

22.10.2018

POL-2018-27873

Sisäministeriö
Kirjaamo
kirjaamo@intermin.fi

Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanosta annetun asetuksen muuttaminen

1 Asia

Veikkaus Oy (myöh. Veikkaus) on esittänyt sisäministeriölle, että Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanosta annetun asetuksen (1414/2016) 2 §:n 9 kohtaa muutettaisiin ja muutettu asetusta tulisi voimaan 1.12.2018.

Sisäministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa edellä mainitusta muutosesityksestä. Muutosesityksen perustelut ilmenevät lausuntopyyntöön liitteenä toimitetuista esityksistä.

2 Veikkauksen esitys

Veikkaus esittää Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen muuttamista siten, että 2 §:n kohdassa 9 määritettäisiin sähköisesti toimeenpantavien rahapika-arpojen pelimaksuista kalenterivuositain maksettavien voittojen olevan keskimäärin 50–90 prosenttia kokonaisvaihdosta nykyisen 45-70 palautusprosentin sijaan.

Veikkaus toteaa perustelumuistiossaan, että uuden arpajaislain sekä yhteen verkkokauppaan siirtymisen myötä pelaajille on tullut tarjolle laaja joukko erilaisia henkilökohtaisia digitaalisia pelejä. Vanhassa kontekstissaan nettiarpojen 70 % palautusprosentti riitti hyvin pitämään pelikokemuksen riittävän palkitsevana siten, että asiakkaat viihtyivät pelien parissa niiden pitkäkestoisesta kestosta huolimatta. Uuden yhtiön ja yhteisen pelisivuston myötä asiakkaille on tullut tarjolle merkittävästi nopearytmisempiä sekä paljon isomman palautusprosentin tuotteita erilaisten digitaalisten automaatti- ja pöytäpelien kautta.

Veikkaus toteaa, että uuden yhtiön tilanteessa nettiarpojen suora kilpailuasetelma omassa verkkokaupassa digitaalisten automaatti- ja pöytäpelien kanssa on aiheuttanut tilanteen, jossa lähes kaikki nopearytmisten pelien kasvu kohdistuu automaatti- ja pöytäpeleihin.

Veikkauksen mukaan se ei ole omilla toimillaan pyrkinyt siirtämään asiakkaitaan nettiarvoista digiautomaattipelien pariin. Rahapeliin toimeenpanosta aiheutuvien haittojen ja haittariskien arviointiryhmä on

lausunnossaan STM/1764/2018) tuonut esille toivottavana kehityssuuntana sen, että Veikkauksen tulisi tarkastella kanavointia myös sisäisesti Veikkauksen toimeenpanemien pelien välillä. Veikkauksen toivotaan hakevan ratkaisuja trendiin, jossa pelaamisen volyymi siirtyy entistä kovemman riskin peleihin. Nyt esitettävillä muutoksilla Veikkaus pyrkii tähän yrittämällä pitää nettiarvat kiinnostavina peleinä ja aitoina vaihtoehtoina rahapeleinä huomattavasti kovemmille digitaalisille automaattipeleille.

3 Poliisihallituksen lausunto

Arpajaislain (1047/2001) 42 §:n 1 momentin mukaan arpajaisten toimeenpanoa valvotaan arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä arpajaisista aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentämiseksi.

Poliisihallitus vastaa arpajaislain 42 §:n 2 momentin mukaan arpajaisten toimeenpanon valtakunnallisesta valvonnasta ja arpajaistoiminnan tilastoimisesta. Poliisihallitus voi antaa arpajaisten toimeenpanoa koskevia lausuntoja ja ohjeita.

Arpajaislain 1 §:n 2 momentin mukaan lain tarkoituksena on taata yleishyödyllisiin arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.

Arpajaislain 13 c §:n 1 momentin mukaan rahapelit on toimeenpantava siten, että rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään.

3.1 Yleiset huomiot esityksestä

Poliisihallitus suhtautuu Veikkauksen tekemään muutosehdotukseen varauksellisesti. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ei ole esitetty sellaista riittävää näyttöä siitä, että elektronisten rahapika-arpojen (jäljempänä nettiarpojen) palautusprosenttia nostamalla pystyttäisiin kanavoimaan rahapelaamista vastuullisempiin peleihin ja pääsemään esitettyyn tavoitteeseen. Poliisihallitus toteaa, että tulisi arvioida myös muita toimia, jotka voisivat vaikuttaa kehityssuuntauksen muuttamiseen. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan pelaajien ohjaaminen vastuullisempaan pelaamiseen palautusprosenttia nostamalla sisältää lähtökohtaisesti ristiriitaisuuksia.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ei ole takeita siitä, että ehdotetulla muutoksella saavutettaisiin esityksessä esille tuodut tavoitteet. Sen sijaan toteuttamalla ehdotettu muutos rahapelien kokonaiskulutus saattaisi lisääntyä, jolloin pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen riski kasvaisi.

Poliisihallitus toteaa, että rahapelit ja viihdepelit ovat viime aikoina lähentyneet toisiaan ja rahapeleihin on tullut sosiaalisia piirteitä. Erityisesti kehityssuuntaus on nähtävissä nettiarvoissa ja sähköisesti välitettävissä raha-automaattipeleissä (jäljempänä digitaaliset automaattipelit). Näiden pelien ominaisuuksista ei ole pelisäännöissä tarkempaa sääntelyä, mikä on Poliisihallituksen näkemyksen mukaan selkeä puute. Poliisihallitus kiinnittää huomiota rahapelihaittojen evaluointiryhmän loppuraporttiin vuodelta 2012 (Ehdotus rahapeleihin kytkeytyvien haittojen arviointijärjestelmäksi, 20.3.2012), jossa on lueteltu ominaisuuksia, joita rahapelien yhteydessä tulisi arvioida: *"Peleistä tulee arvioida pelin tahti, pelituotteiden peli- ja panosvalikoima, pelin palkitsevuus, pelituotteen tarjonta ja peliin liittyvät lisähoudutukset. Pelin tahdin tarkastelussa erotetaan omaksi alueekseen tuloksen selviämisenopeus panoksen asettamisesta, voitonmaksun välittömyys ja arvontojen tiheys. Peli- ja panosvalikoiman tarkastelussa kiinnitetään huomiota pelituotteiden monipuolistumiseen sekä monimutkaistumiseen ja pelin palkitsevuuden arvioinnissa seurataan pelin palautusprosenttia ja voitto-osumien tiheyttä. Rahapelien lisähoudutuksina arvioidaan taidon tai "koetun taidon" merkitys pelin pelaamisessa, pelin sääntöjen ja toimintalogiikan selkeys pelaajalle, peliin liittyvät sosiaaliset elementit, mahdollisuus vapaapeleihin (muun muassa bonuspelit) ja yllätysvoittoihin (esimerkiksi jackpot-arvonnat), "läheltä piti" -tilanteiden esiintyvyys sekä pelin visuaalisuuteen ja efekteihin liittyvät ominaisuudet sekä kanta-asiakkuusohjelmat. Pelituotteen tarjonnan osalta huomiota kiinnitetään, pelin saatavuuden lisäksi, myös pelin näkyvyyteen ja markkinointiin, sekä siihen kuinka helppoa tai hankalaa pelin aloittaminen on."*

Poliisihallitus kiinnittää huomiota, että edellä selostetun kaltaista pelikohtaista arviointia ei tehdä digitaalisten automaattipelien ja nettiarpojen osalta, koska muutokset kyseisiin peleihin eivät yleensä edellytä muutosta sisäministeriön asetuksella annettuihin rahapelien sääntöihin. Poliisihallitus toteaa, että pelkällä palautusprosentin sääntelyllä ei yksin ole määrävää vaikutusta pelin mahdollisiin haittavaikutuksiin, vaan arvioinnissa tulee huomioida myös pelin muut keskeiset ominaisuudet. Poliisihallitus pitää todennäköisenä, että pelkällä palautusprosentin sääntelyllä ei saavuteta tavoiteltua ohjausvaikutusta.

3.2 Pelien näkyvyys sähköisessä pelipalvelussa

Poliisihallitus toteaa, että Veikkauksen sähköisessä pelipalvelussa verkkopalvelun etusivun näkymää hallitsee automaattipelien markkinointi (Liite1 automaattipelit ympyröity). Digitaaliset automaattipelit saavat Poliisihallituksen havaintojen mukaan nettisivuilla muita pelejä enemmän huomiota. Myös tällä voi olettaa olevan ohjaavaa vaikutusta rahapelejä pelaamaan tulleen henkilön pelivalintaan.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tulisikin arvioida, mikä merkitys digitaalisiin automaattipeleihin kohdistuvalla pelikohdeinformaation määrällä ja markkinoinnilla on pelaajien ohjautumisessa nimenomaan digitaalisten automaattipelien pariin nettiarpojen sijaan. Poliisihallitus katsoo, että pelaajien kiinnostusta tulisi suunnata vastuullisempien pelien

pariin kiinnittämällä huomiota nettisivujen pelisijoitteluun sekä pelikohdeinformaation ja markkinoinnin määrään ja sijaintiin.

3.3 Kokonaispelaaminen, tarjonnan kovuus ja tarjonnan laajuus

Euroopan komissio on huomautuksessaan Suomen arpajaislain muutosten notifiointiin yhteydessä vuonna 2016 muistuttanut Suomen viranomaisia yksinoikeusjärjestelmän johdonmukaisesta ja tiukasta viranomaisvalvonnasta. Euroopan komission ja Euroopan unionin tuomioistuimen linjauksista on luettavissa, että monopolin haltijan tulee kyetä tosiasiallisesti tavoittelemaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti haluttua päämäärää siihen määrällisesti oikein mitoitettulla ja laadullisesti sitä varten muokatulla tarjonnalla, jota viranomaiset valvovat tiukasti. Rahapelimonopolin elinkelpoisuus voidaan turvata esimerkiksi kanavoinnin keinoin, mutta jatkuva kasvu ei voi olla ensisijainen tavoite.

Poliisihallitus toteaa, että olisi syytä arvioida eArpojen ja digitaalisten automaattipelien tarjonnan vaikutusta kokonaispelaamisen määrään. Erityisesti uusia digitaalisia automaattipelejä tuodaan markkinoille jatkuvasti. Jos digitaalisten automaattipelien pelaajamääriä ei ole tarkoitus kasvattaa, Poliisihallitus kiinnittää sisäministeriön huomiota siihen, tulisiko rahapelipoliittisesti arvioida, onko myöskään digitaalisten automaattipelien tarjontaa syytä lisätä nykyiseen tahtiin. Kokonaiskulutus tulisi ehdotetun muutoksen myötä todennäköisesti kasvamaan, jos muutoksen tarkoitus on lisätä nettiarpojen kulutusta.

Poliisihallitukselle ei ole selvää, onko pelaamista pyritty kohdentamaan digitaalisen automaattipelaamisen sijaan muihin, vähemmän haitallisiin peleihin, kuten nettiarpoihin. Jos ehdotettu muutos olisi ainoa toteutettava muutos, Poliisihallitus arvioi, että nyt ehdotettu muutos saattaisi lisätä nettiarpapelaamista, vaikka digitaalinen automaattipelaaminen ei vähenisi. Tämä saattaisi Poliisihallituksen näkemyksen mukaan johtaa tilanteeseen, jossa kokonaiskulutus kasvaisi ja ehdotuksella tavoitellut vaikutukset jäisivät saavuttamatta. Arpajaislain muutokseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 96/2008) on kuvattu elementtejä, jotka tekevät peleistä erityisiä pelihaittariskejä sisältäviä. Poliisihallitus kiinnittää huomiota, että vaikka nettiarvat on katsottu vähemmän haitallisiksi kuin digitaaliset automaattipelit, on ne kuitenkin arvioitu erityisiä pelihaittariskejä sisältäviksi ns. punaisiksi peleiksi, joiden mainonta on sallittua vain rajoitetusti.

3.4 Kanavointi

Hallituksen esityksessä (HE 96/2008) kanavointia laillisen suomalaisen rahapeliyhteisön tarjontaan on pidetty tärkeänä. Kanavointi valvottuihin ja luvallisiin peleihin on katsottu myös Euroopan Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä rahapelien yksinoikeusjärjestelmän yhdeksi hyväksyttäväksi oikeuttamisperusteeksi kuluttajansuojan ja rikollisuuden estämisen perusteella (mm. Liga Portuguesa- ja Placanica-tuomiot). Placanica tuomiossa on myös todettu, että kanavointitavoitteen saavuttamiseksi on luvan saaneiden toimijoiden tarjottava luotettava ja houkutteleva vaihtoehto kielletylle rahapelitoiminnalle, mikä voi merkitä

muun muassa laajan pelivalikoiman tarjoamista. (Laajan pelivalikoiman tarjoamista on sivuttu edellä kohdassa 3.3.)

Poliisihallitus toteaa, että yksinoikeuksiin perustuvassa rahapelijärjestelmässä rahapelaamisen kanavoinnilla tarkoitetaan ensisijaisesti olemassa olevan rahapelikysynnän ohjaamista kansallisesti säädetyn lainsäädännön perusteella laittomaksi katsottavista rahapeleistä lailliseen, kansallisesti valvottuun rahapelaamiseen. Kanavoinnilla voidaan tavoitella myös rahapelaamisen ohjaamista vähemmän haittoja aiheuttaviin rahapeleihin. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan olisi arvioitava, onko nyt ehdotettu muutos paras ratkaisu pelaamiseen suuntaamiselle vähemmän haitallisiin peleihin. Ehdotetun muutoksen jälkeen siirtymä nettiarvoista digitaalisiin automaattipeleihin ei Veikkauksen antaman lisäselvityksen perusteella loppuisi, vaan siirtymä hidastuisi arviolta 10 - 40 prosenttia.

Veikkaus on ilmoittanut, että palautusprosenttia ei olisi tarvetta nostaa hitaimpien nettiarpojen kohdalla, vaan muutos kohdistuisi nopearytmissempiin nettiarpoihin. Poliisihallituksen käsityksen mukaan tästä voisi seurata, että tämäntyyppiset nettiarvat lähentyisivät pelikokemukseltaan digitaalisia automaattipelejä. Ehdotetulla muutoksella nettiarpoja muutettaisiin kovemmiksi, mikä saattaisi ohjata nettiarpojen pelaajat kovempien pelien pariin ja altistaa heidät suuremmalle haitalle.

Veikkaus on todennut, että se ei muuttaisi kaikkien nettiarpojen palautusprosenttia korkeammaksi, vaan tyhjä tila tulisi tilkitä digitaalisten automaattipelien ja nettiarpojen välillä. Poliisihallitus toteaa, että nyt kun tuoteryhmät ovat samalla pelisivustolla, on pelaajan helppo siirtyä halutessaan jatkossakin peliryhmästä toiseen. Poliisihallitus kiinnittää sisäministeriön huomiota siihen, että automaattipelien palautusprosenttiväli 70-99,9 mahdollistaa alhaisempien palautusprosenttipelien peluuttamisen myös digitaalisten automaattipelien puolella.

3.5 Lopuksi

Poliisihallitus toteaa, että Veikkauksen esittämä pelaamisen siirtyminen digitaalisten automaattipelien kulutukseen on huolestuttava kehityssuunta pelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisemisen ja vähentämisen näkökulmasta. Tämän johdosta olisi syytä löytää keinoja, joilla tämä pelikysyntä saadaan ohjattua vähemmän haitallisiin peleihin, eikä nettiarpojen palautusprosentin korottamisen tulisi olla ensisijainen ohjauskeino.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tulisi arvioida, onko mahdollisesti muita kuin Veikkauksen perustelumuiotiossaan mainitsemia syitä, jotka ovat vaikuttaneet digitaalisten automaattipelien ja nettiarpojen pelaajamääriin: mitkä asiat muiden muassa yhteiseen pelitiliin siirtymisen lisäksi ovat saattaneet vaikuttaa digitaalisen automaattipelaamisen nousuun ja vastaavasti nettiarpapelaamisen laskuun.

Poliisihallitus toteaa, että ehdotuksen vaikutuksia tulisi arvioida tarkkaan. Tulisi arvioida, onko ehdotettu muutos oikein mitoitettu halutun tavoitteen

saavuttamiseksi. Poliisihallituksen käsityksen mukaan suurin siirtymä nettiarvoista digitaalisiin automaattipeleihin on jo tapahtunut ja tilanne on tältä osin tasaantunut. Jos muutos palautusprosenttiin kuitenkin tehdään, sen vaikutuksia tavoitteen saavuttamiseksi tulisi seurata.

Arvioinnissa tulisi huomioida, että nettiarpoihin on kohdistunut viime aikoina muitakin muutoksia. Pelitilien yhdistymisen lisäksi nettiarpojen 100 euron vuorokausikohtainen ostopäära poistui vuoden 2017 lopussa ja muuttui 1000 euron vuorokausikohtaiseksi / 2000 euron kuukausikohtaiseksi tappiorajaksi. Tästä muutoksesta on verrattain vähän aikaa ja Poliisihallituksen näkemyksen mukaan olisi syytä arvioida kuinka se on vaikuttanut nettiarpojen pelaajien pelikäyttäytymiseen. Siirtymä nettiarvoista digitaalisiin automaattipeleihin on tasaantunut, minkä vuoksi tavoiteltavaan ohjausvaikutukseen tulisi pyrkiä ensisijaisesti muilla käytettävissä olevilla keinoilla. Yksittäinen muutos voisi olla esimerkiksi näiden kahden tuoteryhmän selkeä eriyttäminen Veikkauksen pelisivustolla ja digitaalisten automaattipelien näkyvyyden vähentäminen.

Ryhmäpäällikkö

Sari Laitakari

Ylitarkastaja

Tiina Tulirinta

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 22.10.2018 klo 13:04. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Liitteet

Veikkauksen verkkopalvelun etusivun näkymä