Erityisasiantuntija Mari Pajula

Hallintovaliokunta torstai 11.11.2021 klo 12:15 / HE 135/2021 vp / Asiantuntijapyyntö

STM:N VASTAUKSET EDUSTAJIEN KYSYMYKSIIN HALLINTOVALIOKUNNAN 11.11.2021 KOKOUKSESSA; HE EDUSKUNNALLE LAIKSI ARPAJAISLAIN MUUTTAMISESTA JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 135/2021 VP)

Hallintovaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä (STM) asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi arpajaislaista ja siihen liittyvistä laeista. Lausunnossaan ja näissä vastaksissa kuulemistilaisuudessa esitettyihin kysymyksiin kokonaisuutta tarkastellaan rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta.

Miksi lisenssijärjestelmää ei ole arvioitu esityksen perusteluissa?

Rahapelaamisen sääntely kohdentuu toisaalta rahapelien yleiseen järjestämistapaan ja toisaalta rahapelitoimintaan yksityiskohtaisemmin. Haittojen torjumisen kannalta olennaisinta on se, miten tarjontaa säännellään ja ohjataan haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Lisenssijärjestelmä ei ole vaihtoehto rahapelitoiminnan sääntelytoimille, vaan yleisempi kehys näiden toimien toteuttamiselle. Esitys sisältää yksityiskohtaisia rahapelitoiminnan sääntelytoimia, jotka samalla vahvistavat yleisen sääntelyjärjestelmän potentiaalia ja tämän potentiaalin konkreettista hyödyntämistä rahapelihaittojen ehkäisemiseksi. Osaa muutoksista, joita esityksellä tavoitellaan, ei olisi lisenssijärjestelmässä mahdollista toteuttaa. STM:n asiantuntijalausunnossa on avattua tietopohjaa ja niinä etuja, joita Suomen mallilla on esimerkiksi rahapelitoiminnan monipuolisen ohjauksen ja datan hyödyntämisen osalta haittojen ehkäisemiseksi.

Lisenssipohjaisten ja monopolipohjaisisten järjestelmien sisäiset erot ovat myös suuria. Sellaista tietopohjaa ei ole, joka osoittaisi, että lisenssijärjestelmään siirtyminen olisi haittojen ehkäisyn näkökulmasta parempi vaihtoehto kuin nykyisen järjestelmän kehittäminen.

Mitä tutkimustieto sanoo yksinoikeus- ja lisenssijärjestelmien eroista?

Järjestelmätasoa olennaisempaa haittojen kannalta vaikuttaa olevan se, miten tarjontaa säännellään ja ohjataan eli ne yksityiskohtaisemmat tarjonnan ohjaustoimet, joita tämäkin esitys sisältää ja joilla haetaan vaikutusta haittoihin.

Tehokas rahapelihaittojen ehkäisy edellyttää useita samanaikaisia ja samansuuntaisia toimia. Tutkimustietoa lisenssi- ja yksinoikeuspohjaisten järjestelmien eroista haittojen näkökulmasta on rajatusti saatavilla ja järjestelmien toteutuksissa on suuria eroja. Siltä osin kuin tutkittua tietoa on saatavilla, yksinoikeuspohjaiset järjestelmät näyttäytyvät jonkin verran paremmalta yleismallilta haittojen kannalta. Tuoreen systemaattisen kirjallisuuskatsauksen [1] pohjalta voidaan todeta, että yksinoikeuteen perustuvissa järjestelmissä rahapelien kokonaiskulutus ja haitat näyttävät olevan jonkin verran alhaisemmalla tasolla kuin lisenssipohjaisissa järjestelmissä. Toisaalta yksinoikeusjärjestelmien riskinä todetaan, että ne saattavat olla alttiimpia eturistiriidoille. Järjestelmien sisäiset erot vaikuttavat haittojen esiintymiseen, ja toisaalta myös rahapelijärjestelmän ulkopuoliset yhteiskunnalliset ja kulttuuriset tekijät vaikuttavat kokonaisuuteen, mikä tekee järjestelmätason vertailun haastavaksi. Suomen järjestelmän kehittämistarpeet haittojen ehkäisyn tehostamiseksi on tunnistettu ja niihin on tartuttu. STM:n asiantuntijalausunnossa on avattu sitä, miten järjestelmää on uudistettu ja miten tämä työ jatkuu. Suomalaisten rahapelikulutuksessa on tapahtunut merkittäviä muutoksia.

Järjestelmien kanavointikyky

Järjestelmän ulkopuolinen pelaaminen on haaste kaikissa rahapelijärjestelmissä. Rahapelijärjestelmien kanavointikyky riippuu useista tekijöistä. Järjestelmän sisällä tapahtuvan pelaamisen osuus vaihtelee suuresti lisenssijärjestelmien välillä. Tarjontaan kohdentuvalla sääntelyllä ja ohjauksella on suuri merkitys eikä tutkimustieto tunne sellaista kanavointiasteen rajaa, joka edellyttäisi järjestelmätason muutosta. H2 Gambling capitalin tuoreissa ennusteissa Veikkauksen markkinaosuuden ei odoteta tulevina vuosina muuttuvan merkittävästi.

Miten esityksen on tarkoitus vähentää pelihaittoja ja miten pelihaittoja vähennetään rahapelaamisella?

Esityksen arvioidaan kokonaisuutena olevan haittoja vähentävä vaikutus. Tämä liittyy toisaalta rahapelin tarjonnan rajoittamiseen ja toisaalta tietopohjaisen haittojen ehkäisyn keinojen parempaan mahdollistumiseen datan hyödyntämisen kautta. Kokonaisuutena esitetyt muutokset rajoittavat rahapelien saatavuutta ja datan hyödyntämisen myötä ne mahdollistavat paremmin ehkäisy- ja vähentämistoimien kehittämisen. Veikkaus Oy on toteuttanut myös omaehtoisesti toimia, jotka rajoittavat rahapelien saatavuutta. STM:n asiantuntijalausunnossa painotetaan sitä, että järjestelmän kehittämistyötä haittojen ehkäisyn tehostamiseksi on syytä jatkaa ja muutosten vaikutuksia on arvioitava tarkasti. Haittojen ehkäisyn kokonaisuutta tarkastellaan parhaillaan osana rahapelipoliittisen ohjelman valmistelua (aikajänne 2030 asti).

[1] Marionneau, V., Egerer, M., & Nikkinen, J. (2021): How do state gambling monopolies affect levels of gambling harm? Current Addiction Reports, https://doi.org/10.1007/s40429-021-00370-y

Rahapelihaittojen ero järjestelmän ulkopuolisen ja Veikkaus Oy:n pelaamisessa

Rahapelihaittoja tulee ehkäistä ja vähentää kaiken tarjonnan osalta. Rajoitustoimia järjestelmän ulkopuoliseen tarjontaa on rajoitetummin käytettävissä, mutta molempien osalta tarjontaa tulee olemassa olevin keinoin rajoittaa rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Pelitarjonnan riskipotentiaalia vähentämään tarkoitettuja keinoja, kuten kulutusrajoja, voidaan kohdentaa ainoastaan järjestelmän sisäiseen tarjontaan. Sama koskee myös pelien tuotepiirteitä. Muun muassa näistä johtuen järjestelmän ulkopuoliseen tarjontaan sisältyy korkeampi haittariski, minkä vuoksi tarjontaa olisi erityisen tärkeää rajoittaa tältä osin. Kansainvälinen tutkimus tukee käsitystä, että sääntelyn ulkopuoliset sivustot olisivat riski kansanterveydelle. Useiden tutkimusten mukaan sääntelyn ulkopuolisten sivustojen pelaajat kokivat muita pelaajia todennäköisemmin vakavia rahapelaamiseen liittyviä ongelmia (Factors influencing Internet gamblers' use of offshore online gambling sites: Policy implications. Policy & Internet. Gainsbury, Abarbanel & Blaszczynski 2018).

Miten maksuliikenteen estot toimivat?

Maksuliikenteen estot ovat yksi keino rajallisessa keinovalikoimassa, jolla voidaan rajoittaa järjestelmän ulkopuolisten pelien tarjontaa. Tarjonnan rajoittaminen on tutkitusti paras keino ehkäistä haittoja. Yksittäisenä työkaluna sen mahdollisuudet ovat rajalliset, mutta osana kokonaisuutta toimenpide on perusteltu. Pelihaittojen määrä väestötasolla riippuu aina lukuisista tekijöistä, kokonaisuus ratkaisee. Tämän vuoksi vaikkapa Norjan kokemusten perusteella ei voida tehdä johtopäätöstä siitä, että maksuliikenteen estot eivät voisi olla perusteltu toimenpide. Toimenpiteen on arvioitu myös vähentävän järjestelmän ulkopuolisten toimijoiden kiinnostusta Suomen markkinaa kohtaan. Vähentämällä järjestelmän ulkopuolisten pelien saatavuutta voidaan lisäksi vähentää painetta lisätä Veikkauksen pelitarjontaa vastauksena järjestelmän ulkopuoliselle tarjonnalle. Lisäkeinojen käyttöönottoa järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan rajoittamiseksi on syytä jatkossa arvioida.

Peli- ja pelaajadatan luovuttaminen osaksi lakisääteistä pelihaittojen ehkäisyä (STM/ THL)

Välttämättömien tietojen varmistaminen arpajaislain 52 §:n mukaiseen työhön sosiaali- ja terveysministeriölle ja Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle on tärkeä osa haittojen ehkäisyn tehostamista ja yksinoikeusjärjestelmän potentiaalin hyödyntämistä haittojen ehkäisemiseksi. Ilman tältä osin esityksessä ehdotettuja muutoksia kokonaisuus jäisi olennaisella tavalla vajavaiseksi haittojen ehkäisyn tehostaisen osalta. Tunnistautumisen keskeinen potentiaali liittyy siihen, että sen myötä kerääntyviä tietoja hyödynnetään haittojen ehkäisyn tehostamisessa. Tietojen saanti osaksi 52 §:n mukaista työtä on pyritty turvaamaan myös voimassa

olevassa arpajaislaissa, mutta muotoilu on käytännössä osoittautunut toimimattomaksi siihen sisältyvien tulkinnallisuuksien vuoksi.

Haittojen tehokas ehkäisy ja vähentäminen edellyttävät mahdollisuutta peli- ja pelaajadatan tarkasteluun STM:n ja THL:n lakisääteisessä pelihaittatyössä. STM:n tarpeet eivät edellytä suoria tunnisteita yksilötasoisista tiedoista ja tämä on huomioitu esityksessä. THL:n osalta tunnistetietoja käytettäisiin ainoastaan yhdistettäessä tutkimusaineistoon rekisteritietoja muista hallinnollisista rekistereistä, joihin sisältyviä tietoja THL:llä olisi oikeus saada muualla säädettyjen tiedonsaantioikeuksiensa nojalla. Tunnistetiedot poistettaisiin aina ennen datan analysointia.