Erityisasiantuntija Mari Pajula 08.01.2019

Hallintovaliokunta keskiviikko 09.01.2019 klo 10:15 / HE 213/2018 vp / Asiantuntijapyyntö

STM:N LAUSUNTO HALLINTOVALIOKUNNALLE; HE EDUSKUNNALLE LAEIKSI ARPAJAISLAIN SEKÄ RAHANPESUN JA TERRORISMIN RAHOITTAMISEN ESTÄMISESTÄ ANNETUN LAIN 1 LUVUN 3 §:N MUUTTAMISESTA (HE 213/2018 VP)

Hallintovaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä (STM) asiantuntijalausuntoa liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi arpajaislain sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 1 luvun 3 §:n muuttamisesta. Tässä lausunnossa esitystä tarkastellaan STM:n rahapelihaittojen ehkäisyn kokonaistehtävän näkökulmasta. Rahapeliuudistuksen I vaiheessa huomiota on kiinnitetty myös rahapelituottoihin perustuvien valtionavustuskäytäntöjen eli tuotonjaon uudistamistarpeeseen, joka osaltaan liittyy STM:n hallinnonalaan. Avustusjärjestelmän uudistus on tarkoituksenmukaista valmistella rahapeliuudistuksessa omana arpajaislain uudistamisesta erillisenä kokonaisuutenaan. Keskeinen tuotonjakoon liittyvä sääntely tapahtuu valtionavustuslaissa ja siihen liittyvissä valtioneuvoston asetuksissa.

Arpajaislain niin sanotun II vaiheen tavoite oli konkretisoida haittojen ehkäisyä ja vähentämistä

Suomalaisen rahapelipolitiikan ensisijainen tavoite on rahapelaamiseen liittyvien sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen ehkäiseminen ja vähentäminen. Rahapelitoiminnasta saatavat tuotot ovat ja voivat EU-kontekstissa olla ainoastaan järjestelmän liitännäisseuraus. Suomessa on katsottu, että yksinoikeusjärjestelmä ja siihen liittyvä valtiovallan ohjausvalta antaa parhaat edellytykset tavoitteen toteuttamiseen.

Nyt käsiteltävänä oleva hallituksen esitys nivoutuu osaksi mainituista lähtökohdista lähtevää rahapelipolitiikan uudistamista, jonka ensimmäinen vaihe konkretisoitui vuoden 2017 alussa, kun arpajaislain muutokset astuivat voimaan (HE 132/2016) ja uusi Veikkaus Oy aloitti toimintansa. Yhdistämällä yhtiöt katsottiin voitavan vahvistaa rahapelijärjestelmää. Samalla todettiin, että yhdistäminen antaa vasta edellytykset tehostaa haittojen torjuntaa ja se tarvitsee rinnalleen konkreettisia toimia. Niin sanotun arpajaislain I vaiheen osalta todettiin useassa yhteydessä ja laajalla rintamalla, että hallituksen esityksestä puuttuivat konkreettiset toimet haittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamiseksi, uudistusta on jatkettava mahdollisimman pian ja siinä on keskityttävä haittojen ehkäisyyn. Keskeiseksi syyksi puutteille nähtiin tiukka aikataulu.

Ehdotuksen sisältö

Nyt käsillä olevassa niin sanotun arpajaislain II vaiheen ehdotuksessa rahapelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen torjumisen tehostamiseksi arpajaislakia esitetään täydennettäväksi säännöksellä pelaajan pakollisesta tunnistamisesta pelipisteessä tapahtuvassa eli niin sanotussa hajasijoitetussa raha-automaattipelaamisessa. Veikkauksen omissa pelisaleissa tapahtuvaa pelaamista säännös ei tässä vaiheessa koskisi.

Esityksessä ehdotetaan siirtymäsäännöstä, jonka mukaisesti säännöksen soveltaminen alkaisi vuoden 2022 alusta lukien. Alkuperäisen lausuntokierroksella olleen ehdotuksen mukaisesti soveltaminen olisi alkanut vuoden 2021 alusta alkaen. Tunnistamiseen liitettävistä pelirajoituksista säädettäisiin sisäministeriön asetuksella säännöksen voimaantulon yhteydessä. Rajoituksia olisi mahdollista ottaa käyttöön vaiheittain.

Rajoituksiin kytkettäisiin vastaava seuranta, joka sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivan rahapelien toimeenpanon haittojen ja haittariksien arviointiryhmän toimesta on tällä hetkellä sähköisesti välitettävien pelien rajoituksista käynnissä.

Huomiot esitykseen rahapelihaittojen ehkäisyn näkökulmasta

Sosiaali- ja terveysministeriö oli rahapelihaittojen seurannasta, ehkäisystä ja hoidosta vastaavana ministeriönä mukana valmisteemassa niin sanotun I vaiheen esitystä. Nyt käsillä oleva II vaiheen esitys sen sijaan valmisteltiin ensimmäistä vaihettakin kiireisemmällä aikataululla sisäministeriössä virkatyönä.

Sosiaali- ja terveysnimisteriön olisi tullut olla tiiviimmin mukana valmistelemassa keskeisesti sen hallinnonalaan liittyvää uudistusta. Vaikka sisäministeriö on arpajaislain vastuuministeriö, rahapelihaittojen torjunnan kokonaistehtävä kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriön tehtävän mukaisessa toiminnassa onnistuminen on keskeistä rahapelipolitiikassa onnitumista mitattaessa, kuten hallintovaliokunnan rahapelilainsäädännön uudistamisen tarpeita arpajaislain I vaiheen jälkeen linjaavassa mietinnössä (HaVM 25/2016 vp- HE 132/2016 vp) todetaan.

Nyt käsillä oleva II vaiheen esitys on askel hyvään suuntaan, mutta se ei konkretisoi vielä riittävällä tavalla haittojen ehkäisyä ja vähentämistä, mitä myös hallintovaliokunta I vaihetta koskevassa mietinnössään jatkotyöltä edellytti. Pakollinen tunnistautuminen on potentiaalisesti erittäin vaikuttava väline haittojen torjumisessa ja se kohdentuu kaikkein eniten haittoja aiheuttavaan pelaamisen muotoon, mutta toimenpiteen teho haittojen ehkäisyssä määrittyy pitkälti vasta siihen liitettäviä pelirajoituksia linjattaessa. Toisaalta on muistettava, että haittojen ehkäisyn ja vähentämisen riittävä konkretisoiminen kaipaa joka tapauksessa useita toisiaan täydentäviä toimenpiteitä ja rahapelikentän kokonaisuuden tarkastelua.

Rahapelijärjestelmämme uudistamisesta on muodostunut monivaiheinen kokonaisuus, joka kaipaa jatkoa myös tulevalla hallituskaudella. STM on kirjannut nyt käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen lausuntokierroksella antamassaan lausunnossa jatkotoimia, joita se pitää tarpeellisina haittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamisessa. Jatkokäsittelyä vaativia teemoja ovat sosiaali- ja terveysministeriön

näkemyksen mukaan mm. tunnistautumisen laajentaminen, rahapelikulutuksen keskittyminen, markkinoinnin sääntely ja laiton pelitoiminta.

Uudistamisen jatkon tarpeita haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta on tärkeää tarkentaa sitä mukaan, kun arviointi- ja tutkimustietoa karttuu tähänastisten muutosten vaikutuksista. Uudistuksella näyttää olevan erisuuntaisia vaikutuksia haittariskien näkökulmasta, joita ei kaikkia ole osattu ennakoida riittävästi. Rahapelijärjestelmän uudistamista on arvioitava kokonaisuutena ja jatkotoimien tarvetta tulee arvioida tutkittuun tietoon pohjaten. Rahapelihaittojen seurantatehtävän mukaista arviointia ja tutkimusta tehdään parhaillaan useassa käynnissä olevassa projektissa.

Sähköisesti välitettävää pelaamista koskeva pelirajoituskokonaisuus on konkreettinen toimi, jolla uudistuksessa on onnistuttu tehostaman haittojen ehkäisyä. Näiden työkalujen toimivuutta arvioidaan parhaillaan sosiaali- ja terveysministeriössä ja tämän työn tulokset on tarkoituksenmukaista odottaa, ennen kuin pelipisteissä tapahtuvaan raha-automaattipelaamiseen liitettäviä työkaluja linjataan. Kyse on paljolti samojen työkalujen hyödyntämisestä eri kontekstissa. Asetustasolla tulee varmistaa riittävän tehokas ja tutkittuun tietoon pohjaava kokonaisuus ja sosiaali- ja terveysministeriön tulee olla keskeisesti mukana prosessissa. Arpajaislain I vaiheen muutosten kanssa samaan aikaa käynnistyi sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä rahapelien toimeenpanosta aiheutuvien haittariskien ja haittojen arviointi, mikä on vahvistanut viranomaisohjausta ja tutkitun tiedon hyödyntämistä rahapelien toimeenpanoa koskevassa päätöksenteossa.

Pelisaleissa tapahtuvan raha-automaattipelaamisen jääminen pakollisen tunnistamisen ulkopuolelle sisältää riskin siitä, että ongelmapelaaminen keskittyy jatkossa entistä vahvemmin Veikkauksen omiin pelisaleihin. Pakollisen tunnistautumisen laajentamista pelisaleihin olisi tarpeen harkita mahdollisimman pian. Kaikkeen raha-automaattipelaamiseen tulisi kytkeä jo uudistuksen ensivaiheessa vähintään nykyistä tehokkaampi mahdollisuus omaehtoiseen pelikieltoon. Pelisaleissa tämä mahdollisuus on periaatteessa olemassa, mutta se ei käytännössä toimi. Tärkeää on myös varmistaa se, että tunnistautuminen tapahtuu käytännössä haittojen ehkäisyn näkökulmasta tarkoituksenmukaisella tavalla.

Kuten todettu, siirtyminen yhden pelitoimijan malliin ei itsessään tehosta rahapelihaittojen torjuntaa, vaan tekee sen mahdolliseksi. Haittojen torjumisen tehostaminen edellyttää peliyhtiöltä, omistajaohjauksesta vastaavalta valtioneuvoston kanslialta sekä muilta viranomaisilta tavoitteeseen tähtääviä ja tutkittuun tietoon pohjaavia käytännön toimia. Osana tätä konkretiaa hallintovaliokunta kiinnitti mietinnössään erityistä huomiota siihen, että haittojen ehkäisyn tavoitteen toteutumisen tulee näkyä selkeästi myös uuden yhtiön johdon palkitsemisjärjestelmässä. Omistajaohjauksella tulee varmistaa yhtiön toimiminen sille annetun erityistehtävän mukaisesti. Toistaiseksi on jäänyt epäselväksi, miten näitä on käytännön toimenpitein edistetty.

Arpajaislain I vaiheen HE:ssä asetettiin tehtäväksi omistajaohjauksesta vastaavalle valtioneuvoston kanslialle määritellä yhdessä sisäministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön kanssa haittojen ehkäisyn tavoitteet ja osin toimenpiteet haittojen vähentämistavoitteeseen pääsemiseksi. Tämä prosessi ei ole toistaiseksi edennyt. Olisi

tärkeää varmistaa jatkossa, että haittojen ehkäisy ja vähentäminen perustuu yhteisiin tavoitteisiin.

Sosiaali- ja terveysministeriön johdolla on käynnistymässä tulevan nelivuotiskauden strategisten tavoitteiden määrittely arpajaislain mukaista rahapelihaittojen seurantaa ja tutkimusta sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämistä ohjaamaan. Prosessissa kuullaan laajasti sidosryhmiä ja tähtäimenä on tavoitteet ja toimenpiteet, joilla on laajapohjainen tuki.

Sosiaali- ja terveysministeriön johdettavaksi arpajaislain I vaiheessa asetettu rahapelihaittojen seurannan mittareiden määrittely on osoittautunut useasta syystä odotettua hankalammaksi. Muun muassa peliyhtiön dataan pohjaavan viranomaisseurannan käynnistäminen on ollut odotettua työläämpää, vaikka tiedonsaantioikeutta rahapelihaittojen seurantaa varten ns. I vaiheessa laajennettiinkin. Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteilla työryhmän asettaminen, jonka tehtävänä on määritellä yhteiset mittarit rahapelihaittojen seurannalle.

Lopuksi

Rahapelijärjestelmämme ylläpitäminen on mahdollista vain haittojen ehkäisyä ja vähentämistä konkreettisesti ja tehokkaasti toteuttavalla lainsäädännöllä ja politiikalla. Nyt käsittelyssä olevan hallituksen esityksen ollessa lausuntokierroksella huomio kiinnittyi useissa lausunnoissa tarpeettoman paljon esityksen tuottovaikutuksiin. Tämän johdosta esityksen voimaantulon aikataulua siirrettiin pakollisen tunnistautumisen osalta vuodella eteenpäin. Tehokkaalla rahapelihaittojen ehkäisyllä ja vähentämisellä on väistämättä vaikutuksia suoriin rahapelituottoihin. Myös hallintovaliokunta totesi I vaiheen mietinnössään, että mahdolliset vaikutukset järjestelmän suotuisaan sivuseuraukseen eli pelituottoihin on hyväksyttävä. Taloudellisia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia tulisi lisäksi tarkastella laajemmin. Kuten käsillä olevassa hallituksen esityksessä todetaan, kokonaisvaikutukset ovat kuitenkin myös talouden näkökulmasta monimutkaisempi kokonaisuus, sillä rahapelihaitoista ja niiden hoidosta aiheutuu kustannuksia, jotka haittoja vähentävällä politiikalla vähenevät ja vaikuttavat rahapelitoiminnat taloudellisiin nettovaikutuksiin.

Rahapelitoiminta elää vahvaa murroskautta, jossa haittojen ehkäisyn ja vähentämisen toteutus on entistä haastavampaa sovittaa yhteen kanavointikyvyn ja nykytasoisten tuotto-odotusten kanssa tilanteessa, jossa kulutus saturoituu, rahapelaajien määrä vähenee ja kulutus siirtyy tosiasiallisesti kilpailtuun sähköiseen markkinaan. Nämä seikat huomioiden on välttämätöntä varautua siihen, että pelitoiminnasta saatava suora tuottohyöty ei voi enää kasvaa.

Rahapelien toimeenpanossa kanavointi- ja kehityskykyä turvaavat toimenpiteet tulee arvioida huolellisesti haittariskien näkökulmasta. Sääntelyä ei ole tarpeen lisätä, vaan sen painopistettä tulee siirtää enemmän rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen kannalta tarkoituksenmukaiseksi. Aggressiivinen ja väärin toteutettu kanavointi rahapelien tarjonnan ja markkinoinnin keinoin voi johtaa rahapelihaittojen kasvuun niin Veikkauksen pelien kuin ulkomaisten pelien pelaamisesta aiheutuvien haittojen osalta. Rahapelaamisen kanavoitumista on tarkasteltava myös Veikkauksen sisällä. Tutkittua tietoa tarvitaan päätöksenteon pohjaksi kanavoinnin vaikutuksista ja kuluttajakäyttäytymisestä.