiaalitiloja.

Työntekijän kameravalvonnasta säädetään yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) 16 ja 17 §:ssä.

51 §

Veikkaus Oy:n oikeus käsitellä henkilötietoja

Veikkaus Oy saa käsitellä seuraavia yhtiön asiakkaita ja heidän pelaamistaan koskevia henkilötietoja, jos se on välttämätöntä rahapeleihin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi, väärinkäytösten selvittämiseksi tai rahapelien pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi:

1) asiakkaan kansalaisuus ja ulkomaalaisen asiakkaan henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan tiedot;

2) pelikasinon ja erityisen pelisalin asiakkaan kuva ja 50 §:ssä tarkoitetussa pelikasinon ja erityisen pelisalin teknisessä valvonnassa kerätyt tiedot;

3) tiedot asiakkaan häiriökäyttäytymisestä pelikasinolla, erityisessä pelisalissa tai muutoin rahapelaamisen yhteydessä;

4) tiedot epäillystä tai todetusta pelivilpistä;

5) tiedot pelaamista koskevasta kiellosta ja rajoituksesta;

6) tieto haittoja aiheuttavaa rahapelaamista koskevasta epäilystä;

7) asiakkaan tunnistamistiedot, pelitapahtumia koskevat tiedot ja muut Veikkaus Oy:n asiakkuuteen liittyvät tiedot, ei kuitenkaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Veikkaus Oy:n on arvioitava pelaamisesta asiakkaille aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen riskiä 1 momentin 3–7 kohdassa tarkoitettujen henkilötietojen automaattisen käsittelyn avulla ja ryhdyttävä tarvittaessa toimenpiteisiin arvion perusteella havaittujen riskien ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Edellä 15 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettua pelaajakohtaista pelaamiselle asetettavaa kielto tai rajoitus ei kuitenkaan saa perustua pelkästään henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn.

Veikkaus Oy saa käsitellä 1 momentissa tarkoitettuja henkilötietoja 1 momentin mukaisiin käsittelytarkoituksiin viiden vuoden ajan tiedon tallettamisesta tai pelikiellon tai markkinointikiellon päättymisestä.

52 §

Arpajaisten toimeenpanosta aiheutuvien haittojen seuranta ja tutkimus, arviointi sekä ehkäisyn ja hoidon kehittäminen

Arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia haittoja on seurattava ja tutkittava. Haittojen seurannasta ja tutkimuksesta, rahapelien toimeenpanoon liittyvien haittojen arvioinnista sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä vastaa sosiaali- ja terveysministeriö. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toimeenpanee tehtävää sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti.

Veikkaus Oy:n tulee korvata valtiolle seurannasta, rahapelien toimeenpanoon liittyvien haittojen arvioinnista, haittojen tutkimuksesta sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä aiheutuvat kustannukset. Sosiaali- ja terveysministeriö perii yhtiöltä maksuna määrän, joka vastaa toiminnasta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää.

Maksun maksuunpanosta säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

53 §

Veikkaus Oy:n tietojen luovuttaminen

Veikkaus Oy:n on toimitettava vuosittain toimintasuunnitelmansa, seuraavaa vuotta koskeva talousarvionsa sekä tilinpäätösasiakirjansa välittömästi sen valmistuttua kunkin käyttötarkoituksen tuotonjakoasioita käsittelevälle ministeriölle sekä valtiovarainministeriölle, sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle.

Yhtiön tulee antaa vuosittain kunkin käyttötarkoituksen tuotonjakoasioita käsittelevälle ministeriölle sekä sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle kertomus pelitoimintansa kehityksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Veikkaus Oy saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tieteellistä tutkimusta varten yhtiön asiakkaita ja heidän pelaamistaan koskevia tietoja, jos tietojen saajalla on tietosuojalainsäädännön mukainen oikeus käsitellä näitä tietoja.

54 §

Sosiaali- ja terveysministeriön tiedonsaantioikeus

Sosiaali- ja terveysministeriöllä on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada Veikkaus Oy:ltä ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvien haittojen seurantaa, tutkimusta ja rahapelien haitallisuuden arviointia sekä haittojen ehkäisyn ja hoidon kehittämistä varten välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja. Tiedot voidaan luovuttaa teknisen rajapinnan avulla tai muutoin sähköisesti.

Veikkaus Oy:n tai Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen on pseudonymisoitava tässä pykälässä tarkoitetut henkilötiedot ennen niiden luovuttamista. Henkilötietoja saa käsitellä vain siihen tarkoitukseen, johon ne on luovutettu, sekä tilastollisiin tarkoituksiin. Tässä pykälässä tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyyn ei sovelleta sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annettua lakia (552/2019).

55 §

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tiedonsaantioikeus

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada Veikkaus Oy:ltä ja sosiaali- ja terveysministeriöltä arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvien haittojen seurantaa, tutkimusta ja rahapelien haitallisuuden arviointia sekä haittojen ehkäisyn ja hoidon kehittämistä varten välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja. Tiedot voidaan luovuttaa teknisen rajapinnan avulla tai muutoin sähköisesti.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella on oikeus yhdistää 1 momentissa tarkoitettuja henkilötietoja muualla säädettyjen tiedonsaantioikeuksiensa nojalla saamiinsa tietoihin, jos se on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen on pseudonymisoitava henkilötiedot ennen niiden siirtämistä analysoitavaksi. Henkilötietoja saa käsitellä vain siihen tarkoitukseen, johon ne on luovutettu, sekä tilastollisiin tarkoituksiin. Tässä pykälässä tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyyn ei sovelleta sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annettua lakia.

62 a §

Rahapelin toimeenpanon kieltäminen

Poliisihallitus voi kieltää rahapelin toimeenpanon, jos:
1) rahapelin toimeenpanee muu kuin Veikkaus Oy;
2) rahapelin toimeenpanossa rikotaan 62 §:n 1–4 momentissa säädettyä kieltoa; tai
3) rahapelin toimeenpanossa muutoin rikotaan tätä lakia taikka tämän lain nojalla annettua asetusta muulla kuin 62 b §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Kielto voidaan kohdistaa:
1) rahapelin toimeenpanijaan;
2) sellaiseen elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia tai -maksuja, luovuttaa tilan raha-automaattien käytettävänä pitämiseen tai markkinoi rahapelejä;
3) sellaiseen luonnolliseen henkilöön, joka taloudellisen tai muun hyödyn saamiseksi markkinoi rahapelejä tai muulla tavoin edistää rahapeleihin osallistumista.

Kielto on voimassa enintään 12 kuukautta. Poliisihallitus voi jatkaa kiellon voimassaoloaikaa enintään 12 kuukaudella kerrallaan, jos menettelyä rahapelin toimeenpanossa ei ole korjattu.

Poliisihallitus voi väliaikaisesti kieltää rahapelin toimeenpanon, jos pelaajien oikeusturva tai rahapelien toimeenpanon valvonta vaarantuu ja väärinkäytösten mahdollisuus lisääntyy taikka arvonnan luotettavuus muutoin vaarantuu. Kielto voi olla voimassa kerrallaan enintään 30 päivää. Poliisihallituksen on peruutettava kielto, jos kiellon voimassaololle ei ole enää perusteita.

62 b §

Rahapelin markkinoinnin kieltäminen

Poliisihallitus voi kieltää 14 b §:n vastaisen rahapelien markkinoinnin.

Kielto voidaan kohdistaa:
1) rahapelin toimeenpanijaan;
2) sellaiseen elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia tai -maksuja, luovuttaa tilan raha-automaattien käytettävänä pitämiseen tai markkinoi rahapelejä.

Kielto on voimassa enintään kolme kuukautta. Poliisihallitus voi jatkaa kiellon voimassaoloaikaa enintään kuudella kuukaudella kerrallaan, jos menettelyä rahapelin markkinoinnissa ei ole korjattu.

62 c §

Uhkasakko

Poliisihallitus voi asettaa 62 a, 62 b ja 62 m §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi uhkasakon.

Poliisihallitus tuomitsee 62 a ja 62 m §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon maksettavaksi. Markkinaoikeus tuomitsee 62 b §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon maksettavaksi Poliisihallituksen hakemuksesta.

Uhkasakkomenettelystä säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

62 d §

Seuraamusmaksu rahapelien markkinointia koskevien säännösten rikkomisesta

Seuraamusmaksu voidaan määrätä sille rahapelin toimeenpanijalle tai elinkeinonharjoittajalle, joka tahallaan rikkoo 14 b §:n rahapelien markkinoinnista annettuja säännöksiä.

Seuraamusmaksu voidaan määrätä sille rahapelin toimeenpanijalle, elinkeinonharjoittajalle tai luonnolliselle henkilölle, joka tahallaan rikkoo 62 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettyä markkinointikieltoa.

62 e §

Seuraamusmaksun suuruus

Seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin, ja sitä määrättäessä otetaan huomioon:

1) rikkomuksen laatu, laajuus, vakavuus ja kestoaika;

2) rikkomuksella saavutettu hyöty, jos tämä tieto on saatavilla;

3) rahapelin toimeenpanijan, elinkeinonharjoittajan tai luonnollisen henkilön toimet vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi;

4) rahapelin toimeenpanijan, elinkeinonharjoittajan tai luonnollisen henkilön mahdolliset aiemmat markkinoinnista annettuihin säännöksiin liittyvät rikkomukset.

Rahapelin toimeenpanijalle tai elinkeinonharjoittajalle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään neljä prosenttia kyseisen rikkomuksen päättymistä edeltäneen vuoden liikevaihdosta, kuitenkin enintään viisi miljoonaa euroa. Seuraamusmaksun on kuitenkin oltava vähintään 10 000 euroa. Jos tilinpäätös ei ole seuraamusmaksua määrättäessä vielä valmistunut, jos liiketoiminta on vasta aloitettu eikä tilinpäätöstä ole saatavissa tai jos tilinpäätöstä ei ole muusta syystä saatavissa, liikevaihto voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

Edellä 62 a §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitetulle luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään neljä prosenttia hänen rikkomuksen päättymistä edeltäneenä vuonna toimitetun verotuksen mukaisista tuloistaan, kuitenkin enintään 40 000 euroa. Seuraamusmaksun on kuitenkin oltava vähintään 500 euroa. Jos tuloja ei voida luotettavasti selvittää, ne voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

Edellä tässä pykälässä liikevaihdolla tarkoitetaan kirjanpitolain (1336/1997) 4 luvun 1 §:ssä tarkoitettua liikevaihtoa tai sitä vastaavaa liikevaihtoa.

62 f §

Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen

Seuraamusmaksua ei esitetä määrättäväksi eikä määrätä, jos:

1) rikkomus on vähäinen; tai

2) seuraamusmaksun määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.

Esitys seuraamusmaksun määräämiseksi voidaan jättää tekemättä ja seuraamusmaksu määräämättä, jos rahapelin toimeenpanija, elinkeinonharjoittaja tai luonnollinen henkilö on ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin rikkomuksen korjaamiseksi välittömästi sen havaitsemisen jälkeen eikä rikkomus ole vakava tai toistuva.

Esitys seuraamusmaksun määräämiseksi voidaan jättää tekemättä ja seuraamusmaksu määräämättä myös, jos saman rikkomuksen johdosta on määrätty uhkasakko maksettavaksi tai uhkasakon maksuunpanoa koskeva hakemus on vireillä.

62 g §

Suhde rikosoikeudelliseen käsittelyyn

Seuraamusmaksua ei saa määrätä sille, joka on epäiltynä samasta rikkomuksesta esitutkinnassa, jonka osalta on vireillä samaa rikkomusta koskeva syyteharkinta tai joka on vastaajana tuomioistuimessa samaa rikkomusta koskevassa rikosasiassa. Seuraamusmaksua ei saa määrätä myöskään sille, jolle on samasta rikkomuksesta annettu rikosasiassa tuomio.

Jos samasta rikkomuksesta on vireillä seuraamusmaksun määräämistä koskeva asia tai se on ratkaistu, syytettä ei saa nostaa eikä tuomiota rikosasiassa antaa.

62 h §

Seuraamusmaksun määrääminen

Seuraamusmaksun määrää markkinaoikeus Poliisihallituksen esityksestä. Seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos Poliisihallitus ei ole tehnyt esitystä sen määräämiseksi markkinaoikeudelle viiden vuoden kuluessa siitä, kun rikkomus päättyi. Asian käsittelystä markkinaoikeudessa säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa (100/2013).

Seuraamusmaksu määrätään maksettavaksi valtiolle. Päätöstä seuraamusmaksun määräämisestä ei saa panna täytäntöön ennen kuin päätös on lainvoimainen.

62 i §

Muutoksenhaku markkinaoikeuden päätökseen

Markkinaoikeuden seuraamusmaksua koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa.

Markkinaoikeuden päätöksestä saa valittaa se, jolle markkinaoikeus on määrännyt seuraamusmaksun.

Poliisihallitus saa valittaa markkinaoikeuden päätöksestä, jolla markkinaoikeus on hylännyt Poliisihallituksen esityksen kokonaan tai osaksi.

62 j §

Käsittelyn lykkääminen

Tuomioistuin voi lykätä seuraamusmaksuasian käsittelyä, jos toisessa oikeudenkäynnissä on vireillä samaa toimintaa koskeva muu asia, jolla voi olla vaikutusta seuraamusmaksuasiassa annettavaan ratkaisuun.

62 k §

Seuraamusmaksun täytäntöönpano ja raukeaminen

Seuraamusmaksun täytäntöönpanosta huolehtii Oikeusrekisterikeskus. Tämän lain nojalla maksettavaksi määrätyn seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002). Seuraamusmaksu vanhenee viiden vuoden kuluttua seuraamusmaksua koskevan lainvoiman saaneen ratkaisun antamispäivästä.

Seuraamusmaksu raukeaa maksuvelvollisen kuollessa.

62 l §

Maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskeva kielto

Poliisihallituksen tulee pitää yleisessä tietoverkossa saatavilla konekielisessä muodossa luettavaa luetteloa sellaisista rahapelien toimeenpanijoista, jotka markkinoivat rahapelejä 62 §:n 2 momentin 1 kohdan vastaisesti ja joiden rahapelien toimeenpanon Poliisihallitus on 62 a §:n nojalla kieltänyt.

Maksupalveluntarjoaja ei saa toteuttaa tai käynnistää rahapelaamista koskevaa maksutapahtumaa, jossa:

1) maksajana on pelaaja ja maksunsaajana 1 momentissa tarkoitettu rahapelien toimeenpanija;

2) maksajana on 1 momentissa tarkoitettu rahapelien toimeenpanija ja maksunsaajana pelaaja.

Mitä 2 momentissa säädetään, koskee myös virtuaalivaluutan tarjoajien tarjoamia virtuaalivaluuttaan liittyviä palveluita ja virtuaalivaluutan käyttämistä vaihdannan välineenä.

62 m §

Maksutapahtumien käynnistämisen ja toteuttamisen kieltäminen

Poliisihallitus voi kieltää rahapelaamista koskevien maksutapahtumien käynnistämisen ja toteuttamisen, jos maksupalveluntarjoaja tai virtuaalivaluutan tarjoaja rikkoo 62 l §:ssä säädettyä kieltoa.

Kielto voidaan kohdistaa maksupalveluntarjoajaan tai virtuaalivaluutan tarjoajaan.

Kielto on voimassa enintään 12 kuukautta. Poliisihallitus voi jatkaa kiellon voimassaoloaikaa enintään 12 kuukaudella kerrallaan, jos menettelyä maksutapahtuman käynnistämisessä ja toteuttamisessa ei ole korjattu.

62 n §

Tiedonsaanti maksupalveluntarjoajalta

Poliisihallituksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä ja maksutta saada tietoja maksupalveluntarjoajalta tai virtuaalivaluutan tarjoajalta maksajana tai maksunsaajana olevasta rahapelien toimeenpanijasta ja sen puolesta maksutapahtumaa toteuttavasta tai käynnistävästä palveluntarjoajasta.

Tiedonsaantioikeus koskee seuraavia tietoja, jos ne ovat palveluntarjoajien järjestelmistä saatavilla:

1) tilinumero;

2) toimialakoodi;

3) rahapeliyhteisön tai sille maksuja välittävän palveluntarjoaja yksilöintitiedot;

4) maksutapahtumien määrä;

5) muut kuin 1 - 4 kohdassa tarkoitetut maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskevan kiellon valvomiseksi välttämättömät tiedot.

Poliisihallituksella ei kuitenkaan ole oikeutta saada yksittäisiin maksutapahtumiin liittyviä henkilötietoja.

64 §

Arpajaisrikkomus

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta

1) rikkoo 10 §:ssä säädettyä kieltoa toimeenpanna arpajaiset velaksi,

2) rikkoo 14 a §:ssä säädettyä rahapelien ikärajaa,
3) ei noudata velvollisuutta kieltää sisäänpääsyä pelikasinoon tai erityiseen pelisaliin 15 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa,
4) rikkoo 27 §:n 3 momentissa säädettyä osallistumiskieltoa,
5) toimii tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijana vastoin 28 §:n 2 momentissa säädettyä,
6) suorittaa tavara-arpajaisten arvonnan tai arpojen sekoittamisen vastoin sitä, mitä 29 §:n 1 momentissa säädetään, tai ei noudata 29 §:n 2 momentissa säädettyä arvonnan tulosta koskevaa ilmoittamisvelvollisuutta,
7) rikkoo 16 §:n 1 momentin raha-automaattien, 40 §:n tavaravoittoautomaattien tai 56 §:n 1 momentissa tarkoitettujen peliautomaattien tai pelilaitteiden sijoittamista koskevia säännöksiä tai
8) rikkoo rahaliikenteen valvontalaitetta koskevia 57 §:n säännöksiä,
on tuomittava *arpajaisrikkomuksesta* sakkoon.

66 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).
Tämän lain nojalla tehtyä luvan peruuttamista tai lupaehtojen muuttamista koskevaa päätöstä, 62 a §:ssä tarkoitettua rahapelin toimeenpanon kieltoa ja 62 m §:ssä tarkoitettua maksutapahtuman toteuttamisen tai käynnistämisen kieltoa on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
Lain 14 §:n 1 momenttia sovelletaan kuitenkin pelipisteessä tapahtuvaan rahapelaamiseen vasta 1 päivästä tammikuuta 2023. Raha-automaattia pelattaessa 14 §:n 1 momenttia sovelletaan kuitenkin jo lain voimaantulosta lukien. Muissa kuin sähköisesti toimeenpantavissa raha-arpajaisissa 14 §:n 1 momenttia sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä tammikuuta 2024. Lain 62 l - 62 n §:ää sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä tammikuuta 2023.

2.

Laki

henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 12 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 12 §:n 2 momentti seuraavasti:

12 §

Poliisin muiden lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi käsiteltävien henkilötietojen sisältö

— —

Poliisi saa osana rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) mukaista valvontaa sekä arpajaislain (1047/2001) mukaista valvontaa ja tilastointia käsitellä rahapeliyhtiön ja muun sen valvottavaksi mainituissa laeissa säädetyn elinkeinonharjoittajan ja yhteisön asiakkaita koskevia henkilötietoja siinä määrin kuin se on välttämätöntä valvonta- ja tilastointitehtävän suorittamiseksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 1 luvun 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 1 luvun 3 §:n 4 momentti, sellaisena kuin se on laissa 678/2019, seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

3 §

Soveltamisalaa koskeva rajaus

— —

Tätä lakia ei sovelleta pidettäessä raha-automaatteja käytettävänä pelikasinon ulkopuolella. Lakia sovelletaan kuitenkin, jos pelaaminen tapahtuu arpajaislain 14 §:ssä tarkoitetulla tavalla rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnistautuneena.

— —

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 ja 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain (100/2013) 1 luvun 6 §:n 1 momentin 6 kohta,

muutetaan 1 luvun 2 §:n 2 momentin 6 kohta ja 6 §:n 2 momentin 5 kohta, sellaisina kuin ne ovat, 1 luvun 2 §:n 2 momentin 6 kohta laissa 117/2021 ja 6 §:n 2 momentin 5 kohta laissa 568/2020, sekä

lisätään 1 luvun 2 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1495/2016, 417/2019, 568/2020 ja 117/2021, uusi 7 kohta ja 1 luvun 6 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1495/2016 ja 568/2020, uusi 6 kohta seuraavasti:

1 luku

Yleiset säännökset

2 §

Kilpailu- ja valvonta-asiat

— —

Markkinaoikeus käsittelee kilpailu- ja valvonta-asioina myös sen toimivaltaan kuuluviksi säädetyt:

— —

6) elintarvikemarkkinalain (1121/2018) 11 ja 11 a §:ssä tarkoitettua elintarvikemarkkinavaltuutetun julkista varoitusta ja kieltoa koskevia päätöksiä sekä 12 a §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat;

7) arpajaislaissa (1047/2001) tarkoitetut Poliisihallituksen esitykset seuraamusmaksun määräämisestä.

6 §

Markkinaoikeudelliset asiat

— —

Markkinaoikeus käsittelee markkinaoikeudellisina asioina myös sen toimivaltaan kuuluviksi säädetyt:

— —

5) kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain 12 §:ssä tarkoitetut asiat;

6) arpajaislaissa tarkoitetut muut kuin seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

5.

Laki

sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 1 momentin 16 kohta, sellaisena kuin se on laissa 118/2021, ja

lisätään 1 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 224/2008, 462/2011, 348/2013, 257/2014, 671/2015, 470/2017, 1052/2018, 301/2019, 659/2019, 570/2020, 900/2020 ja 118/2021, uusi 17 kohta seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa säädetyssä järjestyksessä pannaan täytäntöön seuraavat seuraamukset:

— —

16) elintarvikemarkkinalain (1121/2018) 12 a §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu;

17) markkinaoikeuden määräämä arpajaislaissa (1047/2001) tarkoitettu seuraamusmaksu.

— —

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 23.9.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Sisäministeri Maria Ohisalo

Liite
Rinnakkaistekstit

1.

Laki

arpajaislain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan arpajaislain (1047/2001) 1 §:n 1 momentti, 2 §:n 2 momentti, 3 §:n 2 momentin 2 kohta, 4 §:n 4 kohta, 12, 13 b, 13 c, 14, 14 a - 14 c, 15 ja 16 §, 4 luvun otsikko, 19, 35 §:n 2 momentti, 36 §:n 1 momentti, 42, 43, 44, 47, 50 - 53, 62 a - 62 c, 64 sekä 66 §,

sellaisina kuin niistä ovat 1 §:n 1 momentti, 3 §:n 2 momentin 2 kohta, 4 §:n 4 kohta, 12, 13 b ja 14 b §, 4 luvun otsikko, 19 §, 35 §:n 2 momentti, 43, 44 ja 51 - 53 § laissa 1286/2016, 13 c, 14, 14 c ja 16 § sekä 36 §:n 1 momentti laissa 677/2019, 14 a ja 64 § laeissa 1286/2016, 460/2017 ja 677/2019, 42 § osaksi laeissa 506/2009 ja 575/2011, 47, 62 a ja 62 b § laeissa 1286/2016 ja 677/2019, 62 c § laeissa 661/2019 ja 134/2013, sekä 66 § laissa 1358/2019, sekä

lisätään lakiin uusi 16 a §, 45 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 1286/2016, uusi 3 momentti, lakiin siitä lailla 1286/2016 kumotun 54 ja 55 §:n tilalle uusi 54 ja 55 § sekä uusi 62 d - 62 n § seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
1 §	1 §
Lain soveltamisala ja tarkoitus	*Lain soveltamisala ja tarkoitus*
Tässä laissa säädetään arpajaisten toimeenpanosta ja toimeenpanon valvonnasta, *arpajaisten* tuottojen tilittämisestä ja käyttötarkoituksista sekä tuottojen käytön valvonnasta. Tämän lain tarkoituksena on taata yleishyödyllisiin arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Tämä laki ei koske sattumanvaraisen edun tarjoamista markkinoinnissa, jos edun saaminen ei edellytä muuta vastiketta kuin hyödykkeen ostamista tai ostotarjouksen tekemistä.	Tässä laissa säädetään arpajaisten toimeenpanosta ja toimeenpanon valvonnasta, *Veikkaus Oy:n toiminnasta ja toiminnan rajoituksista*, tuottojen tilittämisestä ja käyttötarkoituksista sekä tuottojen käytön valvonnasta. — — — — — — — — — — — — — — —
2 §	2 §
Arpajaisten määritelmä	*Arpajaisten määritelmä*
Tässä laissa tarkoitetaan arpajaisilla toimintaa, johon osallistutaan vastiketta vastaan ja	

Voimassa oleva laki

jossa osallistuja voi saada kokonaan tai osittain sattumaan perustuvan rahanarvoisen voiton. Vastikkeena ei pidetä osallistumisilmoituksesta arpajaisiin osallistuvalle koituvia posti-, paikallis- tai kaukopuhelumaksuja taikka vastaavia kuluja, jotka eivät tule arpajaisten toimeenpanijan hyväksi.

Mitä tässä laissa säädetään arpajaisista, koskee myös pelikasinotoiminnan harjoittamista sekä kasinopelien, raha- ja tavaravoittoautomaattien ja muiden peliautomaattien ja pelilaitteiden pitämistä yleisön käytettävänä vastiketta vastaan siten, että pelaaja voi saada rahanarvoisen voiton.

Mitä tässä laissa säädetään arpajaisista koskee myös

1) ulkomailla toimeenpantavia arpajaisia, siltä osin kuin niiden arpoja myydään tai välitetään Suomessa ja

2) Ahvenanmaan maakunnassa toimeenpantavia arpajaisia, siltä osin kuin niiden arpoja myydään tai välitetään myös muualla Suomessa.

3 §

Rahapelien ja niiden toimeenpanomuotojen määritelmät

Rahapeleillä tarkoitetaan tässä laissa sellaisia arpajaisia, joista pelaaja voi voittaa rahaa.

Tässä laissa tarkoitetaan:

1) *raha-arpajaisilla* rahapelejä, joissa voi arpomisella voittaa rahaa;

2) *vedonlyöntipeleillä* rahapelejä, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua urheilu- tai muun kilpailun, myös hevoskilpailun taikka rahapelin tapahtumia tai tuloksia koskevien arvausten perusteella pelaajan asettaman rahapanoksen ja lopputuloksen todennäköisyyttä osoittavan kertoimen tulon mukaisesti määräytyvien voittojen jakoon;

3) *veikkauspeleillä* muita kuin 2 kohdassa tarkoitettuja rahapelejä, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua urheilu- tai muun kilpailun, myös hevoskilpailun tapahtumia tai tuloksia koskevien arvausten taikka numeroiden, merkkien tai muiden tunnusten arpomisen perusteella voittojen jakoon;

Ehdotus

— — — — — — — — — — — — — —

Mitä tässä laissa säädetään arpajaisista, koskee myös pelikasinotoiminnan harjoittamista sekä kasinopelien, raha- ja tavaravoittoautomaattien ja muiden peliautomaattien ja pelilaitteiden pitämistä yleisön käytettävänä vastiketta vastaan siten, että pelaaja voi saada *osittain tai kokonaan sattumaan perustuvan rahanarvoisen voiton.*

— — — — — — — — — — — — — —

3 §

Rahapelien ja niiden toimeenpanomuotojen määritelmät

— — — — — — — — — — — — — —

Tässä laissa tarkoitetaan:

— — — — — — — — — — — — — —

2) vedonlyöntipeleillä rahapelejä, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua urheilu- tai muun kilpailun, myös hevoskilpailun, taikka rahapelin tapahtumia tai tuloksia koskevien arvausten perusteella pelaajan asettaman rahapanoksen ja *pelikohteen tuloksen* todennäköisyyttä osoittavan kertoimen tulon mukaisesti *määräytyvien voittojen jakoon; vedonlyönnissä pelaaja voi lunastaa voiton kokonaan tai osittain, vaikka vedonlyönnin kohteella ei ole vielä tulosta;*

— — — — — — — — — — — — — —

Voimassa oleva laki

4) *raha-automaatilla* peliautomaattia tai -laitetta, jota pelaamalla pelaaja voi voittaa rahaa;
5) kohta kumottu lailla 677/2019
6) *kasinopeleillä* ruletti-, kortti- ja noppasekä muita niihin rinnastettavia rahapelejä;
7) *totopeleillä* rahapelejä, joissa pelaajalla on mahdollisuus osallistua hevoskilpailujen tuloksiin liittyvien arvausten perusteella voittojen jakoon;
8) *yhdistelmäpeleillä* rahapelejä, joissa on yhdistetty ominaisuuksia 1–7 kohdassa tarkoitetuista rahapeleistä.

Edellä 2 momentissa tarkoitettuja rahapelejä voidaan toimeenpanna myös virtuaalisesti, jolloin voiton määräytyminen perustuu arvontaan.

4 §

Muut määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:
1) *arvalla* lipuketta tai sitä vastaavassa sähköisessä taikka muussa niihin verrattavassa muodossa olevaa tositetta, josta ilmenee oikeus osallistua arpajaisiin;
2) *rahapelitoiminnalla* rahapelin toimeenpanoa;
3) *sähköisesti välitettävillä rahapeleillä* rahapelejä, joita toimeenpannaan etäpalveluna, sähköisessä muodossa tai muun viestinnän mahdollistavan tekniikan avulla;
4) *pelitilillä* rahapeliyhtiön rahapelejä varten pitämää pelaajan tiliä, *jolle kirjataan pelitapahtumat sekä rahansiirrot pelaajan ja rahapeliyhtiön välillä;*
5) *pelikasinolla* hyväksyttyä ja valvottua huoneistoa, jossa voidaan pitää pelaajan käytettävänä sellaisia raha-automaatteja ja kasinopelejä, joissa mahdollinen häviö voi olla ilmeisessä epäsuhteessa ainakin jonkun osallistujan maksukykyyn, sekä muita rahapelejä;
6) *erityisellä pelisalilla* yksinomaan tai pääasiallisesti rahapelien pelaamiseen varattua tilaa tai sellaista sähköistä pelisivustoa, jolla pelaaminen edellyttää rekisteröitymistä pelaajaksi;

Ehdotus

4 §

Muut määritelmät

Tässä laissa tarkoitetaan:

— — — — — — — — — — — — — — —

4) *pelitilillä* rahapeliyhtiön rahapelejä varten pitämää pelaajan tiliä;

— — — — — — — — — — — — — — —

Voimassa oleva laki

7) *pelipisteellä* rahapelien muuta myyntipaikkaa kuin erityistä pelisalia tai pelikasinoa;

8) *markkinoinnilla* 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;

9) *huvipuistolla* kiinteässä sijaintipaikassa toimivaa huvittelupaikkaa, jonka tulojen pääosa muodostuu karusellien, erilaisten auto- ja vuoristoratojen taikka muiden vastaavien huvipuistolaitteiden pitämisestä maksua vastaan yleisön käytettävänä;

10) *tivolilla* paikasta toiseen siirtyvää huvittelupaikkaa.

12 §

Veikkaus Oy

Veikkaus Oy on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö.

Yhtiön tehtävänä on harjoittaa rahapelitoimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään.

Ehdotus

12 §

Veikkaus Oy

Veikkaus Oy on valtion kokonaan omistama osakeyhtiö.

Yhtiön tehtävänä on harjoittaa rahapelitoimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään.

Voimassa oleva laki

Yhtiöllä on hallintoneuvosto. Hallintoneuvoston tehtävänä on seurata ja valvoa, että yhtiö harjoittaa rahapelitoimintaa 2 momentissa säädetyllä tavalla, sekä tukea yhtiön ja sen sidosryhmien välistä yhteistyötä.

Jollei tässä tai muualla laissa toisin säädetä, yhtiöön sovelletaan osakeyhtiöitä koskevia säännöksiä sekä valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia (1368/2007).

13 b §

Veikkaus Oy:n toiminnan rajoitukset

Veikkaus Oy ei saa toimeenpanna muita arpajaisia kuin rahapelejä.

Veikkaus Oy ei ilman valtioneuvoston kanslian lupaa saa perustaa eikä hankkia omistukseensa muita kuin rahapelitoimintaansa varten tarpeellisia yhtiöitä tai niiden osakkeita eikä luovuttaa näiden yhtiöiden osakkeita uudelle omistajalle.

Veikkaus Oy tai sen tytäryhtiö ei ilman valtioneuvoston kanslian lupaa saa:

1) perustaa rahastoja eikä tehdä kohdentamattomia varauksia taikka muuttaa niiden kirjanpidollista luonnetta;

2) muuttaa osakepääomaansa;

3) myöntää lainoja;

4) tehdä muita investointeja kuin toimintansa edellyttämiä käyttöomaisuushankintoja.

Veikkaus Oy ei saa jakaa osakkeenomistajilleen osinkoa voitostaan eikä vapaasta omasta pääomastaan eikä toimihenkilöilleen vastikkeetonta etua voitostaan eikä ylijäämästään.

Ehdotus

Yhtiöllä on hallintoneuvosto. Hallintoneuvoston tehtävänä on seurata ja valvoa, että yhtiö harjoittaa rahapelitoimintaa 2 momentissa säädetyllä tavalla, sekä tukea yhtiön ja sen sidosryhmien välistä yhteistyötä.

Veikkaus Oy:n 13 b §:n 2 momentissa tarkoitetun luvan nojalla perustama tytäryhtiö voi harjoittaa muuta toimintaa kuin rahapelitoimintaa. Tällainen toiminta on eriytettävä kirjanpidollisesti Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnasta. Tytäryhtiön ja Veikkaus Oy:n väliset taloudelliset suhteet on järjestettävä markkinaehtoisesti.

Jollei tässä tai muualla laissa toisin säädetä, yhtiöön sovelletaan osakeyhtiöitä koskevia säännöksiä sekä valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia (1368/2007).

13 b §

Veikkaus Oy:n toiminnan rajoitukset

Veikkaus Oy ei saa toimeenpanna muita arpajaisia kuin rahapelejä.

Veikkaus Oy ei ilman valtioneuvoston kanslian lupaa saa perustaa eikä hankkia omistukseensa muita kuin rahapelitoimintaansa varten tarpeellisia yhtiöitä tai niiden osakkeita eikä luovuttaa näiden yhtiöiden osakkeita uudelle omistajalle.

Veikkaus Oy tai sen tytäryhtiö ei ilman valtioneuvoston kanslian lupaa saa:

1) perustaa rahastoja eikä tehdä kohdentamattomia varauksia taikka muuttaa niiden kirjanpidollista luonnetta;

2) muuttaa osakepääomaansa *tai yhtiöjärjestystään;*

3) myöntää lainoja;

4) tehdä muita investointeja kuin toimintansa edellyttämiä käyttöomaisuushankintoja.

Veikkaus Oy ei saa jakaa osakkeenomistajilleen osinkoa voitostaan eikä vapaasta omasta pääomastaan. Veikkaus Oy *tai sen tytäryhtiö* ei saa *myöskään* jakaa toimihenkilöilleen vastikkeetonta etua voitostaan eikä ylijäämästään.

Voimassa oleva laki

13 c §

Rahapelien toimeenpano

Rahapelit on toimeenpantava siten, että rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään:

1) siitä, kuinka suuri osuus rahapelejä toimeenpantaessa kertyvistä pelimaksuista on maksettava pelaajille voittoina, miten voitot on pyöristettävä sekä miten perimättä jääneet voitot on jaettava;

2) pelipisteissä, erityisissä pelisaleissa ja pelikasinoissa olevien raha-automaattien ja kasinopelien lajeista ja enimmäismääristä, erityisten pelisalien enimmäismääristä sekä pelikasinoiden lukumäärästä, sijaintipaikoista ja aukioloajoista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan lisäksi säätää rahapelien sallituista myyntiajoista.

Sisäministeriön asetuksella säädetään rahapelien pelisäännöistä. Pelisääntöjen tulee sisältää voitonjakoa ja pelipanosten palauttamista koskevat määräykset sekä raha-automaattien ja kasinopelien suurimpia sallittuja pelipanoksia ja pelivoittoja koskevat määräykset. Raha-arpajaisten sekä veikkaus-, vedonlyönti- ja totopelien sääntöjen tulee lisäksi sisältää arvontaa koskevat määräykset. Pelisäännöt voivat sisältää myös muita pelilaji-, pelityyppi- tai pelikohtaisia pelien tahtia sekä muita sellaisia ominaisuuksia koskevia määräyksiä, jotka ovat tarpeen peleihin liittyvien pelihaittojen vähentämiseksi.

(ks. voimassa olevan lain 14 §)

Ehdotus

13 c §

Rahapelien toimeenpano

Rahapelit on toimeenpantava siten, että rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään:

1) siitä, kuinka suuri osuus rahapelejä toimeenpantaessa kertyvistä pelimaksuista on maksettava pelaajille voittoina, miten voitot on pyöristettävä sekä miten perimättä jääneet voitot on jaettava;

2) pelipisteissä, erityisissä pelisaleissa ja pelikasinoissa olevien raha-automaattien ja kasinopelien lajeista ja enimmäismääristä, erityisten pelisalien enimmäismääristä sekä pelikasinoiden lukumäärästä, sijaintipaikoista ja aukioloajoista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan lisäksi säätää rahapelien sallituista myyntiajoista.

Sisäministeriön asetuksella säädetään rahapelien pelisäännöistä. Pelisääntöjen tulee sisältää voitonjakoa ja pelipanosten palauttamista koskevat määräykset sekä raha-automaattien ja kasinopelien suurimpia sallittuja pelipanoksia ja pelivoittoja koskevat määräykset. Raha-arpajaisten sekä veikkaus-, vedonlyönti- ja totopelien sääntöjen tulee lisäksi sisältää arvontaa koskevat määräykset.

Pelisäännöt voivat sisältää *myös pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi:*

1) pelilaji-, pelityyppi- tai pelikohtaisia pelien tahtia ja muita ominaisuuksia koskevia määräyksiä;

2) pelilaji-, pelityyppi-, peli- ja pelaajakohtaisia määrällisiä ja ajallisia rajoituksia koskevia määräyksiä.

Voimassa oleva laki

14 §

Pelitili ja sähköisesti välitettävät rahapelit

Pelaajalla saa olla ainoastaan yksi pelitili. Pelitili on henkilökohtainen.

Sähköisesti välitettäviä rahapelejä ja pelipisteisiin sijoitettuja raha-automaattipelejä toimeenpantaessa Veikkaus Oy:n on avattava pelaajalle pelitili. Pelitiliä avattaessa yhtiön on todennettava pelaajan henkilöllisyys ja hänen asuinpaikkansa pelaajan täysi-ikäisyyden sekä muun valtion tai alueen lainsäädännön alueellisen soveltamisalan kunnioittamisen varmistamiseksi.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pelitilistä sekä pelaajan henkilöllisyyden ja hänen asuinpaikkansa todentamisesta.

Yhtiön on asetettava sähköisesti välitettävien rahapelien pelaamiselle tarvittaessa pelilaji-, pelityyppi-, peli- ja pelaajakohtaisia määrällisiä ja ajallisia rajoituksia pelihaittojen vähentämiseksi.

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pelaamisen pelilaji-, pelityyppi-, peli- ja pelaajakohtaisten määrällisten ja ajallisten rajoitusten asettamisesta.

(ks. voimassa olevan lain 14 a §)

14 a §

Rahapelien ikäraja ***ja asiakkaan tunteminen***

Veikkaus Oy taikka elinkeinonharjoittaja tai yhteisö, joka välittää rahapeleihin liittyviä

Ehdotus

14 §

Pelaajan rekisteröinti, tunnistautuneena pelaaminen, pelitili ja asiakkaan tunteminen

Veikkaus Oy:n on 13 c §:n 5 momentissa ja 14 c §:ssä tarkoitettujen pelaamiselle asetettujen rajoitusten toteutumisen varmistamiseksi rahapelejä toimeenpantaessa rekisteröitävä pelaaja, avattava pelaajalle pelitili ja varmistettava, että pelaaja voi pelata rahapelejä ainoastaan Veikkaus Oy:n rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnistautuneena.

Pelaajalla saa olla ainoastaan yksi pelitili. Pelitili on henkilökohtainen.

Pelaajaa rekisteröitäessä Veikkaus Oy:n on todennettava pelaajan henkilöllisyys pelaajan täysi-ikäisyyden varmistamiseksi. Veikkaus Oy:n on *todennettava* pelaajan asuinpaikka muun valtion tai alueen lainsäädännön alueellisen soveltamisalan kunnioittamisen varmistamiseksi pelaajaa *rekisteröitäessä ja säännöllisesti asiakassuhteen aikana.*

Mitä 1 ja 2 momentissa säädetään pelitilin avaamisesta sekä pelaajan asuinpaikan todentamisesta, ei kuitenkaan sovelleta toimeenpantaessa rahapelejä pelikasinolla.

Pelaajalle tulee antaa tiedot pelitilillä olevista varoista, varojen siirroista, pelitapahtumista sekä pelaamista koskevista rajoituksista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pelitilistä, pelaajan henkilöllisyyden ja hänen asuinpaikkansa todentamisesta sekä menettelystä, *jolla rekisteröityneeksi pelaajaksi* tunnistautuneena pelaaminen varmistetaan.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen liittyvästä asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta säädetään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017).

14 a §

Rahapelien ikäraja

Veikkaus Oy taikka elinkeinonharjoittaja tai yhteisö, joka välittää rahapeleihin liittyviä

Voimassa oleva laki

osallistumisilmoituksia ja -maksuja tai luovuttaa tilan raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, ei saa antaa alle 18-vuotiaan pelata rahapelejä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pelaajan täysi-ikäisyyden varmistamistavoista.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen ja paljastamiseen liittyvästä asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta säädetään rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa (444/2017).

14 b §

Rahapelien markkinointi

Veikkaus Oy saa markkinoida rahapelejä ja yhtiötä, jos markkinointi ei edistä taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaa pelaamista ja jos markkinoinnilla ohjataan rahapelikysyntää tämän lain nojalla harjoitettavaan rahapelitoimintaan. Markkinointia ei saa kohdistaa alaikäisiin. Markkinoinnissa ei saa kuvata runsasta pelaamista myönteisesti eikä pelaamattomuutta tai kohtuullista pelaamista kielteisesti. Rahapelien markkinointi on kielletty sellaisessa televisio- ja radiotoiminnassa, kuvaohjelman elokuvateatterissa tapahtuvassa julkisessa esittämisessä ja julkaisutoiminnassa, joka on suunnattu alaikäisille.

Rahapelien markkinointi on kielletty muualla kuin sellaisissa erityisissä pelisaleissa, pelikasinoissa ja raviradoilla, joihin pelit tai niiden myyntipiste on sijoitettu, jos peleihin on pelisääntöjen antamisen yhteydessä todettu liittyvän erityinen pelihaittojen vaara. Pelaajille voidaan kuitenkin antaa tietoa tällaisten pelien pelikohteista, pelipaikoista, peliehdoista, pelimaksuista, voittojen todennäköisyydestä ja voitoista.

Poliisihallituksen tehtävänä on valvoa, että rahapelien markkinoinnissa noudatetaan tämän lain ja kuluttajansuojalain (38/1978) säännöksiä. Veikkaus Oy:n on annettava vuosittain sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle selvitys rahapelien markkinoinnista.

Ehdotus

osallistumisilmoituksia *tai* -maksuja tai luovuttaa tilan raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, ei saa antaa alle 18-vuotiaan pelata rahapelejä.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä pelaajan täysi-ikäisyyden varmistamistavoista.

14 b §

Rahapelien markkinointi

Veikkaus Oy saa markkinoida rahapelejä ja yhtiötä, jos markkinointi *on määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista sekä välttämätöntä rahapelikysynnän ohjaamiseksi tämän lain nojalla harjoitettavaan rahapelitoimintaan ja vähemmän taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaan rahapelaamiseen.*

Markkinoinnilla ei saa edistää taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaa rahapelaamista:

1) ihannoimalla rahapelaamista tai yllyttämällä rahapelaamiseen;

2) kuvaamalla runsasta rahapelaamista myönteisesti taikka pelaamattomuutta tai kohtuullista rahapelaamista kielteisesti;

3) arkipäiväistämällä rahapelaamista tai rinnastamalla rahapelaaminen henkilön arkirutiineihin;

4) esittämällä rahapelaaminen keinoksi henkilön taloudellisen aseman parantamiseksi tai vaihtoehdoksi työnteolle;

5) kuvaamalla rahapelaamista tavaksi edistää henkilön sosiaalista menestystä tai hyväksyntää;

6) antamalla harhaanjohtavan tai todellisuutta vastaamattoman kuvan rahapelin voittomahdollisuuksista, korostamalla liiallisesti mahdollisuuksia suuriin voittoihin tai kuvaamalla rahapelaamista taloudellisesti, sosiaalisesti tai terveydellisesti riskittömäksi;

Voimassa oleva laki

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 3 momentissa tarkoitetun selvityksen sisällöstä.

Ehdotus

7) käyttämällä hyväksi rahapelaamiseen liittyvää tietämättömyyttä, kokemattomuutta tai herkkäuskoisuutta;

8) tarjoamalla pelirahaa taikka tarjoamalla rahapelejä ilmaiseksi tai alennetulla hinnalla tai yhdistetyillä tarjouksilla;

9) tarjoamalla rahapelin tai muun hyödykkeen ostotapahtuman tai rahapelin valinnan taikka voiton perimisen yhteydessä muuta rahapeliä ostettavaksi tai valittavaksi;

10) tarjoamalla rahapelin ostotapahtuman yhteydessä muuta sattumanvaraista etua kuin rahapeliin sisältyvää voittomahdollisuutta;

11) kehottamalla rahoittamaan rahapelaamisella yleishyödyllistä toimintaa;

12) muulla 1 - 11 kohdassa tarkoitettua tapaa vastaavalla tavalla.

Markkinointia ei saa kohdistaa alaikäisiin tai muutoin haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin. Markkinoinnissa ei saa esiintyä alaikäisiä henkilöitä. Rahapelejä ei saa markkinoida sellaisessa televisio- ja radiotoiminnassa, kuvaohjelman elokuvateatterissa tapahtuvassa julkisessa esittämisessä ja julkaisutoiminnassa, joka on suunnattu alaikäisille, eikä sellaisen median palvelussa, joka on suunnattu alaikäisille tai vetoaa erityisesti alaikäisiin ja nuoriin henkilöihin.

Seuraavia rahapelejä ei saa markkinoida muualla kuin sellaisissa erityisissä pelisaleissa ja pelikasinoissa, joihin kyseiset rahapelit on sijoitettu:

1) raha-arpajaiset silloin, kun niitä toimeenpannaan sähköisesti;

2) nopearytmiset veikkauspelit silloin, kun niitä toimeenpannaan yksinomaan sähköisesti;

3) raha-automaatit;

4) kasinopelit.

Sellaisia yhdistelmäpelejä, joihin on pelisääntöjen antamisen yhteydessä todettu liittyvän erityinen rahapelihaittojen vaara, ei saa markkinoida muualla kuin sellaisissa erityisissä pelisaleissa, pelikasinoissa ja sellaisilla raviradoilla, joihin tai joille pelit tai niiden myyntipiste on sijoitettu.

Edellä 4 ja 5 momentissa tarkoitettujen rahapelien pelipaikkoja ei saa markkinoida. Pelipaikoista voidaan kuitenkin antaa tietoa.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Rahapelien kuvallisen tai painetussa julkaisussa julkaistun markkinoinnin tulee aina sisältää tieto rahapelaamisen sallitusta ikärajasta sekä tieto pelaajan mahdollisuudesta asettaa itselleen pelikielto ja rahapeliongelmiin apua tarjoavasta palveluntuottajasta, jos tämä on markkinointimateriaalissa käytettävän tilan vuoksi mahdollista.

Markkinointia ei saa kohdistaa pelaajalle, joka on asettanut itselleen kaikkea pelaamista koskevan eston. Jos pelaaja on asettanut rahapelikohtaisen eston, hänelle saa kohdistaa ainoastaan sellaisen rahapelin markkinointia, jonka pelaamista hän ei ole itse estänyt.

Poliisihallituksen tehtävänä on valvoa, että rahapelien markkinoinnissa noudatetaan tämän lain ja kuluttajansuojalain (38/1978) säännöksiä. Veikkaus Oy:n on annettava vuosittain sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle selvitys rahapelien markkinoinnista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 9 momentissa tarkoitetun selvityksen sisällöstä.

14 c §

Tunnistautuneena pelaaminen pelipisteessä ja erityisessä pelisalissa yleisön käytettävänä pidettävällä raha-automaatilla

Veikkaus Oy:n on varmistettava, että pelaaja voi pelata pelipisteessä yleisön käytettävänä olevaa raha-automaattia ainoastaan tunnistautuneena siten, että pelaaja on kirjautuneena pelitililleen.

Erityisessä pelisalissa yleisön käytettävänä pidettävää raha-automaattia voi pelata myös ilman tunnistautumista.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä menettelystä, jolla varmistetaan, että pelaaminen tapahtuu tunnistautuneena.

14 c §

Veikkaus Oy:n asettamat rajoitukset pelaamiselle

Veikkaus Oy:n on tarvittaessa asetettava rahapelien pelaamiselle pelilaji-, pelityyppi-, peli- ja pelaajakohtaisia määrällisiä ja ajallisia rajoituksia pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi sekä tarjottava pelaajalle mahdollisuus itse asettaa edellä mainittuja rajoituksia.

Voimassa oleva laki

15 §

Pelaamisen estäminen ja kieltäminen pelikasinossa

Pelikasinotoiminnan harjoittaja ei saa päästää pelikasinoon henkilöä ja pelikasinotoiminnan harjoittajan tulee poistaa henkilö, joka on alle 18-vuotias taikka ilmeisesti alkoholin tai muun päihdyttävän tai huumaavan aineen vaikutuksen alainen.

Pelikasinotoiminnan harjoittajalla on oikeus kieltää henkilöltä pääsy pelikasinoon tai rajoittaa hänen pelaamistaan, jos

1) häntä *todennäköisin syin* epäillään pelivilpistä;

2) hänen käyttäytymisensä aiheuttaa tai sen voidaan *todennäköisin syin* epäillä aiheuttavan häiriötä pelikasinon järjestykselle;

3) pelaaminen on aiheuttanut tai tulee ilmeisesti aiheuttamaan hänelle taloudellisesta tai terveydellisestä *syystä johtuvaa* sosiaalista haittaa; *tai*

4) hän on pyytänyt, että pelikasinotoiminnan harjoittaja estää hänen pääsynsä pelikasinoon tai rajoittaa hänen pelaamistaan.

Kielto tai rajoitus on voimassa vähintään kolme kuukautta ja enintään yhden vuoden.

Ehdotus

15 §

Pelaamisen estäminen ja kieltäminen pelikasinossa ***ja erityisessä pelisalissa***

Veikkaus Oy ei saa päästää pelikasinoon *tai erityiseen pelisaliin* henkilöä ja *Veikkaus Oy:n* tulee poistaa *pelikasinosta tai erityisestä pelisalista* henkilö, joka on alle 18-vuotias taikka ilmeisesti alkoholin tai muun päihdyttävän tai huumaavan aineen vaikutuksen alainen.

Veikkaus Oy:llä ja sen henkilökunnalla on oikeus kieltää henkilöltä pääsy pelikasinoon *ja erityiseen pelisaliin, poistaa henkilö* tai rajoittaa hänen pelaamistaan, jos:

1) häntä epäillään pelivilpistä tai hän on syyllistynyt pelivilppiin;

2) hänen käyttäytymisensä aiheuttaa tai sen voidaan epäillä aiheuttavan häiriötä pelikasinon *tai erityisen pelisalin* järjestykselle;

3) pelaaminen on aiheuttanut tai tulee ilmeisesti aiheuttamaan hänelle taloudellista, sosiaalista tai terveydellistä haittaa;

4) hän on pyytänyt, että *Veikkaus Oy* estää hänen pääsynsä pelikasinoon *tai erityiseen pelisaliin taikka* rajoittaa hänen pelaamistaan.

Kielto tai rajoitus voidaan asettaa määräaikaisesti tai toistaiseksi. Määräaikainen kielto tai rajoitus on voimassa vähintään yhden kuukauden ja enintään yhden vuoden.

Henkilö voi pyytää toistaiseksi asetetun kiellon tai rajoituksen poistamista aikaisintaan vuoden kuluttua kiellon tai rajoituksen asettamisesta. Edellä 2 momentin 1 - 3 kohdan nojalla asetettu toistaiseksi voimassa oleva kielto tai rajoitus tulee poistaa, ellei kiellon jatkamiselle ole painavia syitä. Edellä 2 momentin 4 kohdan nojalla pelaajan pyynnöstä asetettu toistaiseksi voimassa oleva kielto tai rajoitus poistetaan kolmen kuukauden kuluttua poistamista koskevasta pyynnöstä.

Voimassa oleva laki

16 §

*Raha-automaatteja **ja kasinopelejä** koskevat erityiset säännökset*

Raha-automaatit *ja kasinopelit* tulee sijoittaa valvottuun tilaan. Niitä ei saa sijoittaa tilaan, jossa niiden käyttäminen voi vaarantaa turvallisuutta tai aiheuttaa järjestyshäiriöitä.

(uusi)

Ehdotus

16 §

Raha-automaatteja koskevat erityiset säännökset

Raha-automaatit tulee sijoittaa *siten, että niillä pelaamista voidaan esteettömästi valvoa*. Niitä ei saa sijoittaa siten, että niiden käyttäminen voi vaarantaa turvallisuutta tai aiheuttaa järjestyshäiriöitä.

Raha-automaattien sijoittelua ja niiden käytettävänä pitämistä pelipisteissä koskevat periaatteet tulee suunnitella siten, että pelaamisesta aiheutuvat taloudelliset, sosiaaliset ja terveydelliset haitat olisivat mahdollisimman vähäisiä. Sijoittelussa ja käytettävänä pitämisessä on otettava erityisesti huomioon rahapelaamisen haitat alaikäisille ja haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille.

16 a §

Raha-automaatteja koskeva omavalvonta

Veikkaus Oy:n on laadittava kirjallinen suunnitelma 16 §:ssä tarkoitetun valvonnan ja suunnittelun yleisestä toteuttamisesta sekä pidettävä kirjaa raha-automaattien sijainnista ja yleisistä ja erityisistä määräyksistä, joita se on antanut niiden valvonnasta.

Raha-automaattien pelipisteen haltijan on laadittava kirjallinen suunnitelma toimintansa lainmukaisuuden ja 1 momentissa tarkoitetun suunnitelman noudattamisen varmistamiseksi, noudatettava sitä ja pidettävä sen toteuttamisesta kirjaa. Suunnitelma on pidettävä ajan tasalla ja pelipisteen haltijan on huolehdittava siitä, että valvontaan osallistuva henkilökunta tuntee tässä laissa säädetyt ja suunnitelmassa määrätyt velvoitteensa.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa suunnitelmissa tulee kuvata laissa säädetyt velvoitteet, niiden käytännön toteuttamiseen liittyvät riskit, miten velvoitteiden noudattamista seurataan ja miten havaitut puutteellisuudet korjataan.

Voimassa oleva laki

4 luku

Rahapelitoiminnan tuotto

19 §

Tuoton tilittäminen

Veikkaus Oy:n tulee tilittää rahapelitoimintojen tuotto kunkin käyttötarkoituksen tuotonjakoasioita käsittelemään säädetylle ministeriölle 17 §:ssä säädettyjen käyttötarkoitusten mukaisessa suhteessa.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä tilitysmenettelystä.

35 §

Bingopelin voitot

Bingopelissä voidaan antaa voittona sen lisäksi, mitä 3 a §:n 3 kohdassa säädetään, oikeus yhteen tai useampaan uuteen peliin.

Pelaajille jaettavien voittojen enimmäisarvo ei saa ylittää 75:tä prosenttia kuuden kalenterikuukauden kokonaismyynnin arvosta, kuitenkin niin, ettei jaettavien voittojen enimmäisarvo saa ylittää 95:tä prosenttia yhdenkään kalenterikuukauden aikana.

36 §

Tilitys ja tilityksen oikaisu

Luvansaajan on tehtävä bingopelin toimeenpanemisesta tilitys lupaviranomaisen määräämältä tilityskaudelta. Tilityskausi saa olla enintään 12 kuukautta. Tilitys on toimitettava kuukauden kuluessa tilityskauden päättymisestä lupaviranomaiselle, jonka on tarkastettava tilitys.

Lupaviranomainen voi määrätä tilityksen oikaistavaksi, jos siinä ilmenee kirjoitus- tai laskuvirheitä taikka muita vähäisiä puutteita.

Ehdotus

Sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen suunnitelmien laatimisesta sekä niiden sisällöstä ja toteuttamisesta.

4 luku

Veikkaus Oy:n tuotto

19 §

Tuoton tilittäminen

Veikkaus Oy:n tulee tilittää *tuottonsa* kunkin käyttötarkoituksen tuotonjakoasioita käsittelemään säädetylle ministeriölle 17 §:ssä säädettyjen käyttötarkoitusten mukaisessa suhteessa.

Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä tilitysmenettelystä.

35 §

Bingopelin voitot

— — — — — — — — — — — — — —

Pelaajille jaettavien voittojen enimmäisarvo ei saa ylittää 75:tä prosenttia *12* kalenterikuukauden kokonaismyynnin arvosta, kuitenkin niin, ettei jaettavien voittojen enimmäisarvo saa ylittää 95:tä prosenttia yhdenkään kalenterikuukauden aikana.

36 §

Tilitys ja tilityksen oikaisu

Luvansaajan on tehtävä bingopelin toimeenpanemisesta tilitys lupaviranomaisen määräämältä tilityskaudelta. Tilityskausi saa olla enintään 12 kuukautta. Tilitys on toimitettava *kahden* kuukauden kuluessa tilityskauden päättymisestä lupaviranomaiselle, jonka on tarkastettava tilitys.

— — — — — — — — — — — — — —

Voimassa oleva laki

42 §

Arpajaisten valvonta

Arpajaisten toimeenpanoa valvotaan arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä arpajaisista aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentämiseksi.

Poliisihallitus vastaa arpajaisten toimeenpanon valtakunnallisesta valvonnasta ja arpajaistoiminnan tilastoimisesta. Poliisihallitus voi antaa arpajaisten toimeenpanoa ja toimeenpanon valvontaa koskevia lausuntoja ja ohjeita.

Poliisilaitos valvoo alueellaan toimeenpantavia arpajaisia.

Rahapelien toimeenpanon valvonnassa on käytettävä tarvittaessa sähköisiä valvontajärjestelmiä. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rahapelien sähköisistä valvontajärjestelmistä.

43 §

Viralliset valvojat

Poliisihallitus voi määrätä rahapelitoiminnan valvontaa varten virallisia valvojia. Viralliseen valvojaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Virallisten valvojien tulee valvoa, että rahapelien toimeenpanossa noudatetaan 13 c §:n

Ehdotus

42 §

Arpajaisten valvonta

Arpajaisten toimeenpanoa valvotaan arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä arpajaisista aiheutuvien *taloudellisten*, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen *ehkäisemiseksi ja* vähentämiseksi.

Poliisihallitus vastaa arpajaisten toimeenpanon valtakunnallisesta valvonnasta ja arpajaistoiminnan tilastoimisesta. Poliisihallitus voi antaa arpajaisten toimeenpanoa ja toimeenpanon valvontaa koskevia lausuntoja ja ohjeita. *Lisäksi Poliisihallitus valvoo, että Veikkaus Oy ja sellainen elinkeinonharjoittaja ja yhteisö, joka välittää Veikkaus Oy:n tarjoamiin rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia tai -maksuja, noudattaa niitä koskevia säännöksiä ja määräyksiä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä.*

Poliisilaitos valvoo alueellaan toimeenpantavia arpajaisia.

Rahapelien toimeenpanon valvonnassa on käytettävä tarvittaessa sähköisiä valvontajärjestelmiä. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rahapelien sähköisistä valvontajärjestelmistä.

Sisäministeriö hyväksyy Poliisihallituksen valvontajärjestelyjen käyttöönoton sellaisten rahapelien toimeenpanon osalta, joiden pelijärjestelmät sijaitsevat Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen jäsenvaltiossa.

43 §

***Rahapelien valvonta** ja viralliset valvojat*

Poliisihallitus valvoo, että rahapelien toimeenpanossa noudatetaan 13 c §:n nojalla annetulla sisäministeriön asetuksella säädettyjä pelisääntöjä ja *että Veikkaus Oy:n pelijärjestelmän ja valvontajärjestelmän tiedot vastaavat toisiaan. Poliisihallituksen tulee valvontajärjestelmiä hyödyntäen pelikierroksittain vahvistaa veikkauspelien tulokset ja voittojen määrä, jollei virallinen valvoja Poliisihallituksen suostumuksella suorita näitä tehtäviä.*

Voimassa oleva laki

nojalla annettuja pelisääntöjä, ja vahvistaa pelikierroksittain veikkaus-, vedonlyönti- ja totopelien tulokset ja voittojen määrä. Virallisten valvojien tulee valvoa myös raha-arpajaisten arvontaa ja arpojen sekoittamista sekä vahvistaa arvonnan tulos, jollei julkinen notaari Poliisihallituksen suostumuksella suorita näitä tehtäviä.

Jäljempänä 62 §:n 5 momentissa tarkoitettujen rahapelien valvontajärjestelyt hyväksyy sisäministeriö.

44 §

Tietojensaantioikeus

Valvontaviranomaisilla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada Veikkaus Oy:ltä, arpajaisten toimeenpanoon luvan saaneelta yhteisöltä tai säätiöltä sekä tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijalta valvontatehtävän suorittamiseksi tarpeellisia tietoja ja asiakirjoja.

(ks. voimassa olevan lain 53 §:n 3 momentti)

Ehdotus

Poliisihallitus valvoo myös raha-arpajaisten arvontaa ja arpojen sekoittamista sekä vahvistaa arvonnan tuloksen, jollei julkinen notaari Poliisihallituksen suostumuksella suorita näitä tehtäviä.

Poliisihallitus voi määrätä rahapelitoiminnan valvontaa varten virallisia valvojia. Virallisen valvojaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Poliisihallituksen virkamies ei saa osallistua rahapeleihin, joiden tekninen valvonta on hänen tehtävänään, jos hän voi saada virkatehtävissään tietoonsa sellaista pelitapahtuma-aineistoa, jota hän voi hyödyntää omassa pelaamisessaan. Päätöksen pelaamisen rajoittamisesta tekee Poliisihallitus.

Sisäministeriö voi myöntää luvan 62 §:n 5 momentissa tarkoitettujen rahapelien *toimeenpanoon ja hyväksyä valvontajärjestelyjen käyttöönoton tällaisten rahapelien osalta.*

44 §

Poliisihallituksen, poliisilaitoksen ja virallisen valvojan tiedonsaantioikeus

Poliisihallituksella on salassapitosäännösten estämättä *ja maksutta* oikeus saada Veikkaus Oy:ltä, arpajaisten toimeenpanoon luvan saaneelta yhteisöltä tai säätiöltä *ja* tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijalta valvontatehtävän suorittamiseksi *ja arpajaistoiminnan tilastoimiseksi välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja.*

Poliisilaitoksella on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada arpajaisten toimeenpanoon luvan saaneelta yhteisöltä tai säätiöltä sekä tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijalta valvontatehtävän suorittamiseksi välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja.

Virallisella valvojalla on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
	Veikkaus Oy:ltä valvontatehtävän suorittamiseksi välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja. *Tiedot voidaan luovuttaa teknisen rajapinnan avulla tai muutoin sähköisesti.*
45 §	45 §
Tarkastus- ja kielto-oikeus	*Tarkastus- ja kielto-oikeus*
Poliisilaitoksella, Poliisihallituksella ja 58 §:ssä tarkoitetulla tarkastuslaitoksella on oikeus tarkastaa, että raha- ja tavaravoittoautomaateissa sekä 56 §:ssä tarkoitetuissa peliautomaateissa ja pelilaitteissa käytetään hyväksyttyä rahaliikenteen valvontalaitetta. Poliisilaitoksella ja Poliisihallituksella on oikeus kieltää 1 momentissa tarkoitetun automaatin tai pelilaitteen käytettävänä pitäminen, jos siinä ei ole hyväksyttyä rahaliikenteen valvontalaitetta taikka se on sijoitettu automaattien tai pelilaitteiden sijoittamista koskevien säännösten vastaisesti. Jos havaittu puute tai vika on vähäinen, poliisi voi kiellon sijasta määrätä sen korjattavaksi.	— — — — — — — — — — — — — — *Poliisihallituksella on tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten valvontaa varten oikeus tarkastaa Veikkaus Oy:n tiloja, tietojärjestelmiä ja toimintaa, jos tarkastus on valvontatehtävän hoitamiseksi tarpeen.*
47 §	47 §
Voittojen periminen	*Voittojen periminen*
Raha-arpajaisissa saatu voitto on perittävä yhden vuoden kuluessa arvontatuloksen vahvistamisesta tai arpaan merkityn myyntiajan päättymisestä. Veikkaus- ja vedonlyöntipelien voitot on perittävä yhden vuoden kuluessa ja totopelien voitot kolmen kuukauden kuluessa näiden pelien pelisääntöjen mukaisen lopputuloksen vahvistamisesta.	Raha-arpajaisissa saatu voitto on perittävä yhden vuoden kuluessa arvontatuloksen vahvistamisesta, arpaan merkityn myyntiajan päättymisestä *tai arvan ostohetkestä.* Veikkaus- ja vedonlyöntipelien voitot on perittävä yhden vuoden kuluessa ja totopelien voitot kolmen kuukauden kuluessa näiden pelien pelisääntöjen mukaisen *lopputuloksen saavuttamisesta* tai lopputuloksen vahvistamisesta.

Voimassa oleva laki

Raha-automaatti- ja kasinopelien voitot on perittävä yhden vuoden kuluessa voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta. Yhdistelmäpelien voitot on perittävä vuoden kuluessa näiden pelien pelisääntöjen mukaisen voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta.

Bingopelissä saatu voitto on perittävä yhden vuoden kuluessa voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta.

Tavara-arpajaisten ja arvauskilpailujen voitto, lukuun ottamatta tavara-arpajaisia, jotka saadaan toimeenpanna ilman tässä laissa säädettyä lupaa, on perittävä kahden kuukauden kuluessa tavara-arpajaisluvan voimassaoloajan päättymisestä.

50 §

Pelikasinon tekninen valvonta

Pelikasinotoiminnan harjoittajalla on oikeus siitä ennalta ilmoitettuaan valvoa pelitoimintaa katselemalla ja kuvaamalla teknisellä laitteella pelikasinon sisäänkäynti- ja asiakastiloissa sekä pelikasinon henkilökunnan työtiloissa. Edellä mainittu tekninen valvontaoikeus ei koske henkilökunnan virkistys- eikä sosiaalitiloja.

51 §

Pelikasinon asiakas- ja valvontarekisteri

Pelikasinotoiminnan harjoittajalla on oikeus pelitoiminnan valvomiseksi pitää henkilörekisteriä (pelikasinon asiakas- ja valvontarekisteri). Pelikasinon asiakas- ja valvontarekisteriä varten saadaan kerätä ja tallettaa seuraavia pelikasinon asiakkaita ja heidän pelaamistaan koskevia tietoja:

1) etu- ja sukunimi;

Ehdotus

Raha-automaatti- ja kasinopelien voitot on perittävä yhden vuoden kuluessa voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta.

Yhdistelmäpelien voitot on perittävä vuoden kuluessa näiden pelien pelisääntöjen mukaisen voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta.

Bingopelissä saatu voitto on perittävä yhden vuoden kuluessa voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta.

Tavara-arpajaisten ja arvauskilpailujen voitto, lukuun ottamatta niitä tavara-arpajaisia, jotka saadaan toimeenpanna ilman tässä laissa säädettyä lupaa, on perittävä kahden kuukauden kuluessa tavara-arpajaisluvan voimassaoloajan päättymisestä.

Sisäministeriön asetuksella säädetään 1 ja 2 momentissa tarkoitettujen pelien voittojen perimisen määräajan alkamisesta.

50 §

*Pelikasinon **ja erityisen pelisalin** tekninen valvonta*

Veikkaus Oy:llä on oikeus siitä ennalta ilmoitettuaan valvoa pelitoimintaa katselemalla ja kuvaamalla teknisellä laitteella pelikasinon ja erityisen pelisalin sisäänkäynti- ja asiakastiloissa sekä pelikasinon henkilökunnan työtiloissa. Oikeus tekniseen valvontaan ei koske henkilökunnan virkistys- eikä sosiaalitiloja.

Työntekijän kameravalvonnasta säädetään yksityisyyden suojasta työelämässä annetun lain (759/2004) 16 ja 17 §:ssä.

51 §

Veikkaus Oy:n oikeus käsitellä henkilötietoja

Veikkaus Oy saa käsitellä seuraavia yhtiön asiakkaita ja heidän pelaamistaan koskevia henkilötietoja, jos se on välttämätöntä rahapeleihin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi, väärinkäytösten selvittämiseksi tai

Voimassa oleva laki

2) syntymäaika;
3) kansalaisuus;
4) osoite;
5) ulkomaalaisen asiakkaan passin numero, antopäivä ja -paikka;
6) asiakkaan kuva;
7) pelikasinoon saapumisaika;
8) sisäänpääsy- tai pelikielto;
9) pelikasinossa pelaamista koskevat tiedot;
10) epäilty tai todettu pelivilppi;
11) häiriökäyttäytymistä koskevat tiedot.

Tiedot kerätään asiakkaan ilmoituksen perusteella ja teknisellä laitteella katsellen tai kuvaten. Rekisteriin saadaan myös kerätä ja tallettaa teknisellä laitteella katsellen tai kuvaten kerätyt tiedot pelikasinon henkilökunnasta.

Rekisteriin talletettuja tietoja saavat käsitellä vain ne Veikkaus Oy:n henkilökuntaan kuuluvat, jotka tarvitsevat oikeuden käsitellä tietoja työtehtäviensä hoitamiseksi ja vain siinä laajuudessa kuin heidän työtehtävänsä hoitaminen sitä vaatii.

Rekisterinpitäjä saa luovuttaa rekisteritietoja 43 §:ssä tarkoitetuille virallisille valvojille valvontatehtävän suorittamiseksi.

Rekisteriin talletetut tiedot on poistettava heti, kun ne eivät enää ole tarpeen pelikasinotoiminnan valvontaa varten, kuitenkin viimeistään kolmen vuoden kuluttua tallettamisesta.

Sen lisäksi, mitä tässä laissa säädetään, sovelletaan pelikasinon asiakas- ja valvontarekisteriin henkilötietolakia (523/1999).

52 §

Arpajaisten toimeenpanosta aiheutuvien haittojen seuranta ja tutkimus sekä ehkäisyn ja hoidon kehittäminen

Arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia haittoja on seurattava ja tutkittava. Haittojen seu-

Ehdotus

rahapelien pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi:

1) asiakkaan kansalaisuus ja ulkomaalaisen asiakkaan henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan tiedot;

2) pelikasinon ja erityisen pelisalin asiakkaan kuva ja 50 §:ssä tarkoitetussa pelikasinon ja erityisen pelisalin teknisessä valvonnassa kerätyt tiedot;

3) tiedot asiakkaan häiriökäyttäytymisestä pelikasinolla, erityisessä pelisalissa tai muutoin rahapelaamisen yhteydessä;

4) tiedot epäillystä tai todetusta pelivilpistä;

5) tiedot pelaamista koskevasta kiellosta ja rajoituksesta;

6) tieto haittoja aiheuttavaa rahapelaamista koskevasta epäilystä;

7) asiakkaan tunnistamistiedot, pelitapahtumia koskevat tiedot ja muut Veikkaus Oy:n asiakkuuteen liittyvät tiedot, ei kuitenkaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja.

Veikkaus Oy:n on arvioitava pelaamisesta asiakkaille aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen riskiä 1 momentin 3–7 kohdassa tarkoitettujen henkilötietojen automaattisen käsittelyn avulla ja ryhdyttävä tarvittaessa toimenpiteisiin arvion perusteella havaittujen riskien ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Edellä 15 §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitettua pelaajakohtaista pelaamiselle asetettavaa kielto tai rajoitus ei kuitenkaan saa perustua pelkästään henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn.

Veikkaus Oy saa käsitellä 1 momentissa tarkoitettuja henkilötietoja 1 momentin mukaisiin käsittelytarkoituksiin viiden vuoden ajan tiedon tallettamisesta tai pelikiellon tai markkinointikiellon päättymisestä.

52 §

Arpajaisten toimeenpanosta aiheutuvien haittojen seuranta ja tutkimus, arviointi sekä ehkäisyn ja hoidon kehittäminen

Arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia haittoja on seurattava ja tutkittava. Haittojen seu-

Voimassa oleva laki

rannasta ja tutkimuksesta sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä vastaa sosiaali- ja terveysministeriö.

Veikkaus Oy:n tulee korvata valtiolle seurannasta, tutkimuksesta ja kehittämisestä aiheutuvat kustannukset. Sosiaali- ja terveysministeriö perii yhtiöltä maksuna määrän, joka vastaa ministeriölle toiminnasta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää.

Maksun maksuunpanosta säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

53 §

Veikkaus Oy:n velvollisuus luovuttaa tietoja

Veikkaus Oy:n on toimitettava vuosittain toimintasuunnitelmansa, seuraavaa vuotta koskeva talousarvionsa sekä tilinpäätösasiakirjansa välittömästi sen valmistuttua kunkin käyttötarkoituksen tuotonjakoasioita käsittelevälle ministeriölle sekä valtiovarainministeriölle, sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle.

Yhtiön tulee antaa vuosittain kunkin käyttötarkoituksen tuotonjakoasioita käsittelevälle ministeriölle sekä sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle kertomus pelitoimintansa kehityksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Yhtiön on toimitettava 3 §:n 2 momentin 1–8 kohdassa tarkoitettujen rahapelien toimeenpanoa koskevat tiedot tilastoimista varten Poliisihallitukselle sekä arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvien haittojen seurantaa, tutkimusta ja rahapelien haitallisuuden arviointia varten tarpeelliset tiedot sosiaali- ja terveysministeriölle.

Ehdotus

rannasta ja tutkimuksesta, *rahapelien toimeenpanoon liittyvien haittojen arvioinnista* sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä vastaa sosiaali- ja terveysministeriö. *Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toimeenpanee tehtävää sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti.*

Veikkaus Oy:n tulee korvata valtiolle seurannasta, rahapelien toimeenpanoon liittyvien *haittojen arvioinnista*, haittojen tutkimuksesta *sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä* aiheutuvat kustannukset. Sosiaali- ja terveysministeriö perii yhtiöltä maksuna määrän, joka vastaa toiminnasta aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää.

Maksun maksuunpanosta säädetään sosiaali- ja terveysministeriön asetuksella.

53 §

Veikkaus Oy:n ***tietojen luovuttaminen***

Veikkaus Oy:n on toimitettava vuosittain toimintasuunnitelmansa, seuraavaa vuotta koskeva talousarvionsa sekä tilinpäätösasiakirjansa välittömästi sen valmistuttua kunkin käyttötarkoituksen tuotonjakoasioita käsittelevälle ministeriölle sekä valtiovarainministeriölle, sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle.

Yhtiön tulee antaa vuosittain kunkin käyttötarkoituksen tuotonjakoasioita käsittelevälle ministeriölle sekä sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle kertomus pelitoimintansa kehityksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Veikkaus Oy saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa tieteellistä tutkimusta varten yhtiön asiakkaita ja heidän pelaamistaan koskevia tietoja, jos tietojen saajalla on tietosuojalainsäädännön mukainen oikeus käsitellä näitä tietoja.

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
(uusi)	54 § *Sosiaali- ja terveysministeriön tiedonsaantioikeus* *Sosiaali- ja terveysministeriöllä on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada Veikkaus Oy:ltä ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselta arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvien haittojen seurantaa, tutkimusta ja rahapelien haitallisuuden arviointia sekä haittojen ehkäisyn ja hoidon kehittämistä varten välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja. Tiedot voidaan luovuttaa teknisen rajapinnan avulla tai muutoin sähköisesti.* *Veikkaus Oy:n tai Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen on pseudonymisoitava tässä pykälässä tarkoitetut henkilötiedot ennen niiden luovuttamista. Henkilötietoja saa käsitellä vain siihen tarkoitukseen, johon ne on luovutettu, sekä tilastollisiin tarkoituksiin. Tässä pykälässä tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyyn ei sovelleta sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annettua lakia (552/2019).*
(uusi)	55 § *Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tiedonsaantioikeus* *Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella on salassapitosäännösten estämättä ja maksutta oikeus saada Veikkaus Oy:ltä ja sosiaali- ja terveysministeriöltä arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvien haittojen seurantaa, tutkimusta ja rahapelien haitallisuuden arviointia sekä haittojen ehkäisyn ja hoidon kehittämistä varten välttämättömät tiedot. Tiedonsaantioikeus koskee myös välttämättömiä henkilötietoja. Tiedot voidaan luovuttaa teknisen rajapinnan avulla tai muutoin sähköisesti.* *Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella on oikeus yhdistää 1 momentissa tarkoitettuja henkilötietoja muualla säädettyjen tiedonsaantioikeuksiensa nojalla saamiinsa tietoihin, jos se on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä.*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen on pseudonymisoitava henkilötiedot ennen niiden siirtämistä analysoitavaksi. Henkilötietoja saa käsitellä vain siihen tarkoitukseen, johon ne on luovutettu, sekä tilastollisiin tarkoituksiin. Tässä pykälässä tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyyn ei sovelleta sosiaali- ja terveystietojen toissijaisesta käytöstä annettua lakia.

62 a §

Rahapelin toimeenpanon kieltäminen

Poliisihallitus voi kieltää rahapelin toimeenpanon, jos:

1) rahapelin toimeenpanee muu kuin Veikkaus Oy;

2) rahapelin toimeenpanossa rikotaan 62 §:n 1–4 momentissa säädettyä kieltoa; tai

3) rahapelin toimeenpanossa muutoin rikotaan tätä lakia taikka tämän lain nojalla annettua asetusta muulla kuin 62 b §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Kielto voidaan kohdistaa rahapelin toimeenpanijaan sekä sellaiseen elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja, luovuttaa tilan raha-automaattien 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.

62 a §

Rahapelin toimeenpanon kieltäminen

Poliisihallitus voi kieltää rahapelin toimeenpanon, jos:

1) rahapelin toimeenpanee muu kuin Veikkaus Oy;

2) rahapelin toimeenpanossa rikotaan 62 §:n 1–4 momentissa säädettyä kieltoa; tai

3) rahapelin toimeenpanossa muutoin rikotaan tätä lakia taikka tämän lain nojalla annettua asetusta muulla kuin 62 b §:ssä tarkoitetulla tavalla.

Kielto voidaan kohdistaa:

1) rahapelin toimeenpanijaan;

2) sellaiseen elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia *tai* -maksuja, luovuttaa tilan raha-automaattien käytettävänä pitämiseen tai markkinoi rahapelejä;

3) sellaiseen luonnolliseen henkilöön, joka taloudellisen tai muun hyödyn saamiseksi markkinoi rahapelejä tai muulla tavoin edistää rahapeleihin osallistumista.

Kielto on voimassa enintään *12* kuukautta. Poliisihallitus voi jatkaa kiellon voimassaoloaikaa enintään *12* kuukaudella kerrallaan, jos menettelyä rahapelin toimeenpanossa ei ole korjattu.

Poliisihallitus voi väliaikaisesti kieltää rahapelin toimeenpanon, jos pelaajien oikeusturva tai rahapelien toimeenpanon valvonta vaarantuu ja väärinkäytösten mahdollisuus lisääntyy taikka arvonnan luotettavuus muutoin vaarantuu. Kielto voi olla voimassa kerrallaan enintään 30 päivää. Poliisihallituksen on peruutettava kielto, jos kiellon voimassaololle ei ole enää perusteita.

Voimassa oleva laki

62 b §

Rahapelin markkinoinnin kieltäminen

Poliisihallitus voi kieltää 14 b §:n vastaisen rahapelien markkinoinnin.

Kielto voidaan kohdistaa rahapelin toimeenpanijaan sekä sellaiseen elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja, luovuttaa tilan raha-automaattien käytettävänä pitämiseen tai markkinoi rahapelejä.

Kielto on voimassa enintään kolme kuukautta. Poliisihallitus voi jatkaa kiellon voimassaoloaikaa enintään kuudella kuukaudella kerrallaan, jos menettelyä rahapelin markkinoinnissa ei ole korjattu.

62 c §

Uhkasakko

Poliisihallitus voi asettaa 62 a tai 62 b §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi uhkasakon.

Poliisihallitus tuomitsee 62 a §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon maksettavaksi. Markkinaoikeus tuomitsee 62 b §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon maksettavaksi Poliisihallituksen hakemuksesta.

Uhkasakkomenettelystä säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

(uusi)

Ehdotus

62 b §

Rahapelin markkinoinnin kieltäminen

Poliisihallitus voi kieltää 14 b §:n vastaisen rahapelien markkinoinnin.

Kielto voidaan kohdistaa:

1) rahapelin toimeenpanijaan;

2) sellaiseen elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia *tai* -maksuja, luovuttaa tilan raha-automaattien käytettävänä pitämiseen tai markkinoi rahapelejä.

Kielto on voimassa enintään kolme kuukautta. Poliisihallitus voi jatkaa kiellon voimassaoloaikaa enintään kuudella kuukaudella kerrallaan, jos menettelyä rahapelin markkinoinnissa ei ole korjattu.

62 c §

Uhkasakko

Poliisihallitus voi asettaa 62 a, 62 b ja *62 m §:ssä* tarkoitetun kiellon tehosteeksi uhkasakon.

Poliisihallitus tuomitsee 62 a ja *62 m §:ssä* tarkoitetun kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon maksettavaksi. Markkinaoikeus tuomitsee 62 b §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon maksettavaksi Poliisihallituksen hakemuksesta.

Uhkasakkomenettelystä säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990).

62 d §

Seuraamusmaksu rahapelien markkinointia koskevien säännösten rikkomisesta

Seuraamusmaksu voidaan määrätä sille rahapelin toimeenpanijalle tai elinkeinonharjoittajalle, joka tahallaan rikkoo 14 b §:n rahapelien markkinoinnista annettuja säännöksiä.

Seuraamusmaksu voidaan määrätä sille rahapelin toimeenpanijalle, elinkeinonharjoit-

Voimassa oleva laki

(uusi)

Ehdotus

tajalle tai luonnolliselle henkilölle, joka tahallaan rikkoo 62 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettyä markkinointikieltoa.

62 e §

Seuraamusmaksun suuruus

Seuraamusmaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin, ja sitä määrättäessä otetaan huomioon:

1) rikkomuksen laatu, laajuus, vakavuus ja kestoaika;

2) rikkomuksella saavutettu hyöty, jos tämä tieto on saatavilla;

3) rahapelin toimeenpanijan, elinkeinonharjoittajan tai luonnollisen henkilön toimet vahingon lieventämiseksi tai korjaamiseksi;

4) rahapelin toimeenpanijan, elinkeinonharjoittajan tai luonnollisen henkilön mahdolliset aiemmat markkinoinnista annettuihin säännöksiin liittyvät rikkomukset.

Rahapelin toimeenpanijalle tai elinkeinonharjoittajalle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään neljä prosenttia kyseisen rikkomuksen päättymistä edeltäneen vuoden liikevaihdosta, kuitenkin enintään viisi miljoonaa euroa. Seuraamusmaksun on kuitenkin oltava vähintään 10 000 euroa. Jos tilinpäätös ei ole seuraamusmaksua määrättäessä vielä valmistunut, jos liiketoiminta on vasta aloitettu eikä tilinpäätöstä ole saatavissa tai jos tilinpäätöstä ei ole muusta syystä saatavissa, liikevaihto voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

Edellä 62 a §:n 2 momentin 3 kohdassa tarkoitetulle luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu saa olla enintään neljä prosenttia hänen rikkomuksen päättymistä edeltäneenä vuonna toimitetun verotuksen mukaisista tuloistaan, kuitenkin enintään 40 000 euroa. Seuraamusmaksun on kuitenkin oltava vähintään 500 euroa. Jos tuloja ei voida luotettavasti selvittää, ne voidaan arvioida muun saatavan selvityksen perusteella.

Edellä tässä pykälässä liikevaihdolla tarkoitetaan kirjanpitolain (1336/1997) 4 luvun 1 §:ssä tarkoitettua liikevaihtoa tai sitä vastaavaa liikevaihtoa.

Voimassa oleva laki

(uusi)

Ehdotus

62 f §

Seuraamusmaksun määräämättä jättäminen

Seuraamusmaksua ei esitetä määrättäväksi eikä määrätä, jos:

1) rikkomus on vähäinen; tai

2) seuraamusmaksun määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana.

Esitys seuraamusmaksun määräämiseksi voidaan jättää tekemättä ja seuraamusmaksu määräämättä, jos rahapelin toimeenpanija, elinkeinonharjoittaja tai luonnollinen henkilö on ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin rikkomuksen korjaamiseksi välittömästi sen havaitsemisen jälkeen eikä rikkomus ole vakava tai toistuva.

Esitys seuraamusmaksun määräämiseksi voidaan jättää tekemättä ja seuraamusmaksu määräämättä myös, jos saman rikkomuksen johdosta on määrätty uhkasakko maksettavaksi tai uhkasakon maksuunpanoa koskeva hakemus on vireillä.

(uusi)

62 g §

Suhde rikosoikeudelliseen käsittelyyn

Seuraamusmaksua ei saa määrätä sille, joka on epäiltynä samasta rikkomuksesta esitutkinnassa, jonka osalta on vireillä samaa rikkomusta koskeva syyteharkinta tai joka on vastaajana tuomioistuimessa samaa rikkomusta koskevassa rikosasiassa. Seuraamusmaksua ei saa määrätä myöskään sille, jolle on samasta rikkomuksesta annettu rikosasiassa tuomio.

Jos samasta rikkomuksesta on vireillä seuraamusmaksun määräämistä koskeva asia tai se on ratkaistu, syytettä ei saa nostaa eikä tuomiota rikosasiassa antaa.

(uusi)

62 h §

Seuraamusmaksun määrääminen

Seuraamusmaksun määrää markkinaoikeus Poliisihallituksen esityksestä. Seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos Poliisihallitus ei

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
	ole tehnyt esitystä sen määräämiseksi markkinaoikeudelle viiden vuoden kuluessa siitä, kun rikkomus päättyi. Asian käsittelystä markkinaoikeudessa säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa (100/2013). *Seuraamusmaksu määrätään maksettavaksi valtiolle. Päätöstä seuraamusmaksun määräämisestä ei saa panna täytäntöön ennen kuin päätös on lainvoimainen.*
(uusi)	62 i §
	Muutoksenhaku markkinaoikeuden päätökseen
	Markkinaoikeuden seuraamusmaksua koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen ilman valituslupaa. *Markkinaoikeuden päätöksestä saa valittaa se, jolle markkinaoikeus on määrännyt seuraamusmaksun.* *Poliisihallitus saa valittaa markkinaoikeuden päätöksestä, jolla markkinaoikeus on hylännyt Poliisihallituksen esityksen kokonaan tai osaksi.*
(uusi)	62 j §
	Käsittelyn lykkääminen
	Tuomioistuin voi lykätä seuraamusmaksuasian käsittelyä, jos toisessa oikeudenkäynnissä on vireillä samaa toimintaa koskeva muu asia, jolla voi olla vaikutusta seuraamusmaksuasiassa annettavaan ratkaisuun.
(uusi)	62 k §
	Seuraamusmaksun täytäntöönpano ja raukeaminen
	Seuraamusmaksun täytäntöönpanosta huolehtii Oikeusrekisterikeskus. Tämän lain nojalla maksettavaksi määrätyn seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
	Seuraamusmaksu vanhenee viiden vuoden kuluttua seuraamusmaksua koskevan lainvoiman saaneen ratkaisun antamispäivästä. *Seuraamusmaksu raukeaa maksuvelvollisen kuollessa.*
(uusi)	62 l §
	Maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskeva kielto
	Poliisihallituksen tulee pitää yleisessä tietoverkossa saatavilla konekielisessä muodossa luettavaa luetteloa sellaisista rahapelien toimeenpanijoista, jotka markkinoivat rahapelejä 62 §:n 2 momentin 1 kohdan vastaisesti ja joiden rahapelien toimeenpanon Poliisihallitus on 62 a §:n nojalla kieltänyt. *Maksupalveluntarjoaja ei saa toteuttaa tai käynnistää rahapelaamista koskevaa maksutapahtumaa, jossa:* *1) maksajana on pelaaja ja maksunsaajana 1 momentissa tarkoitettu rahapelien toimeenpanija;* *2) maksajana on 1 momentissa tarkoitettu rahapelien toimeenpanija ja maksunsaajana pelaaja.* *Mitä 2 momentissa säädetään, koskee myös virtuaalivaluutan tarjoajien tarjoamia virtuaalivaluuttaan liittyviä palveluita ja virtuaalivaluutan käyttämistä vaihdannan välineenä.*
(uusi)	62 m §
	Maksutapahtumien käynnistämisen ja toteuttamisen kieltäminen
	Poliisihallitus voi kieltää rahapelaamista koskevien maksutapahtumien käynnistämisen ja toteuttamisen, jos maksupalveluntarjoaja tai virtuaalivaluutan tarjoaja rikkoo 62 l §:ssä säädettyä kieltoa. *Kielto voidaan kohdistaa maksupalveluntarjoajaan tai virtuaalivaluutan tarjoajaan.* *Kielto on voimassa enintään 12 kuukautta. Poliisihallitus voi jatkaa kiellon voimassaoloaikaa enintään 12 kuukaudella kerrallaan, jos menettelyä maksutapahtuman käynnistämisessä ja toteuttamisessa ei ole korjattu.*

Voimassa oleva laki

(uusi)

Ehdotus

62 n §

Tiedonsaanti maksupalveluntarjoajalta

Poliisihallituksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä ja maksutta saada tietoja maksupalveluntarjoajalta tai virtuaalivaluutan tarjoajalta maksajana tai maksunsaajana olevasta rahapelien toimeenpanijasta ja sen puolesta maksutapahtumaa toteuttavasta tai käynnistävästä palveluntarjoajasta.

Tiedonsaantioikeus koskee seuraavia tietoja, jos ne ovat palveluntarjoajien järjestelmistä saatavilla:

1) tilinumero;

2) toimialakoodi;

3) rahapeliyhteisön tai sille maksuja välittävän palveluntarjoaja yksilöintitiedot;

4) maksutapahtumien määrä;

5) muut kuin 1 - 4 kohdassa tarkoitetut maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskevan kiellon valvomiseksi välttämättömät tiedot.

Poliisihallituksella ei kuitenkaan ole oikeutta saada yksittäisiin maksutapahtumiin liittyviä henkilötietoja.

64 §

Arpajaisrikkomus

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta

1) rikkoo 10 §:ssä säädettyä kieltoa toimeenpanna arpajaiset velaksi,

2) ei noudata velvollisuutta kieltää sisäänpääsyä pelikasinoon 15 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa,

3) rikkoo 14 a §:ssä säädettyä rahapelien ikärajaa,

4) rikkoo 27 §:n 3 momentissa säädettyä osallistumiskieltoa,

5) toimii tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijana vastoin 28 §:n 2 momenttia,

6) suorittaa tavara-arpajaisten arvonnan tai arpojen sekoittamisen vastoin sitä, mitä 29 §:n 1 momentissa säädetään, tai ei noudata 29 §:n

64 §

Arpajaisrikkomus

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta

1) rikkoo 10 §:ssä säädettyä kieltoa toimeenpanna arpajaiset velaksi,

2) rikkoo 14 a §:ssä säädettyä rahapelien ikärajaa,

3) ei noudata velvollisuutta kieltää sisäänpääsyä pelikasinoon *tai erityiseen pelisaliin* 15 §:n 1 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa,

4) rikkoo 27 §:n 3 momentissa säädettyä osallistumiskieltoa,

5) toimii tavara-arpajaisten käytännön toimeenpanijana vastoin 28 §:n 2 *momentissa säädettyä*,

6) suorittaa tavara-arpajaisten arvonnan tai arpojen sekoittamisen vastoin sitä, mitä 29 §:n 1 momentissa säädetään, tai ei noudata 29 §:n

Voimassa oleva laki

2 momentissa säädettyä arvonnan tulosta koskevaa ilmoittamisvelvollisuutta,

7) rikkoo 16 §:n 2 momentin raha-automaattien tai kasinopelien, 40 §:n tavaravoittoautomaattien ja 56 §:n 1 momentissa tarkoitettujen peliautomaattien tai pelilaitteiden sijoittamista koskevia säännöksiä tai

8) rikkoo rahaliikenteen valvontalaitetta koskevia 57 §:n säännöksiä,

on tuomittava *arpajaisrikkomuksesta* sakkoon.

66 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Tämän lain nojalla tehtyä luvan peruuttamista tai lupaehtojen muuttamista koskevaa päätöstä ja 62 a §:ssä tarkoitettua rahapelin toimeenpanon kieltoa on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

Ehdotus

2 momentissa säädettyä arvonnan tulosta koskevaa ilmoittamisvelvollisuutta,

7) rikkoo 16 §:n 1 momentin raha-automaattien, 40 §:n tavaravoittoautomaattien *tai* 56 §:n 1 momentissa tarkoitettujen peliautomaattien tai pelilaitteiden sijoittamista koskevia säännöksiä tai

8) rikkoo rahaliikenteen valvontalaitetta koskevia 57 §:n säännöksiä,

on tuomittava *arpajaisrikkomuksesta* sakkoon.

66 §

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Tämän lain nojalla tehtyä luvan peruuttamista tai lupaehtojen muuttamista koskevaa päätöstä, 62 a §:ssä tarkoitettua rahapelin toimeenpanon kieltoa ja *62 m §:ssä tarkoitettua maksutapahtuman toteuttamisen tai käynnistämisen kieltoa* on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain 14 §:n 1 momenttia sovelletaan kuitenkin pelipisteessä tapahtuvaan rahapelaamiseen vasta 1 päivästä tammikuuta 2023. Raha-automaattia pelattaessa 14 §:n 1 momenttia sovelletaan kuitenkin jo lain voimaantulosta lukien. Muissa kuin sähköisesti toimeenpantavissa raha-arpajaisissa 14 §:n 1 momenttia sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä tammikuuta 2024. Lain 62 l - 62 n §:ää sovelletaan kuitenkin vasta 1 päivästä tammikuuta 2023.

2.

Laki

henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 12 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 12 §:n 2 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
12 §	12 §
Poliisin muiden lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi käsiteltävien henkilötietojen sisältö	*Poliisin muiden lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi käsiteltävien henkilötietojen sisältö*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Poliisi saa osana arpajaislain (1047/2001) ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) mukaista valvontaa käsitellä rahapeliyhtiön ja muun sen valvottavaksi mainituissa laeissa säädetyn elinkeinonharjoittajan ja yhteisön asiakkaita koskevia henkilötietoja siinä määrin kuin se on tarpeen valvontatehtävän suorittamiseksi.	Poliisi saa osana rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) mukaista valvontaa sekä arpajaislain (1047/2001) mukaista valvontaa *ja tilastointia* käsitellä rahapeliyhtiön ja muun sen valvottavaksi mainituissa laeissa säädetyn elinkeinonharjoittajan ja yhteisön asiakkaita koskevia henkilötietoja siinä määrin kuin se on *välttämätöntä* valvonta- *ja tilastointi*tehtävän suorittamiseksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . .

3.

Laki

rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 1 luvun 3 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 1 luvun 3 §:n 4 momentti, sellaisena kuin se on laissa 678/2019, seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
1 luku	1 luku
Yleiset säännökset	**Yleiset säännökset**
3 §	3 §
Soveltamisalaa koskeva rajaus	*Soveltamisalaa koskeva rajaus*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Tätä lakia ei sovelleta pidettäessä raha-automaatteja käytettävänä pelikasinon ulkopuolella. Lakia sovelletaan kuitenkin, jos pelaaminen tapahtuu arpajaislain 14 c §:ssä tarkoitetulla tavalla tunnistautuneena.	Tätä lakia ei sovelleta pidettäessä raha-automaatteja käytettävänä pelikasinon ulkopuolella. Lakia sovelletaan kuitenkin, jos pelaaminen tapahtuu arpajaislain 14 §:ssä tarkoitetulla tavalla *rekisteröityneeksi pelaajaksi* tunnistautuneena.
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . .

4.

Laki

oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 ja 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain (100/2013) 1 luvun 6 §:n 1 momentin 6 kohta,

muutetaan 1 luvun 2 §:n 2 momentin 6 kohta ja 6 §:n 2 momentin 5 kohta, sellaisina kuin ne ovat, 1 luvun 2 §:n 2 momentin 6 kohta laissa 117/2021 ja 6 §:n 2 momentin 5 kohta laissa 568/2020, sekä

lisätään 1 luvun 2 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1495/2016, 417/2019, 568/2020 ja 117/2021, uusi 7 kohta ja 1 luvun 6 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 1495/2016 ja 568/2020, uusi 6 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
1 luku	1 luku
Yleiset säännökset	**Yleiset säännökset**
2 §	2 §
Kilpailu- ja valvonta-asiat	*Kilpailu- ja valvonta-asiat*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Markkinaoikeus käsittelee kilpailu- ja valvonta-asioina myös sen toimivaltaan kuuluviksi säädetyt:	Markkinaoikeus käsittelee kilpailu- ja valvonta-asioina myös sen toimivaltaan kuuluviksi säädetyt:
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
6) elintarvikemarkkinalain (1121/2018) 11 ja 11 a §:ssä tarkoitettua elintarvikemarkkinavaltuutetun julkista varoitusta ja kieltoa koskevia päätöksiä sekä 12 a §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat. (voimaan 1.11.2021)	6) elintarvikemarkkinalain (1121/2018) 11 ja 11 a §:ssä tarkoitettua elintarvikemarkkinavaltuutetun julkista varoitusta ja kieltoa koskevia päätöksiä sekä 12 a §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat; *7) arpajaislaissa (1047/2001) tarkoitetut Poliisihallituksen esitykset seuraamusmaksun määräämisestä.*
6 §	6 §
Markkinaoikeudelliset asiat	*Markkinaoikeudelliset asiat*
Markkinaoikeus käsittelee markkinaoikeudellisina asioina asiat, jotka säädetään sen toimivaltaan kuuluviksi:	Markkinaoikeus käsittelee markkinaoikeudellisina asioina asiat, jotka säädetään sen toimivaltaan kuuluviksi:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
6) arpajaislaissa (1047/2001);	*kumotaan*
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
Markkinaoikeus käsittelee markkinaoikeudellisina asioina myös sen toimivaltaan kuuluviksi säädetyt:	Markkinaoikeus käsittelee markkinaoikeudellisina asioina myös sen toimivaltaan kuuluviksi säädetyt:
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
5) kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain 12 §:ssä tarkoitetut asiat.	5) kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain 12 §:ssä tarkoitetut asiat; *6) arpajaislaissa tarkoitetut muut kuin seuraamusmaksun määräämistä koskevat asiat.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

6.

Laki

sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n 1 momentin 16 kohta, sellaisena kuin se on laissa 118/2021, ja

lisätään 1 §:n 1 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 224/2008, 462/2011, 348/2013, 257/2014, 671/2015, 470/2017, 1052/2018, 301/2019, 659/2019, 570/2020, 900/2020 ja 118/2021, uusi 17 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki	*Ehdotus*
1 §	1 §
Lain soveltamisala	*Lain soveltamisala*
Tässä laissa säädetyssä järjestyksessä pannaan täytäntöön seuraavat seuraamukset:	Tässä laissa säädetyssä järjestyksessä pannaan täytäntöön seuraavat seuraamukset:
— — — — — — — — — — — — — — —	— — — — — — — — — — — — — — —
16) elintarvikemarkkinalain (1121/2018) 12 a §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu.	16) elintarvikemarkkinalain (1121/2018) 12 a §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu;
— — — — — — — — — — — — — — —	*17) markkinaoikeuden määräämä arpajaislaissa (1047/2001) tarkoitettu seuraamusmaksu.*
(voimaan 1.11.2021)	— — — — — — — — — — — — — — —
	Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . .