

Social- och hälsovårdsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lotterilagen och till lagar som har samband med den

Till förvaltningsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lotterilagen och till lagar som har samband med den (RP 135/2021 rd): Ärendet har remitterats till social- och hälsovårdsutskottet för utlåtande till förvaltningsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört (distanskontakt)

- konsultativ tjänsteman Elina Rydman, inrikesministeriet
- konsultativ tjänsteman Jukka Tukia, inrikesministeriet
- specialsakkunnig Mari Pajula, social- och hälsovårdsministeriet
- expert Liisa Palola, social- och hälsovårdsministeriet
- jurist Markus Latvala, Social- och hälsoorganisationernas understödscentral STEA
- specialforskare Maria Heiskanen, Institutet för hälsa och välfärd (THL)
- vice verkställande direktör Velipekka Nummikoski, Veikkaus Ab
- ekonomi- och förvaltningsdirektör Kari Vuorinen, Förebyggande rusmedelsarbete EHYT rf
- jurist Kai Massa, Turism- och Restaurangförbundet rf
- enhetschef Inka Silvennoinen, Spelkliniken
- verkställande direktör Kari Luoto, Finlands Dagligvaruhandel rf
- generalsekreterare Vertti Kiukas, SOSTE Finlands social och hälsa rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Folkpensionsanstalten
- Cancerorganisationerna
- Terveen rahapelikulttuurin puolesta ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

De ändringar som ingår i propositionen är enligt social- och hälsovårdsutskottets syn nödvändiga för att penningospelssystemet ska kunna förnyas, så att förebyggandet och minskningen av skade-

Utlåtande ShUU 17/2021 rd

verkningarna kan effektiviseras. Propositionen innehåller flera lagstiftningshelheter som, om de genomförs, främjar förebyggandet och minskningen av skadeverkningarna av penningsspel. Utskottet konstaterar att konsekvenserna av de föreslagna ändringarna dock baserar sig på hur staten, Veikkaus Ab och innehavarna av spelplatser genomför och övervakar reformen på ett sätt som förebygger och minskar olägenheterna.

Obligatorisk identifiering och fastställande av förlustgränser

Det föreslås att lotterilagens bestämmelser om obligatorisk identifiering ändras så att obligatorisk identifiering i fortsättningen gäller allt spelande av Veikkaus Ab:s penningsspel (14 §).

Gällande 13 c § 4 mom. innehåller ett bemyndigande att utfärda förordning, enligt vilket de spelregler som utfärdas genom förordning av inrikesministeriet utöver bestämmelser bland annat om spelinsatser, spelvinster och lottning även kan innehålla sådana bestämmelser om speltempot eller andra liknande egenskaper hos vissa kategorier av spel, vissa typer av spel eller vissa spel för att minska det problemspelande som spelen är förenade med. Inrikesministeriet har genom förordning utfärdat bestämmelser om begränsningar av spelande av penningsspel som förmedlas på webben via ett spelkonto. Enligt motiveringen till propositionen (s. 100) innehåller förordningen bland annat en obligatorisk konsumtionsgräns för vissa spel som innebär en särskild risk för skadeverkningar, och avsikten är att det även i fortsättningen genom förordning av inrikesministeriet ska utfärdas bestämmelser om motsvarande begränsningar även för andra penningsspel än de som spelas på webben, när identifierat spelande utvidgas till att gälla allt penningsspelande. Dessutom föreskrivs det i den föreslagna 14 c § i fortsättningen om Veikkaus Ab:s skyldighet att vid behov uppställa kvantitativa och tidsmässiga begränsningar för vissa kategorier av spel, vissa typer av spel, vissa spel och vissa spelare.

Social- och hälsovårdsutskottet anser att det är viktigt att utvidga den obligatoriska identifieringen, men konstaterar att identifiering i sig inte är en tillräcklig åtgärd för att förebygga olägenheter. Med hjälp av obligatorisk identifiering av allt penningsspel kan man förebygga och minska skadeverkningarna av penningsspel, eftersom registrering av spelaren som kund hos Veikkaus Ab gör det möjligt att använda olika redskap för att hantera spelandet, såsom exempelvis spelspärrar och förlustgränser för spelandet. Utskottet understryker att det ska vara möjligt att identifiera sig för spel som spelas utanför internet också för personer som saknar dator eller smarttelefon.

Utskottet betonar att framgången med förebyggandet av spelskador således i avgörande grad påverkas av innehållet i inrikesministeriets förordning och Veikkaus Ab:s begränsningar i fråga om spelreglerna för penningsspel. Om spelreglerna och spelbegränsningarna är otillräckliga, kan man inte påverka problemspelande via dem. De förlustgränser som nu uppställts är enligt social- och hälsovårdsutskottets syn mycket höga med tanke på förebyggandet av spelskador. Social- och hälsovårdsutskottet föreslår att förvaltningsutskottet i sitt betänkande konstaterar att de nuvarande förlustgränserna är för höga med tanke på att förebygga och minska skadeverkningar och att de bör sänkas.

Enligt den utredning som utskottet fått finns det till exempel många kunder med spelproblem bland dem som ansöker om grundläggande utkomststöd. Ekonomin för de kunder som har spelproblem är inte under kontroll och man strävar efter att korrigera situationen exempelvis med

Utlåtande ShUU 17/2021 rd

snabblån eller konsumtionskrediter med hög ränta. Ofta kan situationen också leda till förlust av kreditupplysningar, vilket i sin tur försvårar tillgången till bostad eller försäkringar. Kundens räkningar och hyror kan vara obetalda och sedvanliga matbutiksutgifter kan saknas.

Utskottet betonar att spelgränserna bör fastställas på basis av kunskap så att de verkligen stöder begränsningen av problemspelande. Utskottet konstaterar dock att det utöver tillräckligt låga förlustgränser också behövs andra åtgärder i synnerhet för att förebygga spelproblem för dem som har det sämst ställt, eftersom till exempel de som ansöker om utkomststöd enligt den utredning som fått i betydande grad också spelar utländska nätspel. Utskottet är särskilt oroat över situationen för barnfamiljer med problemspelande.

Marknadsföring av penningspel

I propositionen föreslås bland annat nya bestämmelser om marknadsföring av penningspel i 14 b § i lotterilagen, genom vilka marknadsföringen begränsas i större utsträckning än för närvarande. Enligt paragrafens 1 mom. får Veikkaus Ab marknadsföra penningspelen och bolaget om marknadsföringen till sin volym, omfattning, synlighet och frekvens är måttfull samt nödvändig för att efterfrågan på penningspel ska styras in på sådan penningspelsverksamhet som bedrivs enligt denna lag och på sådant penningspelande som ger upphov till mindre ekonomiska, sociala och hälsomässiga skadeverkningar.

Utskottet understöder de föreslagna nya begränsningarna av marknadsföringen. Utskottet konstaterar dock att det med tanke på verkställigheten är av betydelse hur till exempel kravet på återhållsamhet tolkas och hur övervakningen av marknadsföringen genomförs.

Även skillnaden mellan information och marknadsföring kan enligt utskottet vara vag. Till exempel information om obligatorisk identifiering gör spelbolaget och spelandet synligare och kan verka som lockelse till och påminnelse om att spela, varvid den fungerar som marknadsföring. Marknadsföring som främjar olägenheter definieras i 14 b § 2 mom., vilket bidrar till att skapa klarhet i gränsdragningen. Utskottet betonar dock att man vid verkställandet av propositionen bör säkerställa att den information som samlas in i och med den utvidgade identifieringsskyldigheten inte utnyttjas för att öka spelandet.

Enligt utskottet finns det skäl att följa upp konsekvenserna av de föreslagna begränsningarna i marknadsföringen för att bedöma behovet av eventuella fortsatta åtgärder. Vid uppföljningen bör särskild uppmärksamhet fästas vid den marknadsföring som sker på spelplatserna, produktinformationen om spelplatserna, konsekvenserna av ändringarna i fråga om vadhållningsspel samt ändringarnas inverkan på marknadsföringen och utbudet av spel utanför systemet. Utskottet anser det dessutom viktigt att man söker nya sätt att med motsvarande mål begränsa marknadsföringen av spelbolag utanför systemet med ensamrätt i Fastlandsfinland.

Spärrar mot betalningsrörelse

Propositionen innehåller bestämmelser om sådana spärrar mot betalningsrörelse som riktar sig mot penningspelsbolag som marknadsför penningspel i strid med lotterilagen. Enligt propositionsmotiven (s. 54) är syftet med spärrar mot betalningsrörelse att försöka begränsa tillgången

Utlåtande ShUU 17/2021 rd

till sådant utbud av penningspel som står utanför systemet med ensamrätt och som marknadsförs i strid med lotterilagen. Med det avses i praktiken att banken eller någon annan betaltjänstleverantör spärrar sådana betalningstransaktioner som hänför sig till lagstridig penningspelverksamhet.

Spärrar mot betalningsrörelse är enligt utskottet vid sidan av begränsningar i marknadsföringen ett nödvändigt sätt att begränsa tillgången till spel utanför systemet. Ju mer effektivt man lyckas bekämpa spelande utanför ensamrättssystemet genom spärrar mot betalningsrörelse eller andra begränsningar till exempel av marknadsföringen, desto bättre stöder helheten en penningspelspolitik som är hållbar med tanke på förebyggandet och minskningen av skadeverkningar och en penningspelverksamhet som överensstämmer med lotterilagen.

Enligt erhållen utredning är en begränsning av utbudet på basis av forskningsrön det effektivaste sättet att förebygga olägenheter. Genom spärrar mot betalningsrörelse höjs tröskeln för att övergå till att spela utanför det inhemska systemet. Det har också uppskattats att spärrarna minskar intresset för den finländska marknaden hos aktörer som inte omfattas av systemet. Genom att minska tillgången till spel utanför systemet kan man dessutom minska trycket på att öka Veikkaus Ab:s spelutbud som svar på utbudet utanför systemet.

Utskottet konstaterar att det finns skäl att noggrant följa effekterna av spärrar mot betalningsrörelse och bedöma behovet av att ta i bruk eventuella ytterligare åtgärder.

Placering av penningspelsautomater och egenkontroll

Det föreslås att 16 § i förslaget till lotterilag preciseras genom bestämmelser om placering av penningspelsautomater. Enligt paragrafen ska penningspelsautomaterna placeras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt. Vid placeringen av automater och vid tillgänglighållandet av dem på spelplatser ska enligt propositionsmotiven (s. 110) särskild vikt fästas vid de skadeverkningar som penningspelen orsakar minderåriga och personer i utsatt ställning. För att säkerställa att dessa mål uppnås föreslås det i propositionen att det till lagen fogas en ny 16 a § om egenkontroll. I paragrafen föreskrivs om skyldigheten för såväl Veikkaus Ab som innehavaren av ett spelställe för penningspelsautomater att upprätta en skriftlig plan för egenkontroll. Paragrafens 4 mom. innehåller ett bemyndigande att utfärda förordning, enligt vilket närmare bestämmelser om utarbetandet av planerna och om deras innehåll och genomförande får utfärdas genom förordning av inrikesministeriet.

Utskottet anser att det är nödvändigt att precisera regleringen i fråga om placeringen av penningspelsautomater och egenkontrollen, men konstaterar att det med tanke på förebyggandet och minskningen av skadeverkningarna är av betydelse hur bestämmelserna genomförs i praktiken. Skyldigheten att utöva egenkontroll ökar spelplatsinnehavarnas ansvar. Utskottet anser dock att det med tanke på förebyggandet av spelskador är av betydelse hur bestämmelser om egenkontroll utfärdas genom förordning av inrikesministeriet och hur genomförandet av egenkontroll övervakas.

Vid utfrågningar i utskottet har det i anslutning till 16 § och motiveringarna till den (s. 109—10) uttryckts oro över att man på försäljningsställena ska uppställa motstridiga mål: å ena sidan ska penningspelsautomaterna placeras så att det är möjligt att uträtta ärenden i affärslokalen utan vi-

Utlåtande ShUU 17/2021 rd

suell kontakt med penningspelsautomaterna och å andra sidan ska automaterna kunna övervakas utan hinder.

Utskottet anser det vara viktigt att konsekvenserna av verkställandet av bestämmelserna om placering av penningspelsautomater och egenkontroll bevakas på basis av spel- och spelardata samt forskningsrön.

Fortsatta åtgärder

Som helhet betraktat stöder de föreslagna reformerna av regleringen, tillsynen, styrningen, marknadsföringen och spärningen av penningspel förebyggandet och minskningen av skadeverkningarna av penningspel.

Modellen med en enda spelaktör gör det möjligt att förebygga och minska skadeverkningarna på ett effektivt sätt. Övergången till ett licenssystem i stället för att utveckla ett system med ensamrätt skulle enligt den utredning som fått i ljuset av den nuvarande informationen utgöra en betydande risk med tanke på såväl skadeverkningar av penningspel som allmännyttig användning av de medel som fås från penningspelsverksamheten. Enligt utskottet främjar propositionen för sin del en flerstegsreform av penningspelssystemet i syfte att effektivisera bekämpningen av skadeverkningarna. Med tanke på effekterna av förebyggandet av olägenheter är det också av avgörande betydelse vilket innehåll de normer på lägre nivå som utfärdas genom bemyndigandena att utfärda förordning får. Utskottet konstaterar att genomförandet av de normer som utfärdas genom förordningarna och deras inverkan på förebyggandet av skadeverkningar bör bevakas och regleringen ändras, om de inte är tillräckliga för att förebygga skadeverkningar av spel.

Utskottet betonar att de föreslagna begränsningarna inte i sig räcker till för att bekämpa skadeverkningarna av spel, utan det är också avgörande hur man i större utsträckning kan förebygga och minska skadeverkningarna av penningspel i vårt samhälle. I fortsättningen är det viktigt att säkerställa att också annat reformarbete systematiskt stöder samma mål. Enligt erhållen utredning bereds det penningspelspolitiska programmet i en tjänstemannaarbetsgrupp som tillsatts av social- och hälsovårdsministeriet. Utskottet anser det vara viktigt att förebyggandet av skadeverkningar av penningspel genomförs som en större helhet som en del av det förebyggande rusmedelsarbetet samt det arbete som främjar välfärd och hälsa. Enligt utskottet är det särskilt viktigt att främja förebyggandet av överskuldssättning och identifieringen av penningspelsproblemet i tjänsterna samt säkerställa tillgången till stöd- och vårdtjänster av hög kvalitet.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Social- och hälsovårdsutskottet föreslår

att förvaltningsutskottet beaktar det som sägs ovan.

Utlåtande ShUU 17/2021 rd

Helsingfors 27.10.2021

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Markus Lohi cent
vice ordförande Mia Laiho saml
medlem Pekka Aittakumpu cent
medlem Kim Berg sd
medlem Kaisa Juuso saf
medlem Arja Juvonen saf
medlem Noora Koponen gröna (delvis)
medlem Terhi Koulumies saml
medlem Merja Kyllönen vänst
medlem Aki Lindén sd
medlem Hanna-Leena Mattila cent
medlem Ilmari Nurminen sd
medlem Veronica Rehn-Kivi sv
medlem Minna Reijonen saf
medlem Heidi Viljanen sd.

Sekreterare var

utskottsråd Päivi Salo.