

5.2.2021

Sisäministeriö
kirjaamo@intermin.fi
lainsaadantoyksikko_poliisiosasto@intermin.fi

Lausuntopyyntö 7.1.2021 SMDno-2019-2239

Luonnos hallituksen esitykseksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (KKV) lausuntoa arpajaislain ja eräiden muiden lakien muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta. KKV lausuu asiassa seuraavaa.

Uudistuksen tavoitteet

Suomen rahapelijärjestelmäksi on valittu valtio-omisteinen ja lakisääteinen yksinoikeusjärjestelmä. Monopolin EU-oikeudellisen hyväksyttävyyden näkökulmasta järjestelmän tulee toimia johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti kohti yleisen edun tavoitteita. Uudistuksella pyritään eheään rahapelaamisen ohjaamisen kokonaisuuteen.

Keskeinen tavoite rahapelipolitiikassa on rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisy ja vähentäminen. Yhtäältä tähän pyritään vahvistamalla rakennetta – lakisääteistä yksinoikeutta ja toisaalta rakenteen mahdollistamien toimenpiteiden avulla. KKV pitää erityisen hyvänä, että uudistuksessa tunnistetaan tämä jaottelu rakenteeseen ja toimintaan, sekä pyritään eheään loogiseen kokonaisuuteen, jonka ne muodostavat.

Pakollinen tunnistautuminen

Esityksessä ehdotetaan pakollisen tunnistautumisen ulottamista vaiheittain kaikkeen rahapelaamiseen. KKV pitää ehdotusta välttämättömänä ja se tukee kokonaisuuden johdonmukaisuutta. Nykytilanteessa tunnistautumattomasta pelaamisesta valtaosa on peliautomaateilla pelaamista. Se on useiden tutkimusten mukaan myös juuri se pelityyppi, joka aiheuttaa eniten peliongelmiä.

Pakollinen tunnistautuminen lisää Veikkauksen pelidatan kattavuutta. Kokonaisuuden ja uudistuksen tavoitteiden kannalta KKV pitää pakollisen tunnistautumisen täydellisyyttä aivan keskeisenä. Ensiksi se mahdollistaa laadukkaan tutkimuksen, jolla voidaan lisätä tietoa peliongelmiin esiintyvyydestä ja siihen johtavista tekijöistä. Toiseksi se mahdollistaa pelaamisen hallinnan välineiden kehittämisen ja kustannustehokkaan kohdennetun vastuullisuusviestinnän. Kolmanneksi kattavan pelidatan avulla voidaan selvittää pelien välistä keskinäistä korvaavuutta – niiden substituutiosuhteita. Tämä puolestaan mahdollistaa kanavointitoimet Veikkauksen pelitarjonnan sisällä haitallisista peleistä kohti vähemmän haitallisia pelejä.

5.2.2021

Pelirajoitusten tehokas käyttö, sekä muut vastuullisuustyökalut edellyttävät riittävän laajaa pakollista tunnistautumista. Pelikohtaisten tappiorajojen lisäksi kaikkea pelaamista koskevat tappiorajat ovat tärkeä osa pelihaittojen vähentämistä. KKV pitää tärkeänä, että tappiorajoihin toistuvasti törmääviä pelaajia kehoitettaisiin aika ajoin uudelleen harkitsemaan rajojen määrittämistä.

Maksuliikenteen estäminen

Yksinoikeusjärjestelmän vahvistamiseksi ja kanavointikyvyn turvaamiseksi esitetään maksuliikenteelle asetettavien estojen käyttöönottoa. KKV pitää tätä kokonaisuuden kannalta perusteltuna. Ehdotuksen mukaan maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskeva kielto kohdistuu poliisihallituksen ylläpitämään konekieliseen listaan toimijoista, jotka ovat markkinoineet rahapelejä 62 §:n 2 momentin 1 kohdan vastaisesti ja joiden rahapelien toimeenpano on 62 a §:n nojalla kielletty.

Maksuliikenteen estämisen tarkoituksena on rajoittaa Manner-Suomen ulkopuolelle suuntautuvaa pelaamista. Eston kiertämien ei todennäköisesti ole kovin vaikeata ja se tulee vähentämään erityisesti satunnaista pelaamista. Kuten esityksessä todetaan, haitta näkökulmasta suurin vaikutus on olettavasti sillä, että vähennetään tai hidastetaan riskipelaamisen kehittymistä ongelmapelaamiseksi.

Peli- ja pelaajadatan käyttö ja yhdistäminen muihin aineistoihin

Veikkauksen pelien pelaamiseen liittyvä data ja sen suunniteltu käyttö on tärkeä osa esityksen tavoitteiden saavuttamista. Uudistus, jonka mukaan pelidataa tullaan käyttämään 52 §:n mukaisiin tehtäviin on merkittävä parannus aiempaan tilanteeseen ja osaltaan vahvistaa järjestelmävalinnan hyväksyttävyyttä.

KKV pitää myös tärkeänä ja kannatettavana sitä, että mahdollistetaan pelidatan yhdistäminen muihin aineistoihin, ennen kaikkea haittatutkimusaineistoihin ja rekisteriaineistoihin, joista selviävät muun muassa demografiset tiedot ja tulotiedot. Tietojen pseudonymisointiin tulee kiinnittää huomiota, mutta samalla KKV huomauttaa, että pelaajakohtaisen pelihistorian tutkiminen tulisi säilyttää mahdollisena. Tällöin voidaan saada merkittävää uutta tutkimustietoa siitä, miten pelihistoria ja muut yhdistettävistä tiedoista saatavat muuttujat vaikuttavat ajassa peliongelmiin kehittymiseen ongelmattomasta pelaamisesta riskipelaamisen kautta ongelmapelaamiseksi.

Markkinointisäännökset ja valvonta

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on edellytetty markkinoinnilta maltillisuutta ja kanavointia. Lisäksi säännösehdotuksessa on listattu esimerkinomaisesti eräitä markkinointitapoja, joihin EUT:n tuomioissa on viitattu.

KKV pitää ongelmallisena, että säännöksessä käytetään erilaisia tulkinnanvaraisia ilmauksia (esimerkiksi runsas rahapelaaminen,

ALLEKIRJOITETTU KONEELLISESTI
ASIANHALLINTAJÄRJESTELMÄSSÄ

5.2.2021

kohtuullinen rahapelaaminen, liiallinen suurten voittojen korostaminen), mutta luonnosehdotuksen perusteluissa ei ole käsitelty tapoja arvioida suunnitteilla olevan markkinoinnin lainmukaisuutta ennakkoon. Kun vastakkain ovat myynninedistäminen ja yksittäistapauksittain jälkikäteen täsmentyvät valvontasäännökset, tarvitaan tueksi itse- tai yhteissäätelyjärjestelmää taikka Panimo- ja virvoitusjuomateollisuuden kehittämää lautakuntajärjestelmää. Tärkeää on, että suunniteltua markkinointia ennakkoon arvioimassa on ulkopuolisia asiantuntijoita. Valvojan rooli on myös keskeinen, koska valvojan nk. compliance-toiminta edesauttaa säännösten tarkoitusten toteutumista. Siksi on ilahduttavaa, että luonnoksessa korostuu valvojan neuvova ja ohjaava rooli.

Säännösehdotusluonnoksessa kielletään markkinoinnin kohdistaminen paitsi alaikäisiin myös haavoittuviin kohderyhmiin, mikä on KKV:n kannan mukaan tarpeellista haittojen vähentämiseksi. Kun kaikilta pelaajilta edellytetään rekisteröintiä, on mahdollista hahmottaa, millaiset kuluttajaryhmät ja missä tilanteissa ovat erityisen haavoittuvia.

Alaikäisten käytön kieltäminen markkinoinnissa on selkeä parannus, jota KKV kannattaa.

Rahapelien totaalimarkkinointikielto koskisi televisio- ja radiotoimintaa, kuvaohjelman elokuvateatterissa tapahtuvaa julkista esittämistä ja julkaisutoimintaa, joka on suunnattu alaikäisille sekä sellaisen median palvelua, joka on suunnattu alaikäisille tai vetoaa erityisesti alaikäisiin ja nuoriin henkilöihin. Säännöksen täsmentäminen olisi hyödyllistä erityisesti julkaisutoiminnan ja nuoriin henkilöihin ja alaikäisiin erityisesti vetoavan median palvelun osalta. Alaikäiset tavoittavaa markkinointia ei ole kielletty, mutta siltä osin on seurattava sellaisen markkinoinnin sisältöä ja vaikutuksia.

Tähän liittyen KKV korostaa, että haittojen vähentäminen on mahdollista vain, jos siinä työssä käytetään samaa tietämystä pelaajien käyttäytymisestä kuin mihin nojataan pelien markkinoinnissa.

Luonnosehdotuksen mukaan rahapelien kuvallisessa tai painetussa julkaisussa 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. On sinänsä ilahduttavaa, että pelaajille olisi jatkossa annettava tietty perusinformaatio pelikiellon asettamisen mahdollisuudesta ja peliongelmiin apua tarjoavasta tahosta. Informaatiota koskeva säännösehdotus on rajattu kuvalliseen tai sanalliseen painettuun julkaisuun silloin, kun se on mahdollista markkinointimateriaalissa käytettävän tilan vuoksi. Muotoilu herättää kysymyksiä, onko valittu informaatiomalli esitetyin rajoituksin käytännössä toimiva? Lisäksi on otettava huomioon, että tiedon perillemenon kannalta on keskeistä, miten ja missä yhteydessä tieto annetaan.

Ellei säännöstä ole mahdollista selkiyttää, tarvitaan perusteluihin joitakin esimerkkejä, jotka antaisivat pohjaa säännöksen soveltamiselle. Mikäli säännösten soveltamista konkretisoimaan kehitetään yhteissäätely- tai

5.2.2021

lautakuntamalli, on myös siinä yhteydessä mahdollista saada markkinoijalle ohjausta säännöksen huomioon ottamiseen.

Sama koskee pelirajojen asettamista: pelaajan toiminnan kannalta on tärkeää, millaiset oletusvaihtoehdot ovat, missä vaiheessa ja miten ne esitellään pelaajalle. Aiheesta on runsaasti tutkimusta ja hyviä käytäntöjä – ohessa linkki tuoreimpaan <https://www.bi.team/publications/applying-behavioural-insights-to-design-safer-gambling-tools/>.

Ehdotettujen valvontasäännösten mukaan Poliisihallitus valvoisi sekä arpajaislain markkinointi- että kuluttajansuojalain 2 luvun markkinointisäännöksiä rahapelien markkinoinnin osalta.

Kuluttaja-asiamiehen (KA) toimivalta arpajaisten/rahapelien markkinoinnin valvontaan määräytyy KSL 2 luvun mukaan, jonka sisältö ja käsitteet pohjautuvat direktiiviin sopimattomista kaupallisista menettelyistä (UCPD, 2005/29/EY). KA:n valvontatoimivalta on siten yleinen ja mahdollistaa tarvittaessa puuttumisen sopimattomiin kaupallisiin menettelytapoihin ja kansallisesti myös hyvän tavan vastaisiin menettelyihin. Myös rahapelit kuuluvat direktiivin ja siten KSL 2 luvun soveltamisalaan.

Hallituksen esityksessä 54/19, jonka tarkoituksena oli toimeenpanna Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä, todettiin, että Poliisihallitusta ei esitetty UCP-direktiiviä ja siis KSL 2 lukua valvovaksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi. Kyseisen HE:n perustelujen mukaan tähän oli perusteena kansalliset rahapelien markkinointia koskevat lainsäädännölliset ratkaisut, joiden takia UCP-direktiivin merkitys Poliisihallituksen tosiasiallisen valvontatyön kannalta on vähäinen. Arpajaislain markkinointisääntelyn tavoitteet eivät ole samanlaiset kuin UCP-direktiivin. Sikäli markkinointitoimenpiteiden arviointi KSL 2 luvun nojalla ei välttämättä tapahdu samalla tavalla kuin arpajaislain näkökulmasta.

Esimerkiksi alkoholilainsäädännössä kuluttajansuojalain ja alkoholilain suhde on ratkaistu alkoholilain 50 §:n 2 momentin 7-kohdassa siten, että alkoholilakiin on lisätty KSL:n markkinointisäännösten keskeinen sisältö. Myös lainsäädännön ymmärrettävyyden ja noudattamisen helpottamiseksi voisi olla selkeämpää, että kaikki erityisvalvojan toimivaltaan kuuluvat rahapelien markkinointia koskevat säännökset löytyisivät arpajaislaista. Kuluttaja-asiamiehellä on joka tapauksessa yleistä toimivaltaa puuttua rahapelin markkinointiin tarvittaessa.

Veikkaus Oy:n perustettava tytäryhtiö

Esitysluonnoksessa arpajaislakiin lisättäisiin säännökset, jotka mahdollistaisivat Veikkaus Oy:lle yritysten välisen liiketoiminnan harjoittamisen perustettavan tytäryhtiön kautta. Esitysluonnoksen mukaan liiketoiminnassa olisi kyse digitaalisten pelituotteiden ja palvelujen tarjoamisesta kansallisesti toimiville rahapeliyhtiöille Euroopan alueella ja myöhemmässä vaiheessa muilla kansainvälisillä markkinoilla.

5.2.2021

Esitysluonnoksen mukaan kilpailu- ja valtioneuvoston asettamat vaatimukset huomioitaisiin sekä säännöseroissa, liiketoiminnan käytännön toteutuksessa, että aloittavan yhtiön toiminnan rahoitusjärjestelyissä. Ehdotetun arpajaislain 12 §:n 4 momentin mukaan muu kuin rahapelitoiminta on eriytettävä kirjallisesti Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnasta ja tytäryhtiön ja Veikkaus Oy:n väliset taloudelliset suhteet on järjestettävä markkinaehtoisesti. Markkinaehtoperiaatetta sovellettaisiin esitysluonnoksen mukaan kaikkiin yhtiöiden välisiin liiketoimiin, mukaan lukien korvauksiin aineettoman omaisuuden hyödyntämisestä. Esitysluonnoksen mukaan ehdotetulla sääntelyllä ei olisi tarkoitus muuttaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston toimivaltaa arvioida tytäryhtiön toimintaa kilpailulain 4 a luvun mukaisen kilpailuneutraaliteettisääntelyn puitteissa.

KKV toteaa, että yritysten välisen liiketoiminnan eriyttäminen rahapelitoiminnasta sekä Veikkaus Oy:n ja tytäryhtiön välisen taloudellisten suhteiden markkinaehtoisuus ovat vähimmäisedellytyksenä kilpailuneutraaliteettiin ja EU:n valtioneuvoston asettamien riskien hallinnassa. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ole arvioitu, voisiko tytäryhtiö edellä mainituista toimista huolimatta nauttia sellaisesta kilpailuedusta, jota yksityiset kilpailijat eivät voisi saada. Esitysluonnoksen mukaan tytäryhtiö ei voisi saada omistussuhteesta taloudellista etua muihin markkinatoimijoihin verrattuna hyötymällä Veikkaus Oy:n toiminnan volyymin tai Veikkaus Oy:n rahapelitoimintaa koskevasta yksinoikeudesta edes välillisesti. Esitysluonnoksessa todetaan kuitenkin, että tytäryhtiön liiketoiminta käynnistyisi tarjoamalla Veikkaus Oy:n rahapelitoimintaan kehitettyjä pelipalveluita ja -tuotteita. KKV:n näkemyksen mukaan jatkovalmistelussa olisi tärkeää kiinnittää huomiota siihen, hyötyisikö tytäryhtiö Veikkaus Oy:ltä saamiensa palvelujen ja tuotteiden kautta Veikkaus Oy:n yksinoikeudesta tavalla, joka voisi synnyttää sille kilpailu- ja valtioneuvoston asettamien riskien näkökulmasta ongelmallisena pidettävän ylivertaisen aseman suhteessa kilpaileviin markkinatoimijoihin, joilla ei olisi vastaavaa mahdollisuutta.

Lisäksi KKV toteaa, että esitysluonnoksessa ei kuvailla digitaalisten pelituotteiden ja palvelujen markkinoita ja niillä vallitsevia kilpailuolosuhteita eikä tytäryhtiön perustamisen vaikutuksia niihin. Näitä tietoja voidaan KKV:n näkemyksen mukaan pitää edellä todetun kilpailuneutraaliteettiin ja valtioneuvoston asettamien riskien näkökulmasta ongelmallisena pidettävien riskien vuoksi merkityksellisinä, ja esitystä olisi tältä osin tarpeen täydentää jatkovalmistelussa.

Esitysluonnoksen mukaan eräs tapa estää tytäryhtiön hyötymisen omistussuhteesta olisi se, että Veikkaus Oy tekisi ostonsa tytäryhtiöltä vain avointen ja syrjimättömien tarjousmenettelyjen kuten julkisten hankintamenettelyjen kautta. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, tällaisia menettelytapoja olisi myös velvollisuus käyttää, mikäli tytäryhtiön myynti muille kuin Veikkaus Oy:lle ylittäisi hankintalaissa säädetyn ulosmyyntirajan. Koska tytäryhtiö perustettaisiin nimenomaan yritysten välisen liiketoiminnan harjoittamista varten, ulosmyyntirajan ylittymistä voidaan pitää todennäköisenä. Tytäryhtiö itse ei olisi hankintalaissa tarkoitettu hankintayksikkö, ellei voitaisi katsoa, että yli puolet tytäryhtiön

ALLEKIRJOITETTU KONEELLISESTI
ASIANHALLINTAJÄRJESTELMÄSSÄ

5.2.2021

rahoituksesta tulisi julkisista varoista. Mikäli tytäryhtiö ei olisi hankintayksikkö, sen ei tarvitsisi kilpailuttaa hankintojaan.

Uudistuksen vaikutuksista

Esityksessä on huomioitu, että sillä on valtiontalouteen kahden suuntaisia vaikutuksia. Yhtäältä peliongelmiin ehkäisyyn ja vähentämiseen tähtäävät toimet vähentävät Veikkauksen tuottoja ja arpajaisveroa ja toisaalta pelihaitoista aiheutuvat kustannukset pienenevät. Lisäksi maksuliikenteen estot voivat siirtää pelaamista Veikkauksen peleihin, mikä osaltaan voi hillitä tuottojen ja arpajaisveron pienentymistä. KKV huomauttaa, 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.

Yritysvaikutusten osalta merkittävintä on asiamiespalkkioiden lasku. KKV:n tiedossa ei ole tutkimusta siitä, kuinka merkittävä osa asiamiespalkkiot ovat asiamiehienä toimivien yritysten tuloksesta. Oletettavaa kuitenkin on, että merkitys korostuu pienillä ja syrjäisillä toimijoilla. Rahapelaamisen vähentäminen kuitenkin säästää asiakkaiden käytössä olevia tuloja muihin tarkoituksiin ja on omiaan lisäämään muiden tuotteiden kysyntää kyseisellä alueella, joka kohdistuu ainakin osittain asiamiesyrityksiinkin.

Esityksessä todetaan, että rahapelitoiminnan tuottojen laskulla on yleishyödyllisten toimijoiden toimintaedellytyksiä heikentäviä vaikutuksia. Edunsaajien rahoituksen riippuvuutta sellaisesta toiminnasta, jonka edistäminen lisäisi merkittäviä henkilökohtaisia ja yhteiskunnallisia haittoja voidaan pitää kyseenalaisena. KKV:n näkemys on, että nykyisten edunsaajien rahoitus tulisi siirtää yleiskatteellisesta budjetista rahoitettavaksi. Näkemystä puoltaa useampi seikka. Ensiksi ohjausjärjestelmän luonteeseen kuuluu hyötyjen ja haittojen keskinäinen punninta. Tällöin on selkeämpää, että myös rahalliset vaikutukset molemmissa arvioidaan yhdessä. Tämä myös mahdollistaa aidon sosiaalisen optimin etsimisen olevan tavoitteena ja vältetään osioinnin uhka. Toiseksi rahapelituottojen väheneminen ongelmapelaamista suitsemalla todennäköisesti lisää nettovaikutuksena yhteiskunnan hyvinvointia. Pelkän rahapelimarkkinan tarkastelu, vaikkakin se tehdään sekä hyödyt että haitat huomioiden ei ole riittävän kattavaa. Rahapelaamisesta poistuva pelikate tulee suurelta osin käytettäväksi muilla markkinoilla ja lisää taloudellista toimeliaisuutta kerrannaisvaikutuksineen. Kun kulutus kansantaloudessa siirtyy toimialalta toiselle, sillä ei pitäisi olla vaikutusta edunsaajien rahoituksen määrään.

Lopuksi

Lakisäätöisen ja valtio-omisteisen monopolin toiminnan kannustimet poikkeavat tavanomaisen yrityksen vastaavista. Osakeyhtiölain mukaan osakeyhtiön toiminnan tarkoitus on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Veikkauksen yhtiöjärjestyksen mukaan sen toiminta on yleishyödyllistä. Kilpailun puuttuessa yrityksellä ei ole välttämätöntä tarvetta pyrkiä toiminnassaan tehokkuuteen. Tästä syystä on

5.2.2021

Veikkauksen valvonnassa ja omistajaohjauksessa syytä kiinnittää huomiota myös toiminnan kuluihin. KKV pitää perusteltuna, että Veikkauksen omistajaohjaus siirrettäisiin sosiaali- ja terveysministeriöön samaan tapaan Alko Oy:n omistajaohjauksen kanssa. Tämä olisi johdonmukaista yksinoikeusjärjestelmän hyväksyttävyyden perusteiden kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriö vastaa lain 52 §:n mukaan haittojen seurannasta, tutkimuksesta, arvioinnista sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä. Lisäksi 53 a §:ssä säädetään tiedonsaantioikeudesta. Eheän ohjausjärjestelmän osana tähän kokonaisuuteen sopii myös omistajaohjauksesta vastaaminen.

5.2.2021

Ohjausjärjestelmän toimivuuden kannalta ihanteellinen rakenteellinen ratkaisu olisi se, että omistajaohjausvastuu siirrettäisiin sosiaali- ja terveysministeriölle ja samalla rahapeliuotot siirrettäisiin yleiskatteelliseen budjettiin. Tällä ratkaisulla rakennettaisiin selvästi nykyistä paremmat lähtökohdat haittojen ja hyötyjen punninnalle koko yhteiskunnan näkökulmasta sekä lievennettäisiin pelihaittojen vähentämisen ja tuottojen jakamisen välillä esiintyvää ristiriitaa. Vaikka rahapeliuottoja ei siirrettäisi yleiskatteellisen budjettiharkinnan piiriin, pitää KKV silti perusteltuna omistajaohjauksen vastuun siirtämistä sosiaali- ja terveysministeriölle. Tässä tapauksessa olisi syytä etsiä järjestelyjä, joilla poistetaan tai lievennetään tästä aiheutuva mahdollista intressiristiriitaa sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimivien edunsaajien rahoituksen ja pelihaittojen minimoinnin välillä.

Kirsi Leivo
pääjohtaja

Mika Maliranta
tutkimusprofessori