

08.08.2018

ARVIOINTIRYHMÄN LAUSUNTO SM:N LUONNOKSEEN HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI ARPAJAINSLAIN MUUTTAMISESTA

kirjaamo(at)intermin.fi
lainsaadantoyksikko_poliisiosasto(at)intermin.fi

Viite SMDno-2018-1061

Tausta

Sisäministeriö on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriön asettamalta rahapelejä ja niiden toimeenpanoa arvioivalta asiantuntijaryhmältä lausuntoa ehdotuksesta hallituksen esitykseksi arpajaislain muuttamisesta. Ehdotus hallituksen esitykseksi liittyy rahapelijärjestelmän uudistamishankkeeseen, jonka ensimmäinen vaihe mahdollisti uuden Veikkauksen toiminnan aloittamisen vuoden 2017 alusta.

Sisäministeriö on osana uudistusta asettanut hankkeen, jonka tehtävänä on nyt lausuntokierroksella olevan esityksen lisäksi tehdä esiselvitys teknisistä keinoista ja niiden toteuttamiseen vaadittavista säädösmuutoksista, joilla estetään muun kuin rahapelejä yksinoikeudella toimeenpanevan Veikkaus Oy:n sähköisesti välitettävien rahapelien pelaaminen Manner-Suomen alueella. Lisäksi hankkeen tehtävänä on selvittää lainsäädännön kehittämistarpeita pelaajan itsensä asettamien pelikieltomahdollisuuksien laajentamiseksi, erilaisten maksutapojen mahdollistamiseksi, voittojen lunastusaikojen lyhentämiseksi sekä Veikkaus Oy:n kanavointikyvyn vahvistamiseksi.

Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2018. Esiselvitys käynnistyy myöhemmin sisäministeriössä ja sen määräaika on 31.3.2019.

Käynnissä olevan rahapelijärjestelmän uudistuksen tavoite on rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisyn tehostaminen ja haittojen vähentäminen. Vuoden 2017 alusta voimaan tulleessa arpajaislain ns. ensimmäisessä vaiheessa ei ollut aikataulusyistä mahdollista valmistella juuri muuta sääntelyä kuin uuden rahapeliyhtiön perustamiseksi tarvittavat välttämättömät säännökset. Jatkon osalta useat tahot ovat korostaneet tarvetta keskittyä haittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamiseen.



Arviointiryhmän näkökulma

Tässä lausunnossa esitystä tarkastellaan erityisesti rahapelien haittariskien arviointiryhmän toimialueen näkökulmasta. Arviointiryhmä on pysyvä toimielin, jonka tehtävänä on arvioida 1) rahapelituotteita, 2) rahapelituotteiden jakelua, sekä 3) edellisiin liittyviä rahapelien saatavuuteen vaikuttavia tekijöitä. Näihin voi kuulua laaja kirjo erilaisia saatavuutta lisääviä tai sitä rajoittavia tekijöitä, joilla on yhteys rahapelaamisesta aiheutuviin haittoihin. Näihin tekijöihin kuuluvat myös pelaajan tunnistaminen sekä pelirajoitukset ja pelaamisen hallintatyökalut.

Arviointiryhmä seuraa ja arvioi rahapelien toimeenpanon ja pelitarjontaan esitettyjen muutosten vaikutuksia rahapelihaittoihin ja antaa niistä lausuntoja. Työ on osa sosiaali- ja terveysministeriön rahapeleihin osallistumisesta aiheutuvien ongelmien seurannan ja ehkäisyn kokonaistehdävää, josta on säädetty arpajaislain 52 §:ssä.

Ehdotuksen sisältö

Ehdotuksessa rahapelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemisen ja vähentämisen tehostamiseksi arpajaislakia esitetään täydennettäväksi säännöksellä pelaajan pakollisesta tunnistamisesta pelipisteessä tapahtuvassa eli ns. hajasijoitetussa raha-automaattipelaamisessa. Veikkauksen omissa pelisaleissa tapahtuvaa pelaamista säännös ei koskisi.

Esityksessä ehdotetaan siirtymäsäännöstä, jonka mukaisesti säännöksen soveltaminen alkaisi vuoden 2021 alusta lukien. Tunnistamiseen liitettävistä pelirajoituksista säädettäisiin sisäministeriön asetuksella säännöksen voimaantulon yhteydessä. Rajoituksia olisi mahdollista ottaa käyttöön vaiheittain.

Rajoituksiin kytkettäisiin vastaava seuranta, joka arviointiryhmän toimesta on tällä hetkellä nettipelaamisen pelirajoituksista käynnissä. Arvioinnin tulosten pohjalta rajoituksia voitaisiin muuttaa ja laajentaa tunnistautuva pelaaminen koskemaan myös pelisaleja.

Arviointiryhmän kanta

Tunnistamisen kattavuuden tulisi olla laajempi

Pakollisen tunnistamisen tulisi kattaa myös pelisalipelaaminen, jotta sen teho haittojen ehkäisyn välineenä tulisi tehokkaimmalla tavalla hyödynnettyksi. Tämä tulisi ottaa tavoitteeksi vähintään pidemmällä aikavälillä. Helpoin tapa valmistautua tulevaan olisi säätää yleinen tunnistautuminen laissa ja määritellä tarkemmat säännökset käyttöön ottamisesta pelipisteissä ja pelisaleissa asetuksella. Tällöin kattavuuden laajentaminen ei vaatisi lain muuttamista.



Pakollisen tunnistautumisen rajaaminen ensivaiheessa hajasijoitettuihin raha-automaatteihin sisältää haittojen kannalta riskejä. Ongelmapelaaminen saattaa muutoksen myötä keskittyä entistä vahvemmin pelisaleihin. Muutos saattaa siirtää riskipelaamista pelisaleihin, joissa itse pelit ja peliympäristö ovat monelta osin riskialttiimpia. Lisäksi pakollisen tunnistautumisen vaikutus satunnaispelaamisen määrään ei todennäköisesti pelisaleissa ole yhtä vahva kuin hajasijoitetuissa peleissä. Pelisaleissa pelaa keskimääräistä aktiivisemmin pelaavia, joilla pelirajoitusten hyödyt korotuvat ja tunnistautumisen kynnyks on keskimääräistä pelaajaa matalampi.

Mikäli tunnistautumisen käyttöönotossa edetään vaiheittain, tulisi kaikkien raha-automaattipelaamiseen kytkeä jo ensivaiheessa vähintään mahdollisuus omaehtoiseen pelikieltoon. Pelisaleissa tämä mahdollisuus on periaatteessa olemassa, mutta se ei käytännössä toimi. Toimiva käytäntö peliestomahdollisuuden ja alaikäispelaamisen valvonnan tehostamiseen pelisaleissa edellyttäisi todennäköisesti henkilöllisyyden tunnistamista pelisaliin sisäänpääsyn yhteydessä.

Tunnistautumiseen kytkettävät pelirajoitukset määrittävät pitkälti muutoksen tehokkuuden haittojen ehkäisyssä

Pakollisella tunnistaumisella sellaisenaan on merkittävää arvoa rahapelien toimeenpanossa haittojen ehkäisyn välineenä ainoastaan alaikäispelaamisen ehkäisyssä. Muilta osin tunnistautumisen teho haittojen ehkäisyssä liittyy siihen kytkettäviin pelirajoitustyökaluihin. Näistä säättäminen on perusteltua tehdä esityksen mukaisesti asetustasoisesti, mutta lain perusteluihin on syytä kirjata periaate siitä, että tunnistautumiseen kytkettävillä työkaluilla varmistetaan toimenpiteen tehokkuus haittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamisessa.

Yksityiskohtainen tunnistautumiseen kytkettävä työkalupakki on tarkoituksenmukaista linjata yhtä aikaa, kun nykyisen pelirajoituskokonaisuuden arviointi etenee ja tutkimustieto tehokkaista välineistä lisääntyy.

Alustavaa tutkimusnäyttöä löytyy siitä, että tiukatkaan rajat eivät merkittävästi lisääisi ulkomaille pelaamista eivätkä näin ollen uhkaksi Veikkauksen kanavointikykyä. Nykyiseen kokonaisuuteen verrattuna myös uusien työkalujen käyttöönottoa tulee arvioida. Pelirajoitustyökalujen arvioinnin käynnistäminen osana STM:n ja arviointiryhmän työtä on viivästynyt johtuen Veikkauksen haasteista toimittaa tarvittavia tietoja arvioinnin pohjaksi. Arvioinnin on syytä olla jatkuvaa ja pelaamisen hallintatyökalujen kokonaisuutta tulisi voida tarvittaessa muuttaa.

Tunnistautumisen tapaan tulee kiinnittää huomiota. Tunnistautumisen tulee tapahtua käytännössä riittävän vahvalla tavalla väärinkäytösten estämiseksi ja käytäntöä täytyy olla tarvittaessa mahdollisuus muuttaa, jos siihen ilmenee tarvetta.



Taloudellisten vaikutusten arvioinnin osalta arviointiryhmä haluaa kiinnittää huomiota siihen, että tunnistautumisen ja siihen kytkettävien työkalujen tuottovaikutusten arviointi on hyvin vaikeaa. Siihen vaikuttaa monta erilaista, osin vaikutuksiltaan erisuuntaista tekijää, jotka konkreettisesti eri tavoin riippuen myös siitä mitä kohtaa tulonmuodostuksesta tarkastellaan (verot, kokonaispelikate, edunsaajille kanavoituva tuottoosuus, myyntipalkkioista ja sijoituspaikkamaksuista koostuva tuottoosuus).

Tunnistautumisen vaikutus ns. satunnaispelaamiseen on sitä pienempi, mitä nopeammin ja suuremmaksi tunnistautuneen pelaamisen aste nousee ennen pakollisen tunnistautumisen voimaan tuloa. Tämä puolestaan on prosessi, johon on mahdollista erilaisin toimenpitein vaikuttaa.

Esitysluonnoksen arviot pelikatevaikutuksista perustuvat Veikkauksen sisäisiin laskelmiin, joista ei tarkalleen ilmene, mitä negatiivisia ja positiivisia tuottovaikutustekijöitä niissä on huomioitu tai minkä painoarvon mikäkin tekijä on saanut. Veikkauksen laskelmissa tarkastellun suoran pelikatevaikutuksen sijaan tärkeämpää on tarkastella myös talouden näkökulmasta kokonaisuutta, jossa on otettu huomioon pelihaittojen vähentämisestä seuraava haittakustannusten lasku.

Muut huomiot

Esityksessä fyysisten raha-automaattipelien pelikatteen osuus kaikesta raha-automaattipelaamisesta (s. 16) esitetään Veikkauksen arviona. Kyse on kuitenkin osuudesta, josta Veikkauksella on käytössään tarkka osuus. Raha-automaattien pelikatteen jakauma jakelukanavittain on olennaista perustietoa, jonka tulisi sisältyä Veikkauksen peruseräraportointiin ja olla kaikkien saatavilla. Mikäli Veikkauksen arvio viittaa tulevaan, huomionarvoista on se, että fyysisten raha-automaattien osuus automaattipelaamisen koko pelikatteesta näyttäisi laskevan voimakkaasti. Raha-automaattien pelaaminen netissä puolestaan näyttää kasvavan hyvin voimakkaasti. Tällä kehityksellä on merkittäviä vaikutuksia myös esityksen taloudellisiin ja tuottovaikutuksiin sillä toiminnan kulut ja tuotto ovat eri kanavissa erilaiset.

Suhteutettaessa raha-automaattien volyyymia muuhun pelaamiseen tulisi vertailu tehdä siihen sopivilla luvuilla. Esityksessä käytetty raha-automaattien osuus liikevaihdosta ei ole relevantti vaan vääristävä luku, koska tosiasiallisesti sen laskemisessa käytetty raha-automaatteja koskeva luku ei ole liikevaihtoa kuvaava luku vaan pelikate. Raha-automaattien volyyymia osana Veikkauksen pelivalikoimaa kuvaisi paremmin sen osuus pelikatteesta. Arviointiryhmä pitää lisäksi tärkeänä sitä, että volyyymiltään ja haittariskinsä puolesta korkealla olevien raha-automaattipelien ominaisuuksia ja käyttöä seurataan haittariskien vähentämiseksi. Tällä hetkellä raha-automaattien tuotekehitys, jakelu ja saatavuus ovat liian paljon Veikkauksen itsesäätelyn varassa.



Arviointiryhmän huomiot hankkeen jatkosta

Hallituksen esitysluonnos liittyy osaksi suurempaa rahapelipolitiikan muutosta, jonka tavoitteena on tehostaa haittojen torjumista. Arviointiryhmän näkemyksen mukaan jatkotoimille on tarvetta. Arviointiryhmän tehtävästä käsin huomiota tulisi kiinnittää ainakin seuraaviin asioihin:

1. Suunnitelmallisuutta ja eri tahojen sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin rahapeliin toimeenpanon ja rahapelipolitiikan toteutuksessa tulee lisätä. Näiden toteutumista edistäisi valtioneuvostotason linjaus rahapelipolitiikasta ja sitä toimeenpaneva ohjelma.
2. Rahapelijärjestelmän käytännön toteutuksen tulee nojata kaikessa päätöksenteossa arpajaislakiin kirjattuun haittojen ehkäisytahtiteeseen. Esimerkiksi Veikkauksen kanavointikykyä suhteessa ulkomaiseen tarjontaan voidaan vahvistaa ainoastaan toimenpiteillä, jotka eivät ole ristiriidassa arpajaislain tarkoituspöytäkirjan kanssa. Veikkaus käyttää tuotekehityksen ja markkinointiin liittyvien toimien ja aloitteiden perusteluna yleisesti kanavointia. Kanavointi ei perusteluna yksin riitä, vaan toimenpiteiden suhde tarkoituspöytäkirjaan tulee kyetä kirjaamaan auki.
3. Kanavointia tulisi tarkastella myös kotimaan markkinan sisällä ja pyrkiä muuttamaan kehityssuuntaa, jossa kulutus siirtyy entistä korkeamman haastavuuden peleihin. Veikkauksen pelien kehitys nojaa vahvasti raha-automaattien kehittämiseen ja kokonaisuudessa tarjonnan haastavuus kasvaa. Paremmalla kulutuskäyttäytymisen tuntemuksella olisi mahdollista löytää keinoja puuttua tilanteeseen ja ohjata kulutusta haluttuun suuntaan.
4. Rahapeliautomaattien saatavuutta ja jakelua tulee säännellä viranomaisen toimesta esimerkiksi asetustasolla. Rahapeliautomaattien sijoittelussa tulee tehdä liiketaloudellisen tarkastelun ohella harkintaa haittojen ehkäisyn näkökulmasta (mm. kuinka paljon, miten ja missä erilaisia raha-automaatteja on tarjolla). Rahapelikulutuksen keskittymistä pienelle joukolla pelaajia ja sosioekonomisesti heikommassa asemassa oleville on pyrittävä aktiivisesti vähentämään.
5. Riski- ja ongelmapelaamisen tunnistavan Vasamallin jatkokehittämisessä tulee varmistaa riittävä pelihaittaosaamisen hyödyntäminen. Onnistunut jatkokehittäminen saattaisi tuottaa perusteita kanavointitoimille ulkomaisesta kotimaiseen tarjontaan silloin, kun sitä toteutetaan tuotekehittelyn ja markkinoinnin keinoin.




6. Rahapelien haittariskien arvioinnista tulee säätää laissa. Arviointiryhmä on pysyvä toimielin, jonka tehtävänä on arvioida 1) rahapeliteotteita, 2) rahapeliteotteiden jakelua, sekä 3) edellisiin liittyviä rahapelien saatavuuteen vaikuttavia tekijöitä. Arviointiryhmä seuraa ja arvioi rahapelien toimeenpanon vaikutuksia rahapelihaittoihin ja antaa niistä lausuntoja. Työ on osa sosiaali- ja terveysministeriön rahapeleihin osallistumisesta aiheutuvien ongelmien seurannan ja ehkäisyn kokonaistehtävää, josta on säädetty arpajaislain 52 §:ssä.
7. Rahapeliteotteiden markkinointiin liittyvää kaksijakoista erotte-lua haittariskin mukaan erityisen pelihaittojen vaaran sisältäviin ja muihin peleihin (ns. punaisiin ja vihreisiin peleihin) tulee uu-distaa monipuolisemmaksi STM:n ja rahapelien arviointiryhmän sekä SM:n ja Poliisihallituksen yhteistyönä. Rahapelien markki-nointia tulee tarkastella myös laajemmin sekä laillisen että lait-toman pelitoiminnan markkinoinnin haittojen ehkäisyä paremmin tukevan sääntelyn tarpeiden ja mahdollisuuksien selvittämiseksi.
8. Tulee varmistaa, että arpajaislain 53 §:n mukainen tietojen luo-vutus ja peliyhtiön raportointi tarkoittaa, että Veikkauksen peli-data on käytettävissä rahapelien haittariskien arviointia sekä laa-jemmin haittojen ehkäisyä, hoidon kehittämistä sekä haittojen seurantaa ja tutkimusta varten.
9. Pakollisen tunnistamisen ulottamista myös muuhun rahapelaami-seen tulisi arpajaislain uudistamisen seuraavassa vaiheessa selvit-tää.
10. Velaksi pelaamisen kieltö tulee pitää jatkossakin voimassa.

Puheenjohtaja
Professori emeritus


Pekka Sulkunen

Pääsihteeri
Erityisasiantuntija


Mari Pajula

