

Erityisasiantuntija Mari Pajula

Sosiaali- ja terveysvaliokunta perjantai 15.10.2021 klo 09:45 / HE 135/2021 vp / Asiantuntijapyyntö

**STM:N ASiantuntijalausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle;
HE eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi
laeiksi
(HE 135/2021 VP)**

Sosiaali- ja terveysvaliokunta 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

Rahapelijärjestelmän osakokonaisuudet ja niiden kehittäminen

Hallitusohjelmassa linjataan haittojen ehkäisyn tehostamisesta ja yksinoikeusjärjestelmän vahvistamisesta. Rahapelijärjestelmän ohjaus ja toimeenpano koostuu kahdesta kokonaisuudesta:

1. Rahapeli-toiminta ja haittojen ehkäisy sekä vähentäminen
2. Tuotonjako

Rahapelijärjestelmää uudistetaan parhaillaan molemmissa osakokonaisuuksissa ja se on katsottu tarpeelliseksi erityisesti haittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamiseksi. Eduskunnan käsittelyssä parhaillaan oleva HE ja STM-vetoisesti valmisteltava rahapelipoliittinen ohjelma keskittyvät rahapeli-toiminnan ja haittojen ehkäisyn kokonaisuuteen (1). Tuotonjaon (2) uudistamista on aiemmin käsitelty Erkki Liikasen työryhmässä, jonka työtä parhaillaan istuva valtiosihteeri-ryhmä jatkaa. Rahapelijärjestelmän uudistaminen haittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamiseksi on tärkeää kaikissa näissä uudistuksissa.

Huomiot esitykseen rahapelihaittojen ehkäisyn näkökulmasta

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 haatariskien 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>).

Hallituksen esitykseen sisältyvät haittojen ehkäisyä ja vähentämistä koskevat muutokset ovat tarpeellisia osana rahapelijärjestelmän uudistamista ja niillä voidaan kokonaisuutena tehostaa haittojen ehkäisyä ja vähentämistä.

Pakollisen tunnistautumisen laajentaminen mahdollistaa pelirajoitusten ja pelaamisen hallinnan työkalujen käytön. Pelirajoituskokonaisuus konkretisoi paljolti pakollisen tunnistautumisen potentiaalin haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Mahdollisuus asettaa monipuolisesti kaikkea säänneltyä pelaamista koskevia rajoituksia on yksinoikeuteen ja kattavaan pakolliseen tunnistautumiseen perustuvan mallin keskeinen potentiaali, ja se on ainutlaatuinen kansainvälisessä vertailussa. Rajoitustyökalujen toimivuutta arvioidaan parhaillaan STM:ssä. 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 Terveystieteiden 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.

Veikkauksen osalta dataa koskevista oikeuksista ja velvollisuuksista säättäminen on myös tärkeä osa kokonaisuutta. 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. Peli- ja pelaajadatan pohjalta tehtävää arviointia ei saisi hyödyntää pelaamisen edistämisen tarkoituksessa.

Yhden pelitoimijan mallissa ja kattavan pakollisen tunnistautumisen käyttöönoton myötä yksi data-aineisto tulee kattamaan kaiken säännellyn toiminnan ja 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 ja yhdessä Veikkaus Oy:n vastuullisuustoimien kanssa (automaattien määrän vähentäminen, pakollisen tunnistautumisen aikaistaminen ja siihen liitetyt pelirajoitukset/

pelinhallintavälineet) 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. Seurannassa on syytä kiinnittää erityistä huomiota pelipisteissä tapahtuvaan markkinointiin, pelipaikkoja koskevaan tuoteinformaatioon, vedonlyöntipelejä koskevien muutosten vaikutuksiin sekä muutosten vaikutukseen järjestelmän ulkopuolisten pelien markkinointiin ja tarjontaan.

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. Toimenpiteen on arvioitu myös 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 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.

Rahapelijärjestelmän uudistamista on syytä jatkaa

Esitys nivoutuu osaksi monivaiheista rahapelijärjestelmän uudistamista haittojen torjumisen tehostamiseksi. Ensimmäinen vaihe konkretisoitui vuoden 2017 alussa, kun uusi Veikkaus Oy aloitti toimintansa (HE 132/2016). Haittojen torjumisen tehostamista katsottiin olevan tarpeellista tämän jälkeen jatkaa ja vuonna 2019 toteutetussa uudistuksessa työtä jatkettiin lisäämällä lakiin säännös pakollisesta tunnistautumisesta hajasijoitetussa raha-automaattipelaamisessa. Nyt käsiteltävä esitys jatkaa tätä työtä haittojen ehkäisyn ja vähentämisen konkretisoimiseksi.

Rahapelijärjestelmän uudistaminen jatkuu edelleen. Työtä jatketaan osana rahapelioliittisen ohjelman valmistelua. Edellä on tuotu esille joitakin jatkotoimien tarpeen arviointia vaativia asiakokonaisuuksia myös laissäädännön osalta. Rahapelijärjestelmän uudistamista on arvioitava kokonaisuutena ja jatkotoimia tulee arvioida tarkentuvaan tietopohjaan nojaten.

Veikkaus Oy:n ohjauksen ja rahapelitoiminnan tulee olla yhtiön erityistehtävän mukaista ja järjestelmän kokonaisuus tulee varmistaa haittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta kaikilta osin tarkoituksenmukaiseksi. Järjestelmän ohjaus ja sitä koskevat rakenteet ovat merkittävä osa rahapelijärjestelmää ja näiden kehittäminen vaatii osaltaan muutoksia arpajaislakiin. Tähän liittyy Veikkaus Oy:n tuottojen operointi tulevaisuudessa ja toimintatapojen varmistaminen siten, että rakenteet tukevat mahdollisimman hyvin haittojen ehkäisyä ja vähentämistä.

Yhden pelitoimijan malli tai yksinoikeusjärjestelmä ei itsestään tehosta rahapelihaittojen torjuntaa, mutta järjestelmä mahdollistaa haittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehokkaalla tavalla. Esitys on tärkeä askel järjestelmän potentiaalin hyödyntämisen tehostamisessa. Jatkossa on tärkeää varmistaa, että myös muu uudistamistyö 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.