

17.11.2021

Hallintovaliokunta

HE 135/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (KKV) lausuntoa hallituksen esityksestä arpajaislain muuttamiseksi. KKV on aiemmin esityksen luonnosvaiheessa antanut lausunnon asiassa sisäministeriölle.

Uudistuksen tavoitteet

Suomen rahapelijärjestelmäksi on valittu valtio-omisteinen ja lakisääteinen yksinoikeusjärjestelmä. Monopolin EU-oikeudellisen hyväksyttävyyden näkökulmasta järjestelmän tulee toimia johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti kohti yleisen edun mukaisia tavoitteita. Uudistuksella pyritään eheään rahapelaamisen ohjaamisen kokonaisuuteen.

Keskeinen tavoite rahapelipolitiikassa on rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisy ja vähentäminen. Yhtäältä tähän pyritään vahvistamalla rakennetta – lakisääteistä yksinoikeutta ja toisaalta rakenteen mahdollistamien toimenpiteiden avulla. KKV pitää hyvänä, että uudistuksessa tunnistetaan tämä jaottelu rakenteeseen ja toimintaan, sekä pyritään eheään loogiseen kokonaisuuteen, jonka ne muodostavat.

Pakollinen tunnistautuminen

Esityksessä ehdotetaan pakollisen tunnistautumisen ulottamista vaiheittain kaikkeen rahapelaamiseen. KKV pitää ehdotusta välttämättömänä ja se tukee kokonaisuuden johdonmukaisuutta. Aikaisemmin ja ennen kuin Veikkaus Oy otti käyttöön pakollisen tunnistautumisen peliautomaateilla, tunnistautumattoman pelaamisen pelikatteesta valtaosa kertyi peliautomaateilta. Tunnistautumattomasta pelaamisesta johtuen automaattipelaamisesta saatava tieto on ollut kyselytutkimusten varassa. Useiden tutkimusten mukaan automaattipelaaminen on yksi merkittävimmistä pelityypeistä, jotka aiheuttavat peliongelmiä.

Pakollinen tunnistautuminen lisää Veikkauksen pelidatan kattavuutta. Kokonaisuuden ja uudistuksen tavoitteiden kannalta KKV pitää pakollisen tunnistautumisen täydellisyyttä aivan keskeisenä. Ensiksi se mahdollistaa laadukkaan tutkimuksen, jolla voidaan lisätä tietoa peliongelmiä esiintyvyydestä ja niihin johtavista tai altistavista tekijöistä. Toiseksi se mahdollistaa pelaamisen hallinnan välineiden kehittämisen ja kustannustehokkaan kohdennetun vastuullisuusviestinnän. Kolmanneksi kattavan pelidatan avulla voidaan selvittää pelien välistä keskinäistä korvattavuutta – niiden substituoituisuhteita. Substituoituisuhteiden tunnistaminen mahdollistaa kanavoitintoimenpiteiden kohdentamisen siten, että pelaamisen suuntautuisi haitallisista peleistä kohti vähemmän haitallisia pelejä.

Pelirajoitusten tehokas käyttö, sekä muut vastuullisuustyökalut edellyttävät riittävän laajaa pakollista tunnistautumista. Pelikohtaisten tappiorajojen lisäksi kaikkea pelaamista koskevat tappiorajat ovat tärkeä osa pelihaittojen vähentämistä. KKV pitää tärkeänä, että tappiorajoihin toistuvasti törmäviä pelaajia kehoitettaisiin aika ajoin uudelleen harkitsemaan rajojen suuruuden tarkistamista.

KKV myös huomauttaa, että esitetty tappioraja 2000 euroa kuukaudessa on lähes 90 prosenttia nettomääräisestä keskipalkasta (mediaani). KKV pitää esitettyä tappiorajaa liian korkeana.

17.11.2021

Maksuliikenteen estäminen

Yksinoikeusjärjestelmän ja Veikkauksen kanavointikyvyn vahvistamiseksi esitetään maksuliikenteelle asetettavien estojen käyttöönottoa. KKV pitää tätä kokonaisuuden kannalta perusteltuna. Esityksen mukaan maksutapahtuman toteuttamista koskeva kieltö kohdistuisi viranomaisen antaman kieltopäätöksen jälkeen sellaisiin rahapeliyhtiöihin, jotka ovat arpajaislain vastaisesti markkinoineet tuotteitaan mannersuomalaisille kuluttajille.

Valittu toteutustapa ei siten estäisi täysin kuluttajia pelaamasta ulkomaille, vaikkakin se sitä rajoittaa. Estolistalle joutuminen edellyttää selvää suunnattua markkinointia mannersuomalaisille, minkä voidaan olettaa siten vähentyvän merkittävästi. Tätä voidaan jo sellaisenaan pitää hyvänä ja tavoiteltavana tulemana maksuliikenne-estojen käyttöönottamiselle.

Peli- ja pelaajadatan käyttö

KKV pitää erityisen tärkeänä esityksen 55 §:n mukaista Terveystieteiden tutkimuskeskuksen (THL) tiedonsaantioikeutta. THL saa tiedot haittojen seurantaa ja tutkimusta varten ja voi myös yhdistää peli- ja pelaajadataa muihin aineistoihin. Esitys on huomattava parannus nykytilaan. Monopolille ei ole EU-oikeudellista hyväksyttävyyttä, jos sen mahdollistamilla keinoilla ei onnistuta ehkäisemään ja vähentämään pelihaittoja, eikä suojelemaan heikossa asemassa olevia kuluttajia. Koska kysymys on sekä kilpailu-, että kuluttajapolitiittinen, tulisi KKV:lle säätää vastaavista tiedonsaantioikeuksista kuin THL:lle.

KKV pitää toivottavana, että pelidataa olisi jossain muodossa saatavilla myös muun tutkijayhteisön käyttöön, mikä lisäisi osaltaan tutkimuskysymysten moninaisuutta ja tiedon kasaantumista pelaamisesta, pelihaitoista ja niihin vaikuttavista tekijöistä.

Esityksen mukaan henkilötiedot on pseudonymisoitava ennen datan analysointia. KKV huomauttaa, että toteutuksen tulee kuitenkin mahdollistaa pelaajakohtaisen pelihistorian analysoimisen. Tällöin voidaan saada merkittävää tutkimustietoa siitä, mitkä tekijät vaikuttavat peliongelmiin kehittymiseen ajassa, miten riskipelaaminen niihin johtaa. Kyseisen tiedon lisääntyessä on mahdollista edelleen kehittää varhaisen puuttumisen malleja ja ennalta ehkäistä pelihaittojen syntymistä.

Markkinointisäännökset ja valvonta

Esityksen 14 b §:n mukaan Veikkauksen markkinoinnin tulee olla määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista sekä välttämätöntä rahapelikysynnän ohjaamiseksi yksinoikeusjärjestelmässä pelaamiseen ja haitallisista peleistä kohti vähemmän haitallisia pelejä. KKV pitää jälkimmäistä sallittavuuskriteeriä hyvänä lisäyksenä.

KKV pitää ongelmallisena, että säännöksessä käytetään tulkinnanvaraisia ilmauksia, mutta esityksen perusteluissa ei ole käsitelty tapoja ennalta arvioida markkinoinnin lainmukaisuutta. Tueksi tarvittaisiin itse- tai yhteissääntelyjärjestelmää tai Panimo- ja virvoitusjuomateollisuuden kehittämää lautakuntajärjestelmää. Tärkeää on, että suunniteltua markkinointia on ennakoon arvioimassa ulkopuolisia asiantuntijoita.

Esityksen mukaan markkinointijulkaisun tulee sisältää tieto sallitusta ikärajasta, mahdollisuudesta asettaa itselleen pelikielto ja apua tarjoavasta palveluntuottajasta. Tiedon perillemenon kannalta on keskeistä, miten ja missä muodossa tieto annetaan. KKV pitää tarpeellisena, että säännöksen soveltamiseksi perusteluihin lisätään esimerkkejä, tai niitä konkretisoimaan kehitetään yhteissääntely- tai lautakuntamalli.

17.11.2021

Myös pelirajojen asettamisessa oletusvaihtoehtojen ja esitystavan merkitys on suuri. Aiheesta on runsaasti tutkimusta ja hyviä käytäntöjä, joita tulee hyödyntää¹.

KKV huomauttaa, että ulkomaisesta nettipelaamisesta Veikkauksen pelien pelaamiseen kanavoimiseksi markkinoinnin välttämättömyys voi olla kyseenalaista. Maksuliikenteen estoa koskeva sääntely tulee merkittävästi vähentämään mannersuomalaisia kuluttajia tavoittavaa markkinointia. Siten Veikkauksen kohtaama markkinointikilpailu heikentyy, eikä kanavointitarkoituksessa voida markkinoinnin lisäämistä pitää maltillisena eikä välttämättömänä.

Veikkaus Oy:n perustettava tytäryhtiö

Esityksen mukaan arpajaislakiin lisättäisiin säännökset, jotka mahdollistaisivat Veikkaukselle yritysten välisen liiketoiminnan harjoittamisen perustettavan tytäryhtiön kautta. Liiketoiminnassa olisi kyse digitaalisten pelituotteiden ja palvelujen tarjoamisesta kansallisesti toimiville peliyhtiöille Euroopan alueella.

KKV huomauttaa, että digitaalisten pelituotteiden ja palvelujen markkinoita ei ole määritelty ja niillä vallitsevia kilpailuolosuhteita, sekä tytäryhtiön perustamisen vaikutuksia niihin ei ole kuvailtu. Toiminnan eriyttäminen ja markkinaehtoisuus ovat vähimmäisedellytyksiä kilpailuneutraliteetin turvaamiseksi ja valtiontukiongelmien välttämiseksi.

Uudistuksen vaikutuksista

Esityksen vaikutukset valtiontalouteen ovat kahdensuuntaiset. Yhtäältä koko lain tavoitteena olevan peliongelmien ehkäisyyn ja vähentämiseen tähtäävät toimet alentavat Veikkauksen pelikatetta ja siten Veikkauksen tuotot ja arpajaisveron kertymä pienenevät. Toisaalta tavoitteen toteutuessa ja etenkin pidemmällä aikavälillä, pelihaitoista aiheutuvat kustannukset pienenevät. Maksuliikenne-estojen käyttöönotto voi vaikuttaa positiivisesti Veikkauksen tuottoihin ja arpajaisverokertymään, jos ulkomaille suuntautunutta pelaamista kanavoituu Veikkauksen peleihin.

Kuluttaja valitsee mihin käytettävissä olevat tulonsa tai muun rahansa kuluttaa. Rahapelaamiseen käytettyjen eurojen vähentyessä, osa kulutuksesta kohdistuu uudelleen ja muiden tuotteiden ja hyödykkeiden kulutus lisääntyy. Veikkauksen pienenevät tuotot eivät siten ainakaan täysimääräisesti poistu kansantalouden kierrosta.

Yritysvaikutusten osalta merkittävinä on asiamiespalkkioiden lasku. KKV:n tiedossa ei ole tutkimusta siitä, kuinka merkittävä osa asiamiespalkkiot ovat asiamiehienä toimivien yritysten tuloksesta. Oletettavaa on, että merkitys korostuu pienillä ja syrjäisillä toimijoilla. Rahapelaamisen väheneminen kuitenkin säästää kuluttajien käytettävissä olevia tuloja ja on omiaan lisäämään muiden tuotteiden kysyntää, etenkin silloin, kun pelaaminen ei ole ollut kuluttajalle pääasiallinen syy asiamiesyrityksessä asioimiseen.

Peliautomaattien ja pelaamisen vähentämisellä voi olla myös kilpailuvaikutuksia. Peliautomaattien rajallinen määrä tarkoittaa väistämättä sitä, että keskenään kilpaileville asiamiesyrityksille ei tasapuolisista automaattien sijoittelukriteereistä huolimatta ole mahdollisuutta taata tältä osin tasapuolista ydinliiketoimintojen ulkopuolista tulovirtaa. Kilpailuvaikutusta kuitenkin pienentää se, että asiamiespalkkioiden merkitys korostuu syrjäseuduilla, jossa kilpailijoita ei välttämättä juurikaan ole.

¹ Yksi esimerkki tuoreesta tutkimuksesta on <https://www.bi.team/publications/applying-behavioural-insights-to-design-safer-gambling-tools/>.

17.11.2021

Esityksessä todetaan, että Veikkauksen tuottojen edunsaajien pysyvän rahoitusmallin valmistelua koskeva jatkotyö käynnistetään välittömästi. Tältä osin KKV pitää toimivimpana ratkaisuna edunsaajien rahoituksen siirtämistä yleisiin budjettivaroihin. Erityisen ongelmallisena nykyisessä rahapelituottojen käytössä on ollut läpinäkyvyyden puute, johon muutos toisi parannusta. Muutoksen pitäisi kuitenkin tapahtua hallitusti ja siten, että nykyiset edunsaajat pystyvät ennakoimaan muutokset ja varautumaan niihin.

Lopuksi

Lakisääteisen ja valtio-omisteisen monopolin toiminnan kannustimet poikkeavat tavanomaisen yrityksen vastaavista. Osakeyhtiölain mukaan osakeyhtiön toiminnan tarkoitus on tuottaa voittoa osakkeenomistajille, jollei yhtiöjärjestyksessä määrätä toisin. Veikkauksen yhtiöjärjestyksen mukaan sen toiminta on yleishyödyllistä.

Kilpailun puuttuessa yrityksellä ei ole välttämätöntä tarvetta pyrkiä toiminnassaan tehokkuuteen. Tästä syystä on Veikkauksen valvonnassa ja omistajaohjauksessa syytä kiinnittää huomiota myös toiminnan kuluihin.

Esityksessä ei ehdoteta muutosta Veikkauksen omistajaohjaukseen. KKV kannattaa sitä, että omistajaohjauksen päävastuu siirrettäisiin pelihaittojen vähentämisestä vastaavaan ministeriöön, eli sosiaali- ja terveysministeriöön – ja ohjaus tehtäisiin vastaavalla tavalla kuin alkoholimonopolin ohjaus. Ohjausjärjestelmän onnistumisessa aivan keskeistä on aidosti punnita hyötyjen ja haittojen suhdetta, sekä niissä tapahtuvia muutoksia.

Esityksen mukaiset uudistukset toimivat hyvin ensimmäisinä askelina lain tavoitteisiin pääsemiseksi. Itsensä rakenteelliset ratkaisut eivät kuitenkaan takaa pelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä onnistumista. Sen lisäksi, että rakenteen mahdollistavan toiminnan tulisi olla tavoitteellista, täytyisi kiinnittää huomiota itse tavoitteen asettamiseen. Kuinka paljon pelihaittoja pyritään ehkäisemään ja miten tavoitteissa onnistumista mitataan? Minkä tyyppisiä pelihaittoja koitetaan vähentää? Tavoitteissa onnistuminen edellyttää tavoitteiden yksilöimistä ja keinojen valitsemista. Koordinointi on välttämätöntä, sillä vaikka vastuu haittojen seurannasta ja tutkimuksesta, arvioinnista sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä on sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta THL:llä, niin suuri osa rakenteen tarjoamista keinoista aidosti ehkäistä ja vähentää haittoja ovat Veikkauksella, jonka omistajaohjaus tämän esityksen mukaan säilyy valtioneuvoston kanslialla.