



Hallintovaliokunta

15.11.2021

Eduskunta

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto hallituksen esityksestä HE 135/2021 vp hallintovaliokunnalle

Lainsäädännön arviointineuvosto kiittää hallintovaliokuntaa mahdollisuudesta lausua arpajaislakia koskevasta hallituksen esityksestä (HE 135/2021 vp).

Lainsäädännön arviointineuvosto antoi lausunnon 2.6.2021 hallituksen esitysluonnoksesta arpajaislaiksi. Arviointineuvosto lausui lausunnon tiivistelmässä seuraavaa:

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

Esitysluonnoksen keskeisimmät kehityskohteet olivat:

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

Hallituksen esitystä HE 135/2020 vp koskeva tarkastelu

Arviointineuvoston lausunto sisälsi yhteensä yhdeksäntoista kommenttia ja suositusta esityksen muokkaamiseksi. Korjausta tai täydennystä vaativia kommentteja oli kaksitoista. Monista muutos- ja korjausehdotuksista huolimatta arviointineuvosto katsoi, että esitys oli kokonaisuutena melko hyvin valmisteltu.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että lähes kaikki neuvoston suositukset esityksen laadun parantamiseksi on otettu huomioon kokonaan tai osittain hallituksen esityksessä. Lisäksi esityksessä on kooste arviointineuvoston lausunnon huomioimisesta, mikä vastaa hyvin tehtyjä muutoksia. Muutosten tekemiseen on selvästi paneuduttu.

Arviointineuvosto piti lausunnossaan 2.6.2021 keskeisenä ongelmana, että hallitusohjelman kirjaus yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämisestä keinona tavoitteiden saavuttamiseksi heikensi virkamiesvalmistelun mahdollisuuksia arvioida eri vaihtoehtoja. Eduskunnalle annetussa hallituksen esityksessä todetaan, että selvitystä erilaisia vaihtoehtoja, kuten lisenssijärjestelmästä, ei ole kuitenkaan sisällytetty esitykseen, koska hallitusohjelma perustui yksinoikeusjärjestelmän säilyttämiseen.

Hallituksen esityksessä pohditaan kuitenkin yleisellä tasolla rahapelijärjestelmän eri vaihtoehtojen vaikutuksia. Tuoreessa kirjallisuuskatsauksessa¹, johon esityksessä viitataan, vertaillaan rahapelihaittojen esiintymistä yksinoikeus- ja lisenssijärjestelmien välillä. Katsauksen mukaan tietoa rahapelien yleisen järjestämistavan vaikutuksista haittoihin on hyvin vähän. Siltä osin kuin tietopohjaa on saatavilla, voidaan todeta, että yksinoikeuteen perustuvissa järjestelmissä rahapelien kokonaiskulutus ja haitat näyttävät olevan jonkin verran alhaisemmalla tasolla kuin lisenssipohjaisissa järjestelmissä. Toisaalta yksinoikeusjärjestelmät saattavat olla alttiimpia eturistiriidoille. Yksinoikeusjärjestelmissä on toisaalta myös sisäisiä eroja, jotka vaikuttavat haittojen esiintymiseen. Haittojen esiintymiseen vaikuttavat lisäksi rahapelijärjestelmän ulkopuoliset yhteiskunnalliset tekijät. Katsauksessa mukaan yhden toimijan mallissa rahapelitoiminnan ohjaus ja valvonta ovat potentiaalisesti kustannustehokkaampia ja tarkoituksenmukaisempia kuin vastaavien toimien kohdentaminen laajaan joukkoon toimijoita.

Arviointineuvosto katsoo, että erilaisten vaihtoehtojen perusteellisempi käsittelemättä jättäminen on edelleen esityksen keskeinen puute. On kuitenkin myönteistä, että esityksessä kommentoidaan vaihtoehtoja edes yleisellä tasolla.

Lausunnossaan arviointineuvosto katsoi, että hallituksen esitysluonnoksesta ei käynyt ilmi, mitä tavoitetta Veikkaus Oy:n tytäryhtiön perustaminen edistää. Hallituksen esityksen mukaan tytäryhtiön harjoittamalla ”yritysten välisen liiketoiminnan palvelutarjonnalla on mahdollista edistää myös esityksen tavoitetta yksinoikeusjärjestelmän vahvistamisesta tukemalla Veikkaus Oy:n toimintaedellytyksiä.” Lisäksi todetaan, että muille kansallisille rahapelitoimijoille tarjottavat kehitys- ja palvelualustat mahdollistaisivat elinvoimaisen vastuullisen rahapelaamisen ekosysteemin kehittämisen ja toimeenpanon.

Toisin sanoen esityksessä arvioidaan, että tytäryhtiön odotetaan tukevan Veikkaus Oy:n toimintaedellytyksiä, ilmeisesti myös taloudellisesti. Esityksessä todetaan asianmukaisesti, että: ”kaikkeen liiketoimintaan sisältyy liiketoiminnallinen riski, ja palveluiden lopullinen kaupallinen menestys selviää vasta niiden toimeenpanon myötä. Mahdollinen lainan tai tytäryhtiön osakkeiden arvon alaskirjaus tytäryhtiön konkurssitilanteessa ovat tilanteita, jotka voisivat vähentää Veikkaus Oy:n tilikauden voittoa.” Lisäksi esityksessä tuodaan esille, että Veikkaus Oy voi saada tytäryhtiöltään osinkotuloa.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan Veikkaus Oy:n mahdollinen riski ei liity pelkästään tytäryhtiön konkurssitilanteeseen. Veikkaus Oy:n ja tytäryhtiön välillä voi toimia konserniavustusjärjestelmä, jolloin emoyhtiö voi taloudellisesti avustaa tytäryhtiötä. Jos tytäryhtiön

¹ Marionneau, V., Egerer, M., & Nikkinen, J. (2021). How do state gambling monopolies affect levels of gambling harm? Current Addiction Reports.

taloudellinen kehitys ei etene toivotusti ja Veikkaus Oy päättää tukea tytäryhtiönsä toimintaa, voi tällä periaatteessa olla merkittävä vaikutus Veikkaus Oy:lle.

Liitteeseen 1 on koottu tiiviisti ne kohdat, joita hallituksen esityksessä on muokattu arviointineuvoston suositusten perusteella. Kaikkia kohtia ei ole tarpeen kommentoida erikseen, mutta neuvosto pitää myönteisenä, että esityksen kolmeen keskeiseen asiaan on tullut lisätietoa.

Hallituksen esityksessä on annettu arvio rahapelaamisen vuoksi ongelmiin joutuvien henkilöiden määrästä. Ongelmapelaajia on Suomessa 112 000 ja henkilöitä, jotka kertoivat läheisensä pelanneen ongelmallisesti, oli 790 000. Rahapelihaittoja kokevia on näin mitattuna 900 000. Toiseksi esityksessä käsitellään lain tavoitteiden saavuttamista siitä näkökulmasta, että pelikoneiden tarjonnalle altistuu arkipäivän asioita hoitaessa. Hallituksen esityksessä todetaan, että siihen ei sisälly toimenpiteitä, jotka välittömästi vähentäisivät hajasijoitettujen raha-automaattien helposta saatavuudesta aiheutuvia merkittäviä haittoja, mutta esityksen muut toimenpiteet vähentävät haittoja. Kolmanneksi esityksessä on annettu karkea arvio, että rahapelaamisen kustannukset olisivat Suomessa vähintään useita satoja miljoonia euroa vuosittain. Arvion taustaa on myös avattu.

Helsingissä 15. marraskuuta 2021

Leila Kostainen

Arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri

Liite 1

Hallituksen esityksessä kokonaan tai osittain huomioon otetut suositukset arviointineuvoston lausunnosta:

- Hallituksen esityksessä on selvennetty keskeisiä käsitteitä, kun rahapeliongelmaa, riskitasolla pelaamista ja vakavia haittoja aiheuttava ongelmapelaamista.
- Esityksessä on käsitelty sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten vaikutusten ja ongelmien hoidon kokonaisuutta ja miten näitä haittoja voitaisiin ennaltaehkäistä.
- Esityksessä on annettu karkea arvio, että rahapelaamisen kustannukset olisivat Suomessa vähintään useita satoja miljoonia euroa vuosittain. Arvio perustuu siihen, että kansainvälisissä tutkimuksissa vuosittaisten haittakustannusten on arvioitu olevan 0,33–1,22 -kertaisia suhteessa rahapelikatteeseen. Veikkaus Oy:n pelikate, joka lasketaan vähentämällä liikevaihdesta pelaajille maksetut voitot, on ollut ennen koronaviruspandemiaa noin 1,7 miljardin euron vuosittaisella tasolla.
- Esityksessä on annettu arvio rahapelaamisen vuoksi ongelmiin joutuvien kotitalouksien määrästä. Ongelmapelaajia on Suomessa 112 000 ja henkilöitä, jotka kertoivat läheisensä pelanneen ongelmallisesti, oli 790 000. Rahapelihaittoja kokevia on näin mitattuna 900 000. THL:n väestötutkimusten mukaan arviolta vain 2,5 prosenttia pelaajista häviää puolet kaikesta pelaamiseen Suomessa käytetystä rahasta.
- Esityksessä todetaan, että esitykseen ei sisälly toimenpiteitä, jotka välittömästi vähentäisivät hajasijoitettujen raha-automaattien helposta saatavuudesta aiheutuvia merkittäviä haittoja. Toisaalta haittoja suoraan ja välillisesti vähentäviä toimenpiteitä ovat 1.1.2022 voimaan tuleva pakollinen tunnistautuminen, pakollisen tunnistautumisen mahdollistamat sisäministeriön asetuksella annettavat pelirajoitukset, sekä esityksessä ehdotettu vaatimus omavalvonnasta. Näistä muutoksista huolimatta hajasijoitetut raha-automaatit tulevat todennäköisesti myös jatkossa säilymään merkittävänä rahapelihaittojen aiheuttajana, johtuen niiden riskiprofiilista, korkeasta saatavuudesta ja helposta saavutettavuudesta.
- Esityksessä todetaan, että kotitaloudet joutunevat kustantamaan kokonaisuudessaan tai osittain asiakasmaksuilla estojen käyttöönoton kehittämiskustannukset, ylläpitokustannukset ja muut estojen käyttöönoton aiheuttamat kustannukset tullaan kattamaan.
- Esityksessä on arvioitu vaikutuksia Veikkaus Oy:n asiamiehille. Arvion mukaan kuponkipelien ja raaputusarpojen osalta asiamiehille maksetaan vuonna 2022 myyntipalkkioita noin 58–62 miljoonaa euroa. Pakollisen tunnistautumisen käyttöönoton johdosta myyntipalkkiot laskisivat noin 15 prosenttia lähivuosina. Veikkaus Oy:n mukaan kuponkipelien tunnistautumisen toteutusratkaisujen suunnittelu on vielä kesken, joten tarkkaa arviota pakollisen tunnistautumisen vaikutuksesta asiamiehiin esimerkiksi eri pelien osalta ei ole vielä mahdollista antaa.
- Veikkauksen laskelmien oletuksia Veikkaus Oy:n arvio tuotosta ja arpajaisverosta 2021–2024 on avattu esityksessä.
- Esityksessä on kuvattu erityisryhmien kuin ikääntyneiden pelaajien asemaa ja heidän ongelmien erityispiirteitä. Rahapeliriippuvuus esiintyy usein muiden liitännäisoireiden, kuten mielenterveys- ja päihdeongelmien, kanssa samanaikaisesti. Mielenterveys- ja

päihdeongelmat voivat edeltää tai seurata rahapeliongelmaa. Päihtyneenä pelaaminen on riski suuremmille häviöille ja kontrollin menettämiselle. Pakollinen tunnistautuminen ja siihen liittyvät pelaamisen hallinnan työkalut voivat ehkäistä rahapelihaittoja esimerkiksi ravintoloissa pelaamisen osalta. Ikääntymiseen liittyvät muutokset, kuten eläkkeelle jääminen, puolison kuolema, terveyden heikkeneminen tai yksinäisyys, lisäävät riskejä rahapelihaittojen muodostumiselle.

- Esityksestä käsitellään sitä, mitä tavoitetta Veikkaus Oy:n tytäryhtiön perustaminen palvelee.