



Lausunto

5.2.2021

VN/27414/2020
VN/27414/2020-STM-11Sisäministeriö
lainsaadantoyksikko_poliisiosasto(at)intermin.fi

viite: SMDno-2019 2239

STM:n yhteydessä toimivan rahapeliä toimeenpanon arviointiryhmän lausunto SM:n luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta

Arviointiryhmä 1.1.2021 alkaen:
 Puheenjohtaja: Matilda Hellman, tutkimusjohtaja, Helsingin yliopisto.
 Pääsihteeri Mari Pajula, erityisasiantuntija, STM
 Asiantuntijasihteeri, arviointiryhmän tutkija, Andres Levitski, THL
 Jäsenet: Anne Salonen, erikoistutkija, THL
 Maria Heiskanen, erikoistutkija, THL
 Atte Oksanen, professori, Tampereen yliopisto
 Jani Kinnunen, väitöstutkija, Tampereen yliopisto
 Simone Gaschler, sosiaalityöntekijä Peliklinikka/ Helsingin kaupunki
 Asiantuntijajäsen: Tapio Jaakkola

Johdanto

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoja ehdotuksesta hallituksen esitykseksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle kesäkuussa 2021.

Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimiva rahapeliä haittojen ja haittariskien arviointiryhmä tarkastelee lausunnossaan kokonaisuutta erityisesti oman tehtäväalueensa näkökulmasta, eli sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen ehkäisyyn ja vähentämisen näkökulmasta rahapeliä toimeenpanossa.

Tausta

Ehdotus hallituksen esitykseksi on jatkoa arpajaislain uudistukselle, joka käynnistyi vuonna 2016 ja jonka ensimmäisen vaiheen muutokset tulivat voimaan vuoden 2017 alusta mahdollistaen uuden Veikkaus Oy:n toiminnan käynnistymisen. Vuonna 2019 toteutetussa uudistuksessa jatkettiin työtä rahapeliä haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tähtäävien toimien tehostamiseksi lisäämällä lakiin säännös pakollisesta tunnistautumisesta hajasijoitetussa raha-automaattipelaamisessa 1.1.2022 alkaen. Kummankin vaiheen yhteydessä on todettu laajalla rintamalla, että

| Postiosoite Postadress Postal Address | Käyntiosoite Besöksadress Office | Puhelin Telefon Telephone | Faksi Fax Fax | s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet |
|---|--|---------------------------------|--------------------------------|---|
| Sosiaali- ja terveysministeriö PL 33 00023 Valtioneuvosto | Merttullinkatu 8 Helsinki | 0295 16001 +358 295 16001 | 02951 63415 +358 2951 63415 | kirjaamo@stm.fi stm.fi |

rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamiseksi arpajaislain uudistamista on edelleen syytä jatkaa.

Arviointiryhmä on arpajaislain uudistusta silmällä pitäen koonnut tietoa erityisesti raha-automaattien haittojen hallinnan tehostamistarpeista ja koonnut tietopohjaa asiakokonaisuudesta tietoon pohjaavan päätöksenteon tueksi. Arviointiryhmän raportti julkaistiin lokakuussa 2020 ja sen tuloksia on esitelty arpajaislakityöryhmässä (raportti: [https://www.mtm.fi/raportit/2020/07/2020-07-20-01](#)).

Rahapelijärjestelmää tulisi uudistaa eri tasoilla haittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamiseksi. Kehittämistarpeita liittyy sekä arpajaislakiin, asetustasoiseen sääntelyyn että ohjaukseen ja rahapeliin toimeenpanoon. Näiden eriluonteisten toimien tulisi muodostaa yhdenmukainen kokonaisuus haittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamiseksi. Yksinoikeusjärjestelmän tehokkuus haittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä edellyttää, että valtiovalta vaikuttaa aktiivisesti ja strategisesti säädös- ja muilla ohjauksineilla rahapeli-toimintaan siitä aiheutuvien haittojen ehkäisemiseksi. Rahapelihaittojen ehkäisy tarvitsee rakenteet ja riittävät resurssit. Yksinoikeusjärjestelmän ylläpitäminen ja vahvistaminen edellyttää vahvaa ja johdonmukaista haittojen ehkäisyn ja vähentämiseen tähtäävää työtä.

Arpajaislakihankkeelle asetettiin ensisijaiseksi tavoite tehostaa haittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Tämän tavoitteen toteutuminen tulisi varmistaa siten, että toimenpiteiden kokonaisuus painottuu haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen, on tältä osin riittävän kattava ja toimenpiteistä muodostuu kokonaisuus, jonka osat tukevat toisiaan ja toimivat kokonaisuutena. Kanavointikykyisen yksinoikeuden vahvistaminen on toissijainen tavoite.

Arviointiryhmän huomio kiinnittyy esityksen taloudellisten vaikutusten osalta siihen, että arviointi on osin epätarkkaa. Rahapeli-toiminnan tuottokehitykseen vaikuttavat useat pelikulttuurin ja toimintaympäristön muutokseen liittyvät tekijät rahapelipoliittisten toimenpiteiden lisäksi. Näiden tekijöiden yhteisvaikutuksesta johtuen Veikkaus Oy:n pelikate pienenee väistämättä. Esityksestä tulee paikoin vaikutelma, ettei rahapelikatteen esitetyissä arvioissa muita vaikuttavia tekijöitä ei ole nostettu esille kattavasti, vaikka niiden vaikutus ennusteissa vaikuttaa olevan huomioitu. Yritysvaikutusten arvioinnissa puolestaan huomiota kiinnittävä kohta on peli- ja pelaajadatan luovuttamisesta STM:lle ja THL:lle Veikkaukselle aiheutuvien kustannusten arviointi. Peli- ja pelaajadatan operointiin liittyvät Veikkaus Oy:n esittämät kustannusarviot vaikuttavat esitettyjen yläpäiden osalta huomattavasti korkeammilta, kuin tarpeenmukainen operointi edellyttää. Näitä kustannuksia ja erilaisia datan operointitapoja on arvioitu tarkemmin sivuilla 5-6.

Arviointiryhmän huomio esityksen keskeisistä rahapelin toimeenpanoon liittyvistä asiakokonaisuuksista

Pakollisen tunnistautuneen pelaamisen laajentaminen ja pelirajoitukset

Pakollinen tunnistautuminen

Arviointiryhmän vahva näkemys on, että kattava pakollinen tunnistautuminen on otettava käyttöön. Pelitapahtumakohtainen ja kattava pakollinen tunnistautuminen pitäisi varmistaa säädöstötasolla. Se antaa tehokkaat mahdollisuudet peliestojen, pelirajoitusten ja pelaamisen hallinnan työkalujen käytölle kaikessa luvanvaraisessa pelitoiminnassa. Järjestelyn potentiaali haittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä on myös kansainvälisesti ainutlaatuinen. Pelitapahtumakohtaisella tunnistautumisella on huomattavasti suurempi potentiaali haittojen ehkäisyä tukeville toimille kuin toisessa esillä olleessa mallissa, jossa tunnistautuminen olisi

laajentunut pelipaikkaan sisäänkäynnin yhteydessä tapahtuvaa tunnistautumista suosimalla. Asiakokonaisuutta on tarkemmin käsitelty arviointiryhmän selvityksessä.

Mietintö ei sisällä muutoksia pelikasinoilla tapahtuvaan tunnistautumiseen. Pelikasinolla pelaaja tunnistettaisiin ja tämän henkilöllisyys todennettaisiin edelleen arpajaislain mukaan sisäänkäynnin yhteydessä. Myös tältä osin pelitapahtumakohtainen tunnistautuminen tulisi arviointiryhmän näkemyksen mukaan kirjata arpajaislakiin.

Pelirajoitukset

Arviointiryhmä kannattaa suunnitelmaa siitä, että sisäministeriön asetuksella säädettäisiin jatkossa pelirajoituksista myös muidenkin kuin verkossa pelattavien rahapeliin osalta. Yksityiskohtaiset tunnistautumiseen kytkettävät pelirajoitukset ja hallintatyökalut on tarkoituksenmukaista linjata yhtä aikaa, kun arviointiryhmän toimesta käynnissä oleva nykyisen pelirajoituskokonaisuuden arviointi etenee ja tietopohjaa pelaamisen hallintavälineistä saadaan lisää. Arvioinnin on syytä olla jatkuvaa. Nykyiseen kokonaisuuteen verrattuna myös uusien työkalujen käyttöönottoa kannattaa tiedon lisääntyessä arvioida.

Pelikasinolla pelaamiseen liitettävät pelirajoitukset ja hallintavälineet tulisi arvioida ja suunnitella huolella asianosaisten viranomaisten ja asiantuntijoiden yhteistyössä. Tältäkin osin rajoituksia ei saa jättää yksin Veikkauksen harkittavaksi. Mietinnön esitys toistaiseksi voimassa olevan kiellon tai rajoituksen mahdollistamisesta pelikasinolle ja erityisiin pelisaleihin on kannatettava. On lisäksi tärkeää, että pelikiellon voi asettaa siten, että henkilö ei joudu asioimaan pelikasinolla tai pelisalissa pelikiellon saadakseen ja kiellon purkamisessa pidetään kiinni 3 kuukauden harkinta-ajasta.

Pelirajoituksista voidaan tässä vaiheessa todeta seuraavaa. Arviointiryhmä kannattaa mietinnössä esille tuodun kaikkea pelaamista koskevan vuositappiorajan käyttöönottoa. Tämä ei kuitenkaan saa korvata muita pelirajoituksia ja pelinhallintavälineitä tai muuta haittojen ehkäisyä. Vuositappioraja tulisi määritellä säädöstasolla, esimerkiksi osana edellä mainittua pelirajoituskokonaisuutta.

Hyvä lähtökohta rajoituksille on selkeät ja kohtuulliset viranomaisen määrittämät maksimirajat, joiden lisäksi jokainen pelaaja määrittelee rajat itselleen soveltuviksi. Pelkkään vapaaehtoiseen käyttöön perustuvat välineet ovat teholtaan tutkimusnäytön mukaan heikkoja. Toteutukseen liittyvillä yksityiskohdilla voidaan lisäksi ohjata pelaajia tekemään punnittuja henkilökohtaisia valintoja. Näiden valintojen tekemistä voidaan tukea esimerkiksi tarjoamalla pelaajille seurantadataan perustuvaa tietoa heidän omasta pelaamisestaan sekä tähän tietoon perustuvia suosituksia. Peli- ja pelaajadatan keräämisen ja käytön mahdollistaminen ja siihen velvoittaminen haittojen ehkäisemiseksi on myös tästä näkökulmasta tärkeää varmistaa.

Peli- ja pelaajadatan ja muiden Veikkauksen tietojen varmistaminen arviointityöhön, 52 §:n mukaiseen muuhun toimintaan sekä laajempaan tutkimuskäyttöön

Pakollisen tunnistautumisen laajeneminen lisää peli- ja pelaajadatan kattavuutta ja käyttöarvoa haittojen torjumisessa huomattavasti. Tämän potentiaalin hyödyntäminen on tärkeää varmistaa lainsäädännössä ja käytännössä osana rahapeliin toimeenpanoa, ohjausta, seuranta- ja tutkimusta sekä haittariskien arviointia. Veikkauksen peli- ja pelaajadatan avulla voidaan lisätä haittojen torjumisessa tarvittavaa tietopohjaa.

Arpajaislakiin esitetään lisättäväksi säännökset Veikkaus Oy:n tietojen käsittelystä rahapelihaittojen seurannassa ja arvioinnissa sekä rahapelihaittoja koskevassa tutkimuksessa.

Tiedon tarpeet koskevat Veikkauksen peli- ja pelaajadataa sekä muuta liiketoimintaa koskevia tietoja. Arviointiryhmä yhtyy sosiaali- ja terveysministeriön näkemykseen siitä, sääntelyn tulisi olla mahdollisimman yksiselitteistä ja asiakokonaisuus edellyttää erityissääntelyä. Välttämättömät tiedot 52 §:n mukaisessa työssä edellyttävät osin henkilötietojen ja liikesalaisuuden piiriin kuuluvien tietojen käsittelyä. Arvio siitä, mitkä tiedot ovat välttämättömiä, tulee olla 52 §:n mukaista työtä toimeenpanevalta taholla. SM:n esityksen muotoilut vaikuttavat olevan näiden tavoitteiden mukaisia. Tämä on kuitenkin syytä vielä lakiteknisesti varmistaa esityksen antamisen yhteydessä.

Riittävä datansaantioikeus on tärkeää turvata arpajaislain 52 §:n mukaisen työn toimeenpanoon STM:lle ja THL:lle. Vaikka datan saantia on pyritty turvaamaan myös voimassa olevassa lainsäädännössä, se ei turvaa riittävää tiedonsaantia 52 §:n mukaisiin eri tarkoituksiin edes niiltä osin, kun oikeudesta on tällä hetkellä arpajaislaissa säädetty. Siitä huolimatta, että STM asetti laajan työryhmän osin tätä kokonaisuutta pohtimaan (), ryhmässä ei onnistuttu pääsemään yhteiseen ymmärrykseen siitä, millaisiin tietoihin nykyllä lainsäädäntö oikeuttaa ja velvoittaa. Datan saannin puutteellisuus on vaikeuttanut arviointityötä ja rajannut arvioitavien kokonaisuuksien laajuutta. Arviointityössä ei ole ollut toistaiseksi käytössä yksilötasoisia dataa, joka on välttämätöntä arviointityön laadun varmistamisessa. Datan saannin puutteiden ja jäykkien toimintamallien vuoksi esimerkiksi pelirajoituskokonaisuuden seuranta on viivästynyt huomattavasti.

Arviointityö edellyttää laajaa ja salassapitosäännökset ylittävää oikeutta tietoihin. Arpajaislain 52 §:n mukainen tehtävä on laaja ja edellyttää monelta osin eksploratiivista otetta. Pelirajoituskokonaisuuden arviointi on esimerkki tällaisesta kokonaisuudesta. Arviointityö edellyttää sekä henkilötietojen että liikesalaisuuden suojan piiriin kuuluvien tietojen käsittelyä.

Toinen keskeinen voimassa olevan lainsäädännön haaste liittyy siihen, että THL:lle ei nykyisellään ole turvattu oikeutta tietoihin. Arpajaislain 53 §:n 3 momentissa rahapelien toimeenpanoa koskevien tietojen saantioikeus STM:n hallinnonalalla koskee tällä hetkellä STM:ää sekä haittariskien arviointia. Rahapelien toimeenpanoa koskevaa arviointia lukuun ottamatta operatiivinen pykälän mukainen työ tapahtuu pääosin THL:n toimesta. Lisäksi arviointityötä toteutetaan monelta osin organisatorisesti THL:ssä. Arviointiryhmä kannattaa esitystä, jolla tiedonsaantioikeuden varmistamiseksi lisätään 52 §:ään rahapelien toimeenpanon haittariskien arviointi sekä todetaan, että Terveystieteiden tutkimuskeskuksen laitoksen toimeenpanee 52 §:n mukaista työtä. Vallitsevan asiantilan vahvistaminen ja määrittäminen lakisääteiseksi on tarpeen osana datan saannin varmistamista. Arviointityö on jo tällä hetkellä osa arpajaislain 52 §:n mukaista toimintaa eikä pykälän muuttaminen vaikuttaisi toimintaan muilta osin kuin tukemalla datan saantia ja sitä kautta lisäten tehokkaan arviointityön edellytyksiä.

Myös datan laajempaa hyödyntämistä tutkimuksessa on tärkeää edistää ja poistaa erilaisia esteitä Veikkauksen aineistojen käytölle. STM:n asettaman rahapelihaittojen seuranta ja sen mittareita sekä Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadatan käyttöä tarkastelleen työryhmän raportissa todetaan, että tiedeyhteisön tahtotila on, että aineistot olisivat käytettävissä kaikille tieteellisesti korkeatasoisista tutkimusta tekeville tutkijoille, tutkimusryhmille ja instituutioille siten, että aineistojen käyttöluopaprosessit olisivat mahdollisimman avoimia ja nopeita. Arviointiryhmä kannattaa tältä osin arpajaislakiin esitettyä kirjausta. Tämä kokonaisuus edellyttää kuitenkin arpajaislain ohella toimintakäytäntöjen muutosta ja avoimia prosesseja. Mietinnössä todetaan, että Veikkaus Oy rekisterinpitäjänä arvioisi tapauskohtaisesti, täyttyvätkö edellytykset tietojen luovuttamiselle tutkimuskäyttöön. Näiden edellytysten tulisi olla avoimia. Tutkijayhteisön ja Veikkauksen sujuva yhteistyö jatkuvasti laajenevan pelikäyttäytymistiedon hyödyntämisessä edistäisi haittoja ehkäisevää toimintaa Suomessa ja Suomella olisi edellytyksiä toimia

edelläkävijänä maana, jossa on a) yksinoikeusjärjestelmä b) hyvät resurssit rahapelitutkimukselle ja c) ensiluokkainen osaaminen datanhallinnassa.

Veikkauksen oikeus ja velvollisuus käsitellä ja käyttää peli- ja pelaajatietoja

Arpajaislaissa säädettäisiin Veikkaus Oy:n oikeudesta ja velvollisuudesta käsitellä peli- ja pelaajadataa rahapelikäyttäjien seuraamiseksi ja haitalliseen rahapelaamiseen liittyvien toimenpiteiden mahdollistamiseksi.

Veikkauksen toiminnan osalta arviointiryhmä pitää tärkeänä, että laissa säädetään oikeuden lisäksi Veikkaus Oy:n velvollisuudesta paitsi arvioida pelaamisesta asiakkaille aiheutuvien haittojen riskiä peli- ja pelaajadatan automaattisen käsittelyn avulla myös käyttää dataa haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Velvoittavuus olisi siis ulottava myös peli- ja pelaajatietojen hyödyntämiseen haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Velvoittavuudella toteuttaa ns. vastuullisuustoimia voidaan osaltaan vähentää niitä riskejä, joita datan käyttöön sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen näkökulmasta liittyy. Ruotsissa on vastaavasti säädetty rahapelien toimeenpanijalle sekä pelikäyttäjien riskiseurantaan että siihen liitettäviä vastuullisuustoimia koskeva velvoite.

Kattavan pelidatan kertymiseen sisältyy myös riskejä haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta. Nämä riskit liittyvät siihen, miten data mahdollistaa Veikkaus Oy:lle erilaisia pelaamisen edistämistoimia, kuten erilaisia markkinointitoimia. Mietinnössä todetaan, että peli- ja pelaajadatan pohjalta tehtävää arviointia ei saisi hyödyntää pelaamisen edistämisen tarkoituksessa. Kieltoa olisi syytä harkita pykälätasolla mainittavaksi sen painoarvon lisäämiseksi ja samalla arvioida peli- ja pelaajadatan käyttöön liittyvien riskien huomioiminen myös laajemmin kuin matemaattisen häiritsemisriskin osalta. Arviointiryhmä esittää, että Veikkaus Oy:tä edellytettäisiin raportoimaan valvoville ja ohjaaville viranomaisille (ml. arviointityö) siitä, millä tavoin se käyttää tietoja. Erityisesti dataa hyödyntäen toteutettavaa räätälöityä markkinointia ja muuta viestintää on syytä seurata.

Pakollisen tunnistautumisen laajentuessa kivijalkapelaamiseen iso ryhmä kivijalassa pelaavista asiakkaista siirtyy ensi kertaa Veikkaus-tilin aktiivisiksi käyttäjiksi. Tämä voi hämärtää eroa kivijalassa ja netissä tapahtuvan pelaamisen välillä. Riskien hallitsemiseksi arviointiryhmä esittää esitykseen kirjattavaksi, että laajenevaa tunnistautumista ei saisi käyttää siten, että se edistää pelaamisen siirtymistä sähköiseen kanavaan tai korkean riskin peleihin.

Peli- ja pelaajadatan operointikustannukset

Veikkaus on arvioinut, että arpajaislakiin esitetyt muutokset STM:n ja THL:n tiedonsaantioikeuksiin voivat aiheuttaa sille merkittäviä lisäkuluja. Kertaluonteisten kustannusten suuruusluokka olisi noin 1-10 miljoonaa euroa ja vuosittaiset kustannukset noin 0,5-3 miljoonaa euroa. Arvioiden vaihteluväli on suuri eikä Veikkaus ole toistaiseksi kyennyt erittelemään kulujen kohdentumista. Arvioiden maksimimäärät eivät arviointiryhmän arvioiden ja arviointiryhmän konsulttoimien asiantuntijoiden mukaan vaikuta realistisilta. Oletettavasti arviot sisältävät sekä järjestelmähankintoja että henkilöstökuluja. STM:n ja THL:n kuluja ja tarpeita koskevien arvioiden mukaan esityksenmukaisten tiedonsaantioikeuksien täyttäminen ei aiheuttaisi perusmuodossaan Veikkaukselle merkittäviä järjestelmähankintoihin liittyviä lisäkuluja. Lisäpalveluiden tarjoaminen raportointiin ja tietojen toimitukseen ei ole välttämätöntä. Tietopyyntöjen käsittelyn manuaalisesta luonteesta johtuen Veikkauksen henkilöstöresurssiin tulee todennäköisesti kohdistumaan lisäpainetta, mutta tällöinkin kulut tulevat liikkumaan Veikkauksen esittämien arvioiden alarajoilla. Kustannusvaikutuksia tulisi arvioida uudelleen ennen hallituksen esityksen

antamista tietojen luovuttajan ja vastaanottajan tarpeet huomioiden tarkoituksenmukaisten ja kustannustehokkaiden toimintatapojen varmistamiseksi.

STM:n ja THL:n tietopyyntöjen sisältö ja käsittelytapa ei eroa merkittävästi siitä analytiikkatoiminnasta, jota Veikkaus jo nyt harjoittaa sisäisesti. Veikkaus pystyy käyttämään myös näiden uusien tietokokonaisuuksien kokoamiseen, varastointiin ja anonymisointiin pitkälti sillä jo nyt olevia välineitä. Veikkaukselta ei edellytetä työkalujen tarjoamista toimitettavien aineistojen käsittelyä varten, vaan Veikkauksen vastuu rajoittuu tietojen kokoamiseen ja toimitukseen. THL:llä on olemassa infrastruktuuri aineistojen vastaanottamiseen, varastointiin ja käsittelyyn. Koska uuteen arpajaislakiin esitetään THL:lle ja STM:lle oikeutta tietojen jakamiseen keskenään, STM voi käyttää hyväkseen THL:n resursseja Veikkaukselta saatavien aineistojen käsittelyssä. Arpajaislain muutokset eivät siis aiheuta ilmeisiä lisäkustannuksia myöskään viranomaisille.

Veikkaus on ennestään rakentanut poliisihallitukselle seuranta- ja valvontatehtäviä varten "datansiirtoputkia", joita pitkin ennalta määritettyjä tietoja kahdennetaan automaattisesti poliisihallituksen käyttöön. THL:n ja STM:n tietotarpeet, velvoitteet sekä arpajaislakiin esitetyt lisävaltuudet eroavat kuitenkin poliisihallituksesta, eikä vastaavanlaisten järjestelmien rakentaminen ole tarpeellista. Veikkauksen kohdistuvat uudet tietopyynnöt tulevat olemaan tapauskohtaisia, ja niissä tulee korostumaan manuaalisen työn rooli.

Raha-automaattien haittojen hallinnan tehostaminen

Fyysisiin ympäristöihin ns. hajasijoitettujen sekä erityisiin pelisaleihin ja pelikasinolle sijoitettujen raha-automaattien haittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostaminen on merkittävä kokonaisuus haittojen ehkäisyn tehostamisessa. Tähän kokonaisuuteen liittyy sekä arpajaislakiin, asetustasoiseen sääntelyyn että ohjaukseen ja rahapelien toimeenpanoon liittyviä kehittämistarpeita. Näitä kehittämistarpeita on koottu edellä mainittuun arviointiryhmän selvitykseen. Selvityksen keskeinen johtopäätös on se, että päätöksiä ei tulisi tehdä irrallaan, vaan toimenpiteiden tulisi muodostaa yhteensopiva kokonaisuus, jossa huomioidaan kaikki haittoihin vaikuttavat rahapelien toimeenpanon elementit. Veikkaus Oy on myös itse omaehtoisesti jo ryhtynyt toimiin raha-automaattien haittojen hillitsemiseksi erityisesti automaattien kokonaisuutena ja fyysisessä kanavassa tapahtuvaa markkinointia (tuoteinformaatio) rajoittamalla sekä aikaistamalla pakollista tunnistautumista.

Esitysluonnos lähtee siitä, että hajasijoitus jatkuu ja haittojen hallintaa tehostetaan. Rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamisen näkökulmasta tämä malli on mahdollinen, mutta se edellyttää arviointiryhmän näkemyksen mukaan haittojen hallinnan tehostamista kaikilla niillä rahapelien toimeenpanon osa-alueilla, joilla on vaikutusta haittoihin. Nämä ulottuvuudet ovat: 1) pelien piirteet ja rahapeliautomaattien ominaisuudet, 2) pakollisen tunnistautumisen myötä käyttöön otettavat tehokkaat pelirajoitukset ja pelaamisen hallintakeinot sekä interventiot riskipelaajille ("ns. Vasa-interventiot"), 3) saatavuuden ja saavutettavuuden hallinta sekä raha-automaattien markkinoinnin rajoittaminen.

Tätä kokonaisuutta on avattu seikkaperäisesti arviointiryhmän raportissa ja sitä on esitelty myös arpajaislakityöryhmälle. Arviointiryhmä esitti raportissaan, että arpajaislain asetuksenantovaltuuksia tulisi täsmentää osana tätä haittariskeihin vaikuttavien elementtien kattavaa huomioimista. Tämän sijaan hajasijoituksen jatkossakin sallivaa sijoittelumallia pyrittiin tehostamaan haittojen ehkäisyn näkökulmasta pakollisella tunnistautumisella ja omavalvontasuunnitelmaa koskevalla pykäläehdotuksella. Lisäksi mietinnössä esitetään tiukennuksia raha-automaattien markkinointiin.

Mietinnössä esitetty omavalvonnan lisääminen on arviointiryhmän näkemyksen mukaan hyvä toimenpide, mutta raha-automaattien haittojen hallinta ei voi suuressa määrin nojata omavalvontaan ja valvonnan tulee olla viranomaisen ohjaamaa. Arviointiryhmä pitää tärkeänä sitä, että tarkemmat säännökset omavalvontasuunnitelman sisällöstä ja toteuttamisesta annetaan asetuksenantovaltuutuksen mukaisesti. Raha-automaattipelaamisen valvonta tulisi lisäksi soveltuvien osin liittää muiden ikärajavalvottavien tuotteiden (alkoholi, tupakka) valvonnan yhteyteen.

Rahapeliin markkinointi

Veikkaus Oy:n markkinointi

Erityisen pelihaittojen vaaran sisältäviä pelejä saisi edelleen markkinoida pelipaikoissa ja raha-automaattien ja muiden erityisen pelihaittariskin sisältävien pelien osalta sallittaisiin niin sanottuna tuoteinformaationa tietojen antaminen näiden pelien pelipaikoista, mutta muilta osin pelikohdeinformaatiota ei jatkossa olisi mahdollista antaa. Yhdistelmäpelien osalta sisäministeriö arvioisi pelisääntöasetusvalmistelun yhteydessä sisältääkö peli erityisen pelihaittojen vaaran.

Yhdistelmäpelit voivat sisältää ominaisuuksia kahdesta tai useammasta kyseisessä pykälässä määriteltyjen rahapeliin ominaisuuksista. Toistaiseksi Veikkaus Oy:llä ei ole pelivalikoimassaan yhdistelmäpeleiksi määriteltyjä pelejä. Veikkauksella on kuitenkin pelivalikoimassaan ja tuotekehityksessä pelejä, joissa on piirteitä eri pelien ominaisuuksista. Tämä tarkoittaa samalla sitä, että yksittäisten rahapeliin sisällä on haittariskiltään erilaisia pelituotteita. Yhdistelmäpeliksi määrittymisen kynnyks ei saisi muodostua liian korkeaksi.

Mietinnössä sallittaisiin vedonlyöntipeliin markkinointi aiemmin sallitun pelikohdeinformaation sijaan. Esitykseen sisältyy myös muita vedonlyöntipeleihin liittyviä muutoksia. Tämän kokonaisuuden osalta arviointiryhmä viittaa vedonlyöntipeleistä aiemmin antamiinsa lausuntoihin sisäministeriölle.

Raha-automaattien markkinoinnin salliminen pelipisteissä on riski erityisesti sähköisessä kanavassa, jossa se saattaa olla omiaan vauhdittamaan muutosta, jossa pelaaminen siirtyy korkeamman riskin peleihin ja kilpailtuun osamarkkinaan. Markkinoinnilla saattaa tällöin olla pelaamisen kanavoitumisen näkökulmasta tosiasiaa kielteinen vaikutus (ks. s 8-9, kanavointi). Raha-automaatit ovat erityisen pelihaittariskin pelien kategoriassa kaikkein haitallisimman muoto, ja esityksen puutteena on se, ettei arpajaislakia esitetä muutettavaksi monipuolisemman riskiluokittelun mahdollistamiseksi (tästä lisää arviointiryhmän raportissa raha-automaattien haittojen hallinnasta).

Raha-automaattien kattavan markkinointikiellon ohella esitystä voitaisiin täydentää haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen liittyvien tavoitteiden vahvistamiseksi lisäämällä lakiin informointivielvoite pelien haittariskeistä, edistämällä pelaajan tietoisia valintoja tulevan tuoteinformaation saatavilla oloa, lisäämällä mahdollisuuksia pelaajan omaehtoiselle markkinointiviestinnän rajoittamiselle sekä kiellolla kohdentaa markkinointia riskipelaajille (ns. Vasa -ryhmä tai vastaava). Esityksestä ei myöskään avaudu tarkemmin se, minkälaista markkinointiviestintää tuoteinformaation salliminen pelipaikoista voisi sisältää. Tuoteinformaation antamisesta voitaisiin säätää asetuksella.

Arpajaislain vastainen markkinointi ja järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan rajoittaminen

Arpajaislain vastaisen markkinoinnin torjunnan tehostamiseksi tehdyt ehdotukset ovat kannatettavia. Kaiken kaikkiaan arpajaislain vastaisen markkinoinnin ja järjestelmän ulkopuolisen

pelitarjonnan saatavuuden rajoittamiseen olisi tärkeää hakea toimivia ja tarkoituksenmukaisia ratkaisuja.

Tarjonnan rajoittaminen on nykytiedon valossa keskeisin keino ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia haittoja. Rajoittamisen tarve koskee sekä Veikkauksen toimintaa että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolista tarjontaa. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan saatavuutta tulisi pyrkiä vähentämään, koska tältä osin tarjonta on rahapeliin toimeenpanoon kohdennettavien sääntelytoimien ulottumattomissa. Kuluttajansuojaa, riittävien pelaamisen hallinnan välineiden sekä tehokkaiden pakollisten pelirajoitusten tarjoamista pelaajille tai pelituotteiden kontrollia ei voida varmistaa. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan riskitaso on keskimäärin Veikkauksen tarjontaa kovempi. Se on tuotepiirteiden osalta kirjavaa ja pitää sisällään osin sellaisia ominaisuuksia, joiden tarjoamisesta on syytä jatkossakin kokonaan pidättäytyä.

Vaihtoehtoisia tai rinnakkaisia rajoittavia kanavointikeinoja järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan ja saatavuuden rajoittamiseksi tulisi selvittää.

Kanavointi

Hankkeen yhteydessä selvitettiin hallituksen budjettiriihlinjausten mukaisesti, onko yksinoikeusjärjestelmän perusteita muuttamatta ja EU-oikeudelliset reunaehdot huomioiden mahdollista ja tarpeen lisätä Veikkaus Oy:lle kanavointitehtävä arpajaislakiin. Arviointiryhmän näkemyksen mukaan ratkaisu olla esittämättä lakiin muutoksia tältä osin on oikea. Kanavointitehtävän kirjaaminen lakiin Veikkauksen tehtäväksi olisi ristiriidassa kansallisen rahapelipolitiikan tavoitteiden kanssa ja se saattaisi näyttäytyä epäjohdonmukaisena järjestelmän oikeuttamisperusteiden näkökulmasta. EU-oikeuden asettamien järjestelmää kokevien reunaehtojen mukaisesti kanavointi ei voi tähdätä pelaamisen lisäämiseen. Kanavoinnissa tulisi suosia rajoittavia toimenpiteitä ja yhtäaikaista rajoittavaa ja pelaamista edistävää toimenpiteitä saattaisivat näyttäytyä epäjohdonmukaisina suhteessa EU-oikeudesta tuleviin yksinoikeusjärjestelmän reunaehtoihin. Rahapelipolitiikka ei voi näiden reunaehtojen mukaan olla ekspansiivista. Arpajaislaki ei nykytuotoisena estä EU-oikeuden reunaehtojen mukaista rahapelitoiminnan kehittämistä.

Kanavointi on käsitteenä monitulkintainen ja sen monien merkityksen hyödyksikäyttö näkyy aiheesta käytävässä keskustelussa. Kanavointi liittyy vain osin Veikkauksen toimialueeseen ja sillä on käytössään ainoastaan pelaamista edistäviä kanavointikeinoja. Kanavointi voidaan laajasti määritellä tavoitteelliseksi toiminnaksi, jolla pyritään ohjaamaan rahapelaamista. Kanavointi ei voi tähdätä pelaamisen lisäämiseen. Kanavointi voi olla luonteeltaan rajoittavaa, jolloin tarjontaa rajoittamalla pyritään siirtämään kulutusta haluttuun kohteeseen. Toinen keino on pelaamista edistävä kanavointi, jossa pelien saatavuuden ja saavutettavuuden lisäämisen tai markkinoinnin keinoin edistetään pelaamista ja pyritään samalla jollakin perusteella siihen, että näillä toimenpiteillä voidaan vähentää kulutusta jossakin toisaalla. Toimenpiteiden vaikutusten ja perusteltavuuden osoittaminen on pelaamisen edistämistä koskevassa kanavoinnissa yleensä hyvin vaikeaa.

EU-komission julkaisemassa kanavointia käsitelleessä raportissa kanavointi määrittyi erilaisiksi toimiksi, joilla pelaamista ohjataan sääntelemättömästä toiminnasta säännellyn rahapelitoiminnan piiriin. Raportissa käsitellyt keinot keskittyivät luvattoman pelitarjonnan rajoittamiseen (IP-blokkaus, rahansiirtojen estot ja luvattoman toiminnan markkinoinnin rajoittaminen). Pelaamista edistävä kanavointi vaikuttaisi kansainvälisessä kontekstissa olevan vähemmän esillä kuin Suomessa. Kanavointia koskevaa tietopohjaa ja sen merkitystä ja muotoja

rahapelien toimeenpanoa koskevassa päätöksenteossa koskeva selvitys on käynnistymässä osana arpajaislain 52 §:n mukaista kokonaisuutta.

Kanavointi on Veikkauksen usein käyttämä peruste erilaisille pelaamisen edistämiseen pyrkiville toimille ja tavallisesti perusteltavuus liitetään kanavoitintarpeeseen pois sääntelemättömästä markkinasta. Eräs haaste tässä on ollut vähäinen tietopohja sääntelemättömän markkinan koosta ja sen yksityiskohdista. Usein on hankalaa arvioida esimerkiksi sitä, että jos jokin pelituote on tarjolla sääntelemättömässä markkinassa, pelataanko tai pelattaisiinko sitä tosiasialla Manner-Suomessa, vai tullaanko kanavointiin tähtäävillä toimilla tosiasialla luomaan uutta kulutusta. Lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutukset voivat lisäksi olla erilaisia. Haastavuutta lisää edelleen se, että tämänkaltaiset tilanteet liittyvät yleisesti korkean haittariskin peleihin. Pelaamisen edistämisen keinoin tapahtuvan kanavoinnin tosiasialliset vaikutukset pelaamiseen ja haittoihin ovat hyvin vaikeita arvioida. Peli- ja pelaajadatan käytön mahdollistuessa sille asetettujen tavoitteiden mukaisesti ja jatkossa entistä tiiviimmin tapahtuvan järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen seurannan kautta vaikutuksia on tulevaisuudessa jonkin verran helpompi arvioida. Tarkoituksenmukaisten keinojen valikoiminen perustelluiksi toimiksi vaatii lisää tietopohjaa ja kanavoitintehtävän kirjaaminen lakiin olisi riski haittojen ehkäisyn näkökulmasta. Mahdollisuus näiden toteuttamiseen on turvattu nykyisessä laissa.

Kanavoitinta voidaan tarkastella myös säännellyn markkinan sisäisenä toimintana, jolla pyritään ohjaamaan kulutusta mahdollisimman vähän haittoja tuottavaan pelaamiseen. Mahdollisuudet tämänkaltaiseen kanavointiin ovat kuitenkin rajalliset ja toimenpiteiden vaikutusten arviointi edellyttää tietopohjaa peli- ja pelaajadatan avulla. Kevyempänä sisäisen kanavoinnin keinona voidaan pitää tavoitteellista toimintaa, jolla pyritään ehkäisemään tai jarruttamaan kulttuurista muutosta, jossa pelaaminen siirtyy nopeampiin ja enemmän haitallisiin pelaamisen muotoihin. Käytäntö osoittaa hyvin selvästi, että rahapelien toimeenpanon ratkaisuille on ollut tätä kehitystä kiihdyttävää vaikutusta. Näitä keinoja on syytä aktiivisesti etsiä ja myös Veikkauksen erityistehtävää rooliin kuuluu pyrkiä suuntaamaan pelikulutusta vähemmän haitalliseen pelaamiseen sen omissa tarjoamassa.

Puheenjohtaja, tutkimusjohtaja

Pääsihteeri, erityisasiantuntija



Matilda Hellman



Mari Pajula

Liitteet

-

Jakelu

SM Poliisiosasto Lainsäädäntöyksikkö

Tiedoksi STM TUTO Turvallisuus ja terveys -osasto
Arviointiryhmä