

Erityisasiantuntija Mari Pajula

Hallintovaliokunta torstai 11.11.2021 klo 12:15 / HE 135/2021 vp / Asiantuntijapyyntö

**STM:N ASiantuntijalausunto Hallintovaliokunnalle;
HE Eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi
laeiksi
(HE 135/2021 VP)**

Hallintovaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä (STM) asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi arpajaislaista ja siihen liittyvistä laeista. Tässä lausunnossa esitystä tarkastellaan rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta. STM on osallistunut valmisteluun sekä selvittänyt ja koonnut tietoa uudistukseen liittyvistä kokonaisuuksista.¹

Esitys nivoutuu osaksi monivaiheista rahapelijärjestelmän uudistamista haittojen torjumisen tehostamiseksi. Tarve tälle kehittämiselle on tunnistettu laajasti. Rahapelijärjestelmää uudistetaan parhaillaan arpajaislakiin nyt esitettyjen muutosten lisäksi kahdessa kokonaisuudessa: rahapelioliittisen ohjelman valmistelussa sekä rahapeli-toiminnan tuoton käyttöä ja operointia koskevassa uudistustyössä. Näiden ohella Veikkaus Oy on uudistanut omia toimiaan rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisyn tehostamiseksi sen omassa toiminnassa.

Rahapelijärjestelmää uudistettaessa on tärkeää katsoa kokonaisuutta ja varmistaa läpileikkaavasti kaikessa toiminnassa tietopohjainen perusteltavuus haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta. Rahapelioliittisessa ohjelmassa tarkastellaan rahapeliolitiikkaa ja sen kehittämistarpeita haittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamiseksi. Samalla pyritään varmistamaan tarpeenmukaiset ja toimivat ehkäisevät ja korjaavat palvelut rahapelihaittoihin. Ohjelmassa tarkastellaan haittojen ehkäisyä myös laajemmin yhteiskunnan eri rakenteissa.

Rahapelien toimeenpanoa ja rahapelijärjestelmää koskevien ohjausrakenteiden kehittäminen on yksi keskeinen kokonaisuus, jolla rahapelijärjestelmän toimivuutta rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi voidaan edelleen tehostaa. Rahapelien toimeenpanon ohjausta tarkastellaan rahapelioliittisessa

¹ STM:n asettama rahapelihaittojen seuranta ja sen mittareita sekä Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadatan käyttöä tarkastellut työryhmä julkaisi loppuraporttinsa 14.1.2021 (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8451-6>). STM:n yhteydessä toimiva rahapeli-toiminnan haitariskien ja haittojen arviointiryhmä teki selvityksen, johon se kokosi suosituksiaan raha-automaattien ja raha-automaattipelien haittojen hallinnan tehostamiseksi (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-6873-8>).

ohjelmassa. Tuoton operointia uudistettaessa on tärkeää varmistaa, että järjestelyt ovat tarkoituksenmukaisia järjestelmän pääasiallisen tavoitteen näkökulmasta siten, että tuotto pysyy järjestelmän suotuisana sivuseurauksena eikä liiketaloudellista intressiä vahvisteta.

Tiivistetyksi käsittelyssä olevaan esitykseen sisältyvät haittojen ehkäisyä ja vähentämistä koskevat muutokset ovat tarpeellisia osana rahapelijärjestelmän uudistamista. Esityksellä voidaan kokonaisuutena tehostaa haittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Tehokas vaikutus haittojen ehkäisemiseksi saavutetaan huolehtimalla haittojen ehkäisyä painottavasta asetustasoisesta sääntelystä sekä siitä, että valtio käyttää yksinoikeusjärjestelmässä sille kuuluvaa ohjausvaltaa varmistaakseen haittojen ehkäisyn ensisijaisuuden rahapelien toimeenpanossa. Rahapelijärjestelmän uudistamista tulee edelleen jatkaa osana edellä mainittuja kokonaisuuksia.

Yksityiskohtaiset huomiot esitykseen rahapelihaittojen ehkäisyn näkökulmasta

*Pakollisen tunnistautumisen laajentaminen myötä alaikäispelaamisen valvonta tehostuu ja avautuu mahdollisuus asettaa monipuolisesti kaikkea säänneltyä pelaamista yhtä aikaa koskevia rajoituksia. Tämä on yksinoikeuteen ja kattavaan pakolliseen tunnistautumiseen perustuvan mallin keskeinen potentiaali, ja se on ainutlaatuinen kansainvälisessä vertailussa. Esitykseen sisältyvä *peli- ja pelaajadatan saatavuuden parantaminen* viranomaistyöhön auttaa olennaisesti tarkentamaan tietopohjaa pelirajoituksista sekä pakollisen tunnistautumisen vaikutuksista yleisesti. Jatkotoimet ja asetustasoiset pelirajoitukset tulisi linjata tähän työhön nojaten.*

Välttämättömien tietojen varmistaminen arpajaislain 52 §:n mukaiseen työhön sosiaali- ja terveysministeriölle ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle on tärkeä osa haittojen ehkäisyn tehostamista ja yksinoikeusjärjestelmän potentiaalin hyödyntämistä haittojen ehkäisemiseksi. Tietojen saanti on pyritty turvaamaan myös voimassa olevassa arpajaislaissa, mutta muotoilu on käytännössä osoittautunut toimimattomaksi siihen sisältyvien tulkinnallisuuksien vuoksi. Datan puute on haitannut merkittävästi erityisesti STM:n yhteydessä tapahtuvaa rahapelien haittariskien arviointityötä.

Datan hyödyntämisen varmistaminen haittojen ehkäisemiseksi on tärkeää myös Veikkauksen sisällä. Veikkaus Oy:n velvoittaminen haittariskien arviointiin datan avulla ja Veikkaus Oy:lle asetettava velvoite ryhtyä haittojen ehkäisy- ja vähentämistoimiin arvion pohjalta parantaa merkittävästi mahdollisuuksia ehkäistä ja vähentää haittoja. Arviointia ei saisi hyödyntää pelaamisen edistämisen tarkoituksessa. Tarkoituksenmukaista toimeenpanoa voidaan ja on tärkeää edistää Veikkauksen ohjauksessa.

Yhden pelitoimijan mallissa ja kattavan pakollisen tunnistautumisen käyttöönoton myötä yksi data-aineisto tulee kattamaan kaiken säännellyn toiminnan. Tämä aineisto tuo valtavan ja kansainvälisesti ainutkertaisen potentiaalin rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamiseen. Esitetyt muutokset edistävät merkittävästi yksinoikeusjärjestelmän ja tunnistautumisen potentiaalin hyödyntämistä haittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä.

Rahapeliautomaattien haittojen hallinnan tehostaminen osana lainsäädäntöä, ohjausta ja rahapelin toimeenpanoa on välttämätöntä. Esitetyt muutokset *Rahapeliautomaattien haittojen hillitsemiseksi* niiden sijoittelua, omavalvontaa ja markkinointia koskevilla säännöksillä ovat tarpeellisia. Yhdessä Veikkaus Oy:n vastuullisuustoimien kanssa (automaattien määrän vähentäminen, pakollisen tunnistautumisen aikaistaminen ja siihen liitetyt pelirajoitukset/ pelinhallintavälineet) ne auttavat hillitsemään haittoja merkittäväällä tavalla. Jatkotoimien arviointi kehittyvään tietopohjaan nojaten on kuitenkin tärkeää.

Rahapeliin markkinointiin ehdotetut muutokset ovat perusteltuja, mutta esitettyjen muutosten vaikutuksia on syytä seurata mahdollisten jatkotoimien tarpeen arvioimiseksi.

Maksuliikenteen estot ovat markkinoinnin rajoitusten ohella tarpeellinen keino rajoittaa järjestelmän ulkopuolisten pelien saatavuutta. Tutkimusnäytön perusteella tarjonnan rajoittaminen on tehokkain keino ehkäistä haittoja. Tarvetta alleviivaa korkea haittariski ja haittojen korkea esiintyvyys. Toimenpide nostaa kynnystä siirtyä järjestelmän ulkopuolelle pelaamaan ja se on arvioitu vähentävän järjestelmän ulkopuolisten toimijoiden kiinnostusta Suomen markkinaa kohtaan. Vähentämällä järjestelmän ulkopuolisten pelien saatavuutta voidaan lisäksi vähentää painetta lisätä Veikkauksen pelitarjontaa vastauksena järjestelmän ulkopuoliselle tarjonnalle. Maksuliikenteen estojen vaikutuksia ja käytännön toteutusta on syytä seurata tarkasti ja arvioida lisäkeinojen käyttöönottoa.

Esityksessä *yritysten välisen liiketoiminnan mahdollistaminen* on toimi, jolla ei tavoitella haittojen ehkäisyn tehostamista. Varmaa vastausta toiminnan EU- ja kilpailuoikeudellisesta hyväksyttävyydestä on asiantuntijoiden mukaan mahdotonta saada etukäteen. Mikäli hankkeessa edetään käytäntöön, olisi tämän vuoksi tärkeää edetä askel kerrallaan arvioiden vaikutuksia ja hankkeeseen sisältyvien EU-oikeudellisten riskien toteutumista.

Suomalaisesta rahapelijärjestelmästä

Rahapelaamisen sääntely kohdentuu toisaalta rahapeliin yleiseen järjestämistapaan ja toisaalta rahapelitoimintaan yksityiskohtaisemmin. Yleinen rahapeliin järjestämistapa määrittää puitteet käytännön toimien toteuttamiselle. Haittojen torjumisen kannalta olennaisinta on se, miten tarjontaa säännellään ja ohjataan haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Yleisellä järjestelmällä on kuitenkin oma merkityksensä. Tutkimustietoa lisenssi- ja yksinoikeuspohjaisten järjestelmien eroista haittojen näkökulmasta on rajatusti saatavilla ja järjestelmien toteutuksissa on suuria eroja. Siltä osin kuin tutkittua tietoa on saatavilla, yksinoikeuspohjaiset järjestelmät näyttävät jonkin verran paremmalta yleismallilta haittojen kannalta. Tuoreen systemaattisen kirjallisuuskatsauksen² pohjalta voidaan todeta, että yksinoikeuteen perustuvissa järjestelmissä rahapelien kokonaiskulutus ja haitat näyttävät olevan jonkin verran alhaisemmalla tasolla kuin lisenssipohjaisissa järjestelmissä. Toisaalta yksinoikeusjärjestelmien riskinä todetaan, että ne saattavat olla alttiimpia eturistiriidoille. Järjestelmissä on toisaalta myös mainittuja sisäisiä eroja, jotka vaikuttavat haittojen esiintymiseen. Myös rahapelijärjestelmän ulkopuoliset yhteiskunnalliset ja kulttuuriset tekijät vaikuttavat kokonaisuuteen.

Yksinoikeusjärjestelmä ei itsestään tehosta rahapelihaittojen torjuntaa, mutta järjestelmä mahdollistaa haittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehokkaalla tavalla. Suomen malli on yhden toimijan yksinoikeusjärjestelmä ja sellaisena ainutlaatuinen. Edellä on kuvattu tämän esityksen mahdollistamia keinoja haittojen ehkäisyssä. Osa toimista on sellaisia, että niiden toteutus on mahdollista vain osana yksinoikeusjärjestelmää. Järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan rajoittaminen ei ole järjestelmäsidoista. Esityksessä uusia keinoja tältä osin ovat seuraamusmaksut arpajaislain vastaisesta markkinoinnista sekä maksuliikenteen estot. Suomalaiseen malliin liittyy seuraavia etuja suhteessa lisenssijärjestelmään:

- Rahapelitoiminta on suorassa valtion ohjauksessa ja ohjauksen keinovalikoima on laaja. Tarjontaa ja tuotekehitystä voidaan ohjata monipuolisesti erilaisissa viranomaisprosesseissa haittojen ehkäisemiseksi.
- Toimijoiden kilpailua estetään rajoittamalla markkinoille tuloa
- Yhden (valtio-omisteisen) toimijan mallissa ohjaus ja valvonta voi olla kustannustehokkaampaa ja tarkoituksenmukaisempaa kuin vastaavien toimien kohdentaminen laajaan joukkoon (yksityisiä) toimijoita.
- Yhden toimijan mallissa yhdistettynä esitykseen sisältyvään kattavaan pakolliseen tunnistautumiseen pelaajien kulutukselle on mahdollista asettaa kaiken säännellyn järjestelmän tarjonnan kerralla kattavia kulutusrajoja ja pelaamisen hallinnan välineitä. Lisenssimalleissa pelirajoituselementit ja pelaamisen hallinnan välineet ovat pelikieltoja lukuun ottamatta aina toimija- tai lisenssinhaltijakohtaisia ilman keskitettyä asettamismahdollisuutta.
- Sama sirpaleisuus koskee peli- ja pelaajadataa ja sen potentiaalia haittojen ehkäisemiseksi. Yhden pelitoimijan mallissa yhdistettynä pakolliseen tunnistautumiseen muodostuu kaiken säännellyn toiminnan kattava data-aineisto, joka tuo valtavan ja kansainvälisesti ainutlaatuisen potentiaalinen rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamiseen ja sitä tukevan

²Marionneau, V., Egerer, M., & Nikkinen, J. (2021): How do state gambling monopolies affect levels of gambling harm? Current Addiction Reports, <https://doi.org/10.1007/s40429-021-00370-y>

tietopohjan laajentamiseen. Esityksen yhtenä päämääränä on paitsi varmistaa aineiston käyttö haittojen ehkäisemiseen Veikkauksen omassa toiminnassa, mahdollistaa sen käyttö osana lakisääteistä rahapelien haittariskien arviointia, seuranta ja tutkimusta (STM ja THL).

Esitys on tärkeä askel suomalaisen järjestelmän potentiaalin lisäämisessä ja tämän potentiaalin hyödyntämisen tehostamisessa rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä. On tärkeää varmistaa, että rahapelijärjestelmän uudistamistyö myös muilta osin tukee järjestelmällisesti samaa tavoitetta. Riskinä on, että mikäli uudistuksilla ei kokonaisuudessaan riittävästi tehosteta haittojen ehkäisyä, yksinoikeusjärjestelmän säilyttämisen edellytykset heikkenevät pitkällä aikavälillä. Siirtyminen lisenssijärjestelmään yksinoikeusjärjestelmän kehittämisen sijaan olisi nykytiedon valossa merkittävä riski niin rahapelihaittojen kuin yleishyödylliseen käyttöön rahapelitoiminnasta saatavien varojen kannalta. Yksityiset toimijat tulouttavat valtiolle veroina ja muina maksuina aina huomattavasti pienemmän osuuden pelikatteesta ja markkinoiden osittainenkin avaaminen kilpailulle kasvattaisi markkinaa todennäköisesti juuri kaikkein haitallisimpien pelin kohdalla (raha-automaattipelin ja kasinopelit verkossa), mikä olisi riski pelihaittojen kannalta. Lisenssitoimijoiden verotuksen ja muiden maksujen puolestaan on oltava maltillisia, jotta pelitoimijoiden houkutus operoida markkinoilla ilman lisenssiä olisi pieni. Ongelma järjestelmän ulkopuolisesta tarjonnasta ei katoa, vaan on todellinen myös lisenssipohjaisissa järjestelmissä.