



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VNK/12946/2021-02

2.6.2021

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto sisäministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Arpajaislakia koskevan esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen asian tautasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Esitysluonnos on kirjoitettu hyvällä yleiskielellä. Vaikutuksia on käsitelty monipuolisesti ja pääosin perusteellisesti. Sääntelyn vaikutuksia on tarkoitus seurata esimerkiksi rekisteriaineistojen avulla, mikä on myönteistä.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksessa käsitellään suppeasti eri vaihtoehtoja ja niihin liittyviä kustannuksia ja hyötyjä tavoitteiden saavuttamiseksi. Esityksen lähtökohta on yksinoikeusjärjestelmän säilyttäminen. Esityksessä tulisi käsitellä esimerkiksi lisenssijärjestelmää, jossa ulkomaiset peliyhtiöt voisivat ostaa lisenssin toiminnan harjoittamiseksi.
- ii) Veikkaus Oy:n toiminnan kehittämiseksi esitetään perustettavaksi tytäryhtiö. Tytäryhtiö tarjoaisi digitaalisia pelituotteita ja palveluita toisille yrityksille. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, mitä esityksen tavoitetta tytäryhtiön perustaminen edistää.
- iii) Esitysluonnoksessa tulisi kuvata suuntaa antavasti rahapelaamisen vuoksi ongelmiin joutuneiden kotitalouksien määrä ja missä määrin uuden sääntelyn arvioidaan parantavan näiden kotitalouksien asemaa.
- iv) Rahapelikoneita on jatkossakin runsaasti saatavilla päivittäistavarakaupoissa, kioskeissa, ravintoloissa jne. Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä, miten tehokkaasti pelaamisen vähentämiskeinot toimivat, kun pelikoneiden tarjonnalle altistuu arkipäivän asioita hoitaessa.

Arviointineuvosto katsoo, että hallitusohjelman kirjaus yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämisestä keinona tavoitteiden saavuttamiseksi on heikentänyt virkamiesvalmistelun mahdollisuuksia arvioida eri vaihtoehtoja.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi arpajaislakia. Esityksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja lisäämällä arpajaislakiin

tätä tavoitetta tukevia uusia säännöksiä. Lisäksi esityksen tavoitteena on vahvistaa yksinoikeusjärjestelmän kanavointikykyä arpajaislailla säädettyyn rahapelitarjontaan rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen edelleen tehostamiseksi.

Esityksellä toteutetaan hallitusohjelman mukainen arpajaislain uudistus rahapelipolitiikan tavoitteiden varmistamiseksi. Arpajaislakiin lisättäisiin säännökset Veikkaus Oy:n rahapeliin pelaamiseksi edellytettävästä pakollisesta tunnistaumisesta, Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanosta kertyvän peli- ja pelaajadatan hyödyntämisestä sekä säännökset arpajaislain vastaisten rahapeliin markkinoinnin johdosta annettavan kieltopäätöksen antamisesta luonnolliselle henkilölle ja hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä arpajaislain vastaisesta markkinoinnista. Arpajaislaissa säädettäisiin myös arpajaislain sääntelyn ulkopuolisen rahapelitarjonnan saavutettavuuden rajoittamiseksi maksuliikenne-estoista, jotka kohdistettaisiin arpajaislain vastaisesti markkinoiviin rahapeliyhtiöihin. Lisäksi Veikkaus Oy:n markkinointia ja rahapeliin 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 rahapeliä varten sekä perustettavan tytäryhtiön toimintaa koskevista edellytyksistä ja rajoituksista.

Muun kuin rahapeliä varten 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 poliisitoimesta annettuun lakiin, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettuun lakiin, oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettuun lakiin sekä sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin.

2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että rahapeliin pelaamista on taustoitettu monipuolisesti ja informatiivisesti. Esitysluonnoksessa on hyödynnetty erilaisia tutkimuksia ja tilastoja, joiden avulla kuvataan rahapeliin pelaamista ja niihin liittyviä ongelmia. Tutkimukset ovat myös löydettävissä viittausten perusteella. Muutamalla prosentilla väestöstä pelaaminen aiheuttaa vakavia haittoja, jotka aiheuttavat taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä ongelmia. Myös rahapelin tuoton käyttökohteet on esitelty sekä rahapeliin kansainvälistynyt ympäristö. Rahapelaamisen taustoitukseen myötä tarve lain-säädännön muuttamiseksi tulee perustelluksi.

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 rahapeliä varten torjunnan tehostamista sekä Veikkaus Oy:n rahapeliä varten valvonnan ja pelaajien oikeusturvan vahvistamista. Lisäksi esityksen tavoitteena on vahvistaa yksinoikeusjärjestelmän kanavointikykyä rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamiseksi.

Esitysluonnoksen perusteella Veikkaus Oy voisi valtioneuvoston kanslian luvalla perustaa yritysten välistä liiketoimintaa varten tytäryhtiön. Tytäryhtiö tarjoaisi digitaalisia pelituotteita ja palveluita toisille yrityksille eikä kyse olisi kuluttajille suunnatusta toiminnasta.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset. Siitä ei kuitenkaan selviä, miksi Veikkaus Oy:n tytäryhtiö perustetaan. Esitysluonnoksessa

viitataan Veikkaus Oy:n liiketoiminnan kehittämiseen, mutta muutoin asia jää esityksen kokonaisuuden kannalta irralliseksi. Mitä esityksen tavoitetta tytäryhtiön perustaminen edistää? Tytäryhtiön tuottamien digitaalisten pelituotteiden tarjoaminen toisille yrityksille voi välillisesti lisätä pelaamista ja peliongelmia, vaikka esityksen tavoitteena on vähentää rahapeleistä aiheutuvia haittoja.

Esitysluonnoksessa on käsitelty joitakin vaihtoehtoisia toteutustapoja, mutta siinä ei käsitellä uusia näkökulmia lähestyä rahapelaamista. Esimerkiksi rahapelien lisenssijärjestelmää ei ole käsitelty yhtenä vaihtoehtona toteuttaa esityksen tavoitteet. Esitysluonnoksessa on todettu, että esityksessä toteutetaan hallitusohjelman mukainen yksinoikeusjärjestelmä.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota esityksen kokonaisuhyötyihin ja -kustannuksiin. Arpajaislain vastaista rahapelaamista on tarkoitus rajoittaa maksuliikenteen estotoimenpiteillä, jotka aiheuttavat kustannuksia ja sääntelytaakkaa pankeille ja maksupalvelutarjoajille. Euroopan komission raportin¹ perusteella maksuliikenteen estojärjestelmät vaativat kattavia toimia, mutta estojen kiertäminen on helppoa. Esitysluonnoksen perusteella estojärjestelmät tepsisivät todennäköisesti satunnaisiin pelaajiin, mutta juuri ongelmapelaajien osalta estojärjestelmien toimivuus on heikompi. Näin ollen valittu keino ei mahdollisesti ole kovin tehokas ongelmapelaamisen vähentämiseksi.

Arviointineuvosto katsoo, että osa rahapelaamisesta suuntautuu todennäköisesti ulkomaalaisille toimijoille, vaikka maksuliikenteen esto saataisiin kohtuullisesti toimimaan. Estot voivat myös johtaa maksuliikenteen siirtymiseen suomalaisen viranomaisvalvonnan ulkopuolelle, mikä mainitaan myös esitysluonnoksessa riskinä.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi selvittää vaihtoehtona esimerkiksi lisenssijärjestelmää, jossa ulkomaiset peliyhtiöt voisivat ostaa kohdemaan lisenssin, tilittäisivät verotuloja kohdemaan ja sitoutusivat kohdemaan lainsäädäntöön. Ruotsin kokemuksia voitaisiin mahdollisesti hyödyntää asian valmistelussa. Esitysluonnoksen perusteella asian valmisteluun on muutoin paneuduttu huolellisesti, kuultu relevantteja tahoja ja huomioitu lausuntopalautetta. Olisi tärkeää, että arpajaislain uudistamisen yhteydessä arvioidaisiin myös kaikkia olennaisia vaihtoehtoja ja niihin liittyviä kustannuksia ja hyötyjä tavoitteiden saavuttamiseksi.

Arviointineuvoston käsityksen mukaan hallitusohjelman kirjaus yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämisestä keinona saavuttaa tavoitteet on heikentänyt virkamiesvalmistelun mahdollisuuksia arvioida eri vaihtoehtoja.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että rahapelien haittoja on tarkoitus seurata ja tutkia. THL saa Veikkaukselta aineistoja, joita se voi yhdistää muihin rekisteritietoihin esimerkiksi Tilastokeskukselta, Kansaneläkelaitokselta ja Verohallinnolta. Pelaajien anonymisoituja tietoja yhdistämällä on mahdollisuus ymmärtää haittojen syy-seuraussuhteita.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnos on kirjoitettu hyvällä yleiskielellä. Monet keskeiset käsitteet jäävät kuitenkin merkityssisällöltään jonkin verran epäselviksi kuten esimerkiksi rahapeliongelma, riskitasolla pelaaminen tai vakavia haittoja aiheuttava ongelmapelaaminen, jolloin haittojen ehkäisy ei ole enää mahdollista. Tämä vaikeuttaa kokonais kuvan muodostamista.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksen perusteella rahapeliongelmissa kärsivät ovat usein moniongelmaisia. Esitysluonnoksessa voisi käsitellä sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten vai-

¹ Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers, Hörnle et al., 2018. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6bac835f-2442-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en>

kutusten ja ongelmien hoidon kokonaisuutta konkreettisesti ja miten näitä haittoja voitaisiin ennaltaehkäistä. Esitysluonnoksessa todetaankin jo, että tehokas rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen vaativat samanaikaisia toisiaan tukevia toimia. Tätä asiaa tulisi terävöittää esityksessä.

2.2. Taloudelliset vaikutukset

2.2.1. Vaikutukset kotitalouksiin

Esitysluonnoksen mukaan tehostunut rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen lievittävät etenkin ongelmapelaajien talousvaikeuksia ja kohentavat näiden kotitalouksien asemaa. Rahapelihaittojen ehkäisy mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ehkäisee haittojen syvenemistä. Maksuliikenteen estojen käyttöönotto vaikuttaisi esimerkiksi pokeria ja urheiluedonlyöntiä ammatikseen harjoittavien henkilöiden toimeentuloon ja siten myös heidän kotitalouksiensa asemaan.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu olennaisia kotitalouksia koskevia vaikutuksia. Vaikutuksia kotitalouksille voisi määrällistää esimerkiksi kuvaamalla rahapelaamisen vuoksi ongelmiin joutuneiden kotitalouksien määrää suuntaa antavasti ja missä määrin uuden sääntelyn arvioidaan parantavan näiden kotitalouksien asemaa.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi tarkastella rahapelaamisen vaikutuksia kotitalouksiin myös siitä näkökulmasta, että rahapelikoneita on jatkossakin runsaasti saatavilla hypermarketeissa, marketeissa, päivittäistavara-kaupoissa, kioskeissa, liikenne- ja huoltoasemilla sekä ravintoloissa ja kahviloissa. Miten tehokkaasti uusi sääntely hillitsee pelaamista, jos rahapelaamisen tarjonnalle altistuu arkipäivän asioita hoitaessa. Lisäksi esitysluonnoksessa tulisi käsitellä ns. pikavippien yhteisvaikutusta ongelmapelaamisen vähentämiseksi ja perintätoimistojen roolia kokonaisuudessa.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä tulisi arvioida suuntaa antavasti pankkien ja maksupalvelun tarjoajien maksujen estopalvelun aiheuttamien kustannusten siirtymistä kotitalouksien eli pankkiasiakkaiden maksettavaksi. Nykyisin maksujen estojärjestelmiä on helppo kiertää, mikä johtaa siihen, että pankit ja maksupalvelun tarjoajat joutuvat jatkuvasti päivittämään estojärjestelmiään, jolloin kustannusten siirtyminen kotitalouksille ei jää kertaluontoiseksi.

2.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Esitysluonnoksen perusteella yritysvaikutukset kohdistuvat Veikkaukseen, Veikkaus Oy:n asiamiehiin, pankkeihin, maksupalvelutarjoajiin ja virtuaalivaluutan tarjoajiin sekä erilaisiin rahapeliyhtiöihin. Muutokset lisäisivät jonkin verran Veikkaus Oy:n asiamiesten hallinnollista taakkaa pelaajien tunnistamisesta sekä vähentäisivät näiden toimijoiden palkkioita. Palkkioiden vähentymisellä voi olla kielteisiä vaikutuksia etenkin lähikauppojen säilymiselle. Pankkien ja maksupalvelutarjoajille koituisi sääntelytaakka mm. maksu- ja monitorointijärjestelmien kehittämisestä ja ylläpitämisestä sekä asiakasrekisterien ja maksujärjestelmien välisten teknisten yhteyksien luomisesta. Maksuliikenne-estojen kehittäminen voisi vaikuttaa näiden yritysten kilpailuasemaan.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on esitelty kattavasti vaikutuksiin erilaisille yrityksille. Luonnoksessa on runsaasti määrällisiä arvioita vaihteluväleillä sekä jaoteltu kustannuksia kertaluonteisiin ja toistuviin kustannuksiin. Veikkauksen laskelmien oletuksia voisi kuitenkin avata esityksessä. Esitysluonnoksen mukaan pakollisen tunnistamisen vaikutuksia Veikkaus Oy:n asiamiehille ei ole mahdollista arvioida. Työ- ja elinkeinoministeriön sääntelytaakkalaskuria voisi hyödyntää hallinnollisen taakan arvioinnissa niin asiamiehille kuin pankeille ja maksupalvelutarjoajille.²

² <https://tem.fi/lainsaadannon-yritysvaikutusten-arviointi>

Esitysluonnoksessa sivutaan useasti Ålands Penningautomatföreningiä eli PAF:a, mutta esityksessä ei varsinaisesti käsitellä PAF:n asemaa lainmuutoksen jälkeen.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan esityksessä voisi selvyuden vuoksi kuvata vaikutukset myös PAF:lle.

2.2.4 Vaikutukset kansantalouteen ja julkiseen talouteen

Esitysluonnoksessa on arvioitu lainmuutoksen vaikutuksia rahapelien tuottoon ja arpajaisveroon. Luvut perustuvat Veikkaus Oy:n melko yksityiskohtaisiin euromääräisiin arvioihin alenevista tuotoista. Lisäksi mainitaan epäsuora vaikutus, jossa rahapelaamiseen käytetty summa käytetään todennäköisesti muualla kansantaloudessa. Rahapelaamisesta ja rahapelihaitoista aiheutuu monenlaisia kustannuksia. Esitysluonnoksen mukaan määrällisiä arvioita on vaikea arvioida, mutta kustannusten moninaisuutta ja suuruusluokkaa voi hahmottaa listaamalla yksilölle ja yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on arvioitu suoria ja epäsuoria vaikutuksia sekä kustannuksia ja hyötyjä. Euromääräisten arvioiden antaminen ongelmapelaamisen kustannuksista on epäilemättä vaikeaa, kuten esitysluonnoksessakin tuodaan esille. Esityksessä voisi silti karkealla tasolla verrata haittojen ja niiden vähentymisen aiheuttamaa säästöjen todennäköistä mittaluokkaa Veikkauksen valtiolle tilittämiin tuottoihin ja arpajaisveroon.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on käsitelty vaikutuksia viranomaisiin, joihin arpajaislailla olisi suoria vaikutusta. On myönteistä, että esitysluonnoksessa on kuvattu euromääräiset kustannusvaikutukset sekä muutokset henkilötövuosissa. Tämän lisäksi esitys todennäköisesti vähentää pidemmällä aikavälillä sosiaalipuolen viranomaisten työtä, jos ongelmapelaaminen vähenee.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen yhteiskunnallisissa vaikutuksissa käsitellään vaikutuksia lähinnä rahapelaamisen hillitsemisen näkökulmasta. Uuden sääntelyn arvioidaan vähentävän terveydellisiä ja sosiaalisia haittoja ja lisäävän yhdenvertaisuutta. Myös perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia on punnittu sekä arvioitu vaikutuksia rikostorjuntaan ja turvallisuuteen.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksen hyötyjä, riskejä ja vaikutusmekanismeja rahapelaamisen hillitsemisen näkökulmasta on arvioitu kohtalaisesti. Esityksessä tulisi selvitettävä tarkemmin joidenkin erityisryhmien asemaa kuten esimerkiksi ikääntyneiden ja nuorten pelaajien asemaa ja määrää sekä heidän ongelmien erityispiirteitä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä sellaisia häiriöitä ja sairauksia, jotka todennäköisesti lisäävät taipumusta ongelmalliseen rahapelaamiseen. Esitysluonnoksessa voisi kuvata, kuinka näiden henkilöiden ongelmapelaamisen alttiuteen voitaisiin etukäteen puuttua.

Esitysluonnoksessa on todettu, että nykyiset veikkausvarojen edunsaajat siirretään talousarvion kehysmenettelyn piiriin ja hallitus on linjannut, että asian jatkovalmistelu käynnistetään välittömästi. Rahoituksen väheneminen johtaisi yleishyödyllisten toimijoiden toimintaedellytysten heikkenemiseen, toiminnan supistumiseen ja henkilöstövähennyksiin.

Arviointineuvosto katsoo, että yleishyödyllisten toimijoiden asemaa tulisi arvioida tarkemmin, kun edunsaajat siirretään kehysmenettelyn piiriin.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu arpajaislakia ja eräitä siihen liittyviä lakeja koskevasta hallituksen esityksestä, jonka sisäministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 7.5.2021. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 2. kesäkuuta 2021

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri