Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta
Asia: HE 135/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Asiantuntijalausunto arpajaislain asiantuntijakuulemistilaisuuteen 19.10.2021

Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausuntonsa arpajaislain uudistamisen lähtökohdista ja rahapelihaittojen ehkäisyn kehittämisestä.

Lakiesityksessä kiitämme, että seuraavia rahapelihaittojen ehkäisyn kannalta tärkeitä ja EHYT ry:n kannattamia asioita on huomioitu:

- Pakollinen tunnistautuminen kaikessa rahapelaamisessa
- Veikkauksen pelitiedon hyödyntäminen tutkimuksessa ja rahapelihaittojen ehkäisyssä
- Arpajaislain vastaisen rahapelien markkinoinnin johdosta annettava kieltopäätös luonnollisille henkilöille, sekä hallinnollisesta seuraamusmaksusta säätäminen
- Maksuliikenne-estot rahapelejä arpajaislain vastaisesti markkinoiviin rahapeliyhtiöihin. Kohdassa huomioitu myös virtuaalivaluutantarjoaja.
- Arvio sukupuolten tasa-arvosta
- Veikkauksen tuotoista avustusta saavia toimijoita ei tule käyttää jatkossa rahapelien markkinointi- ja mainontatarkoituksissa: rahapelien markkinoinnissa ei saa kehottaa rahoittamaan pelaamisella yleishyödyllistä toimintaa (s. 162).
- Rahapeliautomaattien valvonnan omavalvontasuunnitelma
- Poliisihallituksen laajennetut tiedonsaanti-, tarkastus- ja kielto-oikeudet koskien Veikkaus Oy:tä

On erittäin hyvä, että käynnissä on myös rahapelipoliittisen ohjelman valmistelu. EHYT pitää tärkeänä rahapelijärjestelmän kokonaisvaltaista ja pitkäjänteistä kehittämistä. Viime aikoina on otettu askeleita entistä vastuullisempaa ja sosiaalisesti oikeudenmukaisempaa rahapelijärjestelmää kohti, mutta työtä riittää edelleen. Kehittämisessä keskeisiä ovat kansallisen rahapelipoliittisen ohjelman tekeminen, joka asettaa vastuullisen rahapelien järjestämisen tuottotavoitteiden edelle. Tämä tarkoittaa myös rahapelihaittojen ehkäisytyön pysyvien resurssien ja rakenteiden luomista ja turvaamista.

Lakiesityksen käsittelyssä esitämme huomioitavan vielä seuraavat rahapelihaittojen ehkäisyn kannalta oleellisiin seikkoihin

- EHYTin mielestä vastuullisesti toteutetulla yksinoikeusjärjestelmällä on parhaat edellytykset ehkäistä rahapelihaittoja. Haittoja on helpompi keskittyä ehkäisemään, kun reguloitavia ja valvottavia pelintarjoajia on vain yksi. EHYT katsoo, että ensiarvoista on uudistaa yksinoikeuteen perustuva rahapelijärjestelmä sosiaalisesti ja taloudellisesti kestäväksi sekä oikeudenmukaiseksi. Rahapelijärjestelmän uudistustyön on nojauduttava tutkimustietoon suomalaisesta rahapelaamisesta, jota on hyvin tarjolla.
- Vastuu rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanosta jakautuu tällä hetkellä kolmelle ministeriölle. EHYT esittää, että Suomeen perustetaan rahapelaamisen valvonnasta, rahapelijärjestelmän kehittämisestä ja haittojen ehkäisystä vastaava yksi toimielin eli suomalainen ”gambling board”, joka voisi sijoittua sisäministeriöön. Nykyinen rahapelaamisen valvonnasta, kehittämisestä ja haittojen ehkäisystä vastaava järjestelmä on monimutkainen ja altis intressiristiriidoille. Tämä toimielin voisi olla (arpajaisL 42a §) Rahapeliasiain neuvottelukunta, muutetulla toimivaltuudella ja kokoonpanolla, joka toimisi sisäministeriön alaisuudessa. Näin erotettaisiin valvonta ja haittojen ehkäisy tuotonjaosta ja lakien valmistelusta. Tuottojen jakaminen edunsaajille voisi jatkua nykyisissä sektorikohtaisissa ministeriöissä. Omistajaohjaus siirrettäisiin valtioneuvoston kanslialta sisäministeriön alaisuuteen.

- Rahapelihaittojen ehkäisy-, tutkimus-, kehittämis- ja hoitotyölle on luotava ja turvattava pysyvät resurssit ja rakenteet arpajaislain pykälää 52 laajentaen. EHYT esittää, että Veikkauksen tuotoista 15 miljoona vuodessa ohjataan näihin tarkoituksiin

Arpajaislain asiakokonaisuuksiin liittyvät tarkemmat huomiot

1. Pakollisen tunnistautuneen pelaamisen laajentaminen hajasijoitetusta raha-automaattipelaamisesta muuhun rahapelaamiseen muun ohella pelaajan itsensä asettaman pelikiellon mahdollistamiseksi

- EHYT kannattaa pakollisen tunnistautumisen laajentamista kaikkiin rahapeleihin ja raaputusarpojen osalta ostamistilanteeseen. Kun pelaaja tunnistautuu aloittaessaan rahapelaamisen, hänelle on entistä helpompi tuottaa hallinnan välineitä (esim. pelattu aika ja kulutusrajojen asettaminen) ja antaa tietoa pelaamisesta sekä mahdollisuus asettaa itselleen pelikielto. Pelaajan tunnistautuminen on tärkeää myös siksi, että se ehkäisee alaikäisten pelaamista.[1]
- Kaiken rahapelituotteiden ostamisen ja voittojen lunastuksen pitää noudattaa 18 vuoden ikärajaa. Asiamiespisteissä tapahtuva rahapelaaminen on saatava mahdollisimman tunnistautuneeksi. Kaikissa osto- ja pelitilanteissa tulee valvoa ikärajojen noudattamista ja rahapelaajien asettamia toiveita esimerkiksi pelikielloista. Ikärajavalvontaa on pakollisen tunnistautumisen toimeenpanon jälkeenkin testattava esimerkiksi mystery shopping -menetelmin. Rahapelien ikärajavalvonnasta tulisi huolehtia yhden viranomaisen, jolla olisi viranomaistehtävä huolehtia valvonnasta.
- EHYT ehdottaa, että arpajaislaissa kielletään raaputusarpojen ja muiden rahapelituotteiden ostaminen ja luovuttaminen alaikäisille. EHYT kannattaa pelikohtaista pelitapahtuman yhteydessä tapahtuvaa tunnistautumista.
- Tärkeää olisi myös taata pelaajalle mahdollisuus saada toimiva toistaiseksi voimassa oleva, maksuton pelikielto Ruotsin spelpaus.se-ohjelman mallisesti[2]. Spelpaus tulisi järjestää peliyhtiön ulkopuoliselle taholle eli viranomaiselle, joka ylläpitää luetteloa, josta peliyhtiö tarkistaa pelistatuksen. Suomessa pitäisi olla yksi pelaajalle maksuton Pelipaussi-järjestelmä, joka kattaisi Manner-Suomen ja Ahvenanmaan pelaamisen.

2. Raha-automaattien sijoittelua ja rahapelien myyntipisteiden sijoittumista koskeva sääntely

- EHYT yhtyy arviointiryhmän näkemykseen, jonka mukaan hajasijoitettujen rahapeliautomaattien tulevaisuutta ei tule ratkaista irrallaan muista haittariskeihin vaikuttavista elementeistä. Rahapelipolitiikan kehittäminen edellyttää pitkän aikavälin näkemystä ja siihen sitoutumista. Tällä hetkellä on tiedossa, että rahapeliongelmaisesti pelaavat henkilöt käyttävät Veikkauksen pelisaleja erityisen paljon[3]. Pelisalien automaattien tuotto on perinteisesti ollut hajasijoitettuja automaatteja noin kolmanneksen korkeampaa. Pelisaleissa pelaavat satunnaisia pelaajia useammin he, jotka kärsivät rahapelaamisen haitoista ja rahapeliongelmista (pelisaleissa rahapeliongelmasta kärsiviä on 19,1 % ja riskipelaajia 34,5 %, kun taas rahapeliautomaatteja pelipisteillä pelaavien samat luvut ovat 7,6 % ja 21,6 %)[4]. Osassa pelisaleja (Feel Vegasit ja Casino Helsinki sekä tuleva Tampereen kasino) pelaamiseen yhdistyy myös alkoholin myynti. Alkoholinkulutus on yhteydessä suurempiin panoksiin ja nopeampaan rahojen häviämiseen.[5] Lisäksi on huomioitava, että Pakka-ostokokeiden perusteella pelisalien ikärajavalvonta ei toimi[6].

---

[1] EHYT ry lausunto; 30.3.2016, arpajaisL kuuleminen. EHYT ry lausunto; SMDno-2018-312 / Arpajaislain uudistamisen lähtökohtia koskeva keskustelutilaisuus 16.2.2018.

[2] https://www.spelpaus.se/, luettu 15.6.2020.

[3] Anne Salonen, Heli Hagfors, Kalle Lind, Jukka Kontto, Rahapelaaminen ja peliongelmat – Suomalaisten rahapelaaminen 2019. THL, Tilastoraportti 8/2020.

[4] Salonen, A, Hellman, M., Castrén S., Gambling participation, gambling habits, gambling related harm, and opinions on gambling advertising in Finland 2016. Nordic Studies on Alcohol and Drugs 2018; Anne Salonen, Heli Hagfors, Kalle Lind, Jukka Kontto, Rahapelaaminen ja peliongelmat – Suomalaisten rahapelaaminen 2019. THL, Tilastoraportti 8/2020.

[5] Sääntelyyn perustuvat rahapelihaittojen ehkäisytoimet ja niiden soveltuvuus Suomen rahapelijärjestelmään (STM 2017:43).

[6] EHYT ry vastaus; SM Lausuntopyyntö SMDno-2018-1061.

- Hajasijoitettujen rahapeliautomaattien määrän vähentämistä on suunnitelmallisesti jatkettava. Asiamiespisteissä rahapeliautomaattien pitää olla jatkossakin tilassa, jossa henkilökunta pystyy valvomaan niitä myös pakollisen tunnistautumisen käyttöönoton jälkeen. EHYT kannattaa, että rahapeliautomaattien ja automaattipelien markkinoinnista luovutaan kokonaan niiden haitallisuuden vuoksi.
- EHYT kannattaa arpajaislakiin sääntelyä rahapeliautomaattien sijoittelusta. Kaikkien rahapeliautomaattien (myös Veikkauksen omien pelisalien) sijoittelussa tulisi olla pakollista sijoituspaikan ja sen alueen asukkaiden ja asiakkaiden sosioekonominen analyysi. Analyysissa tulee ottaa huomioon myös muun muassa koulujen, oppilaitosten ja nuorisotalojen läheisyys, joissa on paljon alaikäisiä. Käteisautomaattien sijoittelua rahapelien yhteyteen pitää välttää.[7] Sijoittelupolitiikassa pitää kaikin tavoin huomioida ja suojata rahapelihaittojen suhteen haavoittuvaisessa asemassa olevia ryhmiä. Lisäksi laissa tulisi olla velvoite raportoida pelipisteiden ja myyntipaikkojen sijoittelusta vuosittain.
- Veikkaus on onnistunut hyvin rahapelaajien kuluttajansuojan takaamisessa ja rahapelaamiseen liittyvän rikollisuuden (ml. rahanpesu) torjunnassa, jotka kuuluvat rahapelihaittojen ehkäisyn ohella Veikkauksen kolmeen perustehtävään. Kansainvälisten kokemusten valossa tiedetään, että rahapeliyhtiöitä käytetään rikollisesti hankitun rahan alkuperän häivyttämiseen. Rahanpesun ehkäisyyn tulisi kiinnittää huomiota osana rahapelijärjestelmän kehittämistä myös Suomessa. Yhtä lailla huomionarvoista on, että Suomessa ei Ruotsin tapaan ole järjestäytyneen rikollisuuden hallussa olevia rahapeliautomaatteja[8]. EHYT ilmaiseekin huolensa mahdollisen kysynnän ja mahdollisuuksien syntymiseen myös muulle rikolliselle toiminnalle (esim. laittomat rahapeliautomaatit ja yksityinen laiton rahapelaaminen) rahapeliautomaattien määrän vähentyessä sekä myös ikärajattomien tavaravoittoautomaattien lisääntymisestä. EHYT toivoo tästä tehtävän seurantaa, valvontaa ja mahdollisesti tieteellistä tutkimusta, jotta mahdollisiin lieveilmiöihin ja rikollisiin ilmiöihin voidaan heti tarttua.

3. Rahapelien markkinointia ja arpajaislain vastaista markkinointia koskeva sääntely

- EHYT kannattaa rahapeliautomaattien ja automaattipelien markkinoinnista luopumista niiden haitallisuuden vuoksi. Lisäksi tulisi kieltää punaisten pelien ns. pelituoteinformaatio, jota nyt käytetään mainonnan lailla. Veikkauksen rahapelien haitallisuusarvioinnissa tulee ottaa käyttöön monipuolisempi haittariskien jaottelu kuin nykyään**.** Veikkauksen tulee antaa pelaajalle selkeät ja riittävät tuotetiedot rahapelistä. Niiden tulisi sisältää pelisääntöjen lisäksi esimerkiksi arvion pelin haittariskistä, ”kovuudesta” ja todellisista voittoluokista. Panoksen suuruisia tai sitä pienempiä tuloksia ei saisi esittää voittoina. Kuluttajalle ei riitä tieto palautusprosentista ja voiton todennäköisyydestä. Rahapeliautomaatin pinta-alasta on varattava tietty prosenttimäärä tuotetiedon esille tuomiseksi. Erityisesti arvontanopeuden ilmoittamiseen on kiinnitettävä huomiota.
- Rahapelien ristiinmarkkinointi digitaalisilla alustoilla on estettävä. Veikkauksen sähköisen pelialustan sisällä ei saa tehdä mainontaa, jos pelaaja on osoittanut, ettei halua profiilinsa muita pelejä kuin mitä on itse valinnut. Hänelle ei tällöin tule tehdä pelisuosituksiakaan. Uusimpien tutkimustulosten valossa myös aiemmin lähestulkoon haitattomina pidettyjen erilaisten arpojen ja lottopelien myyntiin ja markkinointiin tulisi kiinnittää entistä enemmän huomiota rahapelihaittojen ennaltaehkäisyn näkökulmasta[9] Valvontaviranomaiselle on annettava keinot ja resurssit puuttua yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten ulkomaisten yhtiöiden mainontaan ja markkinointiin. Lainvastainen mainonta ja markkinointi on estettävä. EHYT kannattaa mahdollisuutta antaa hallinnollisia sanktioita tai kieltopäätös myös yksityishenkilölle arpajaislain vastaisen markkinoinnin

[7] Rahapeliautomaattien ja automaattipelien haittojen hallinta . Rahapelien toimeenpanosta aiheutuvien haittariskien ja haittojen arviointiryhmän päätelmät haittojen hallinnan tehostamistarpeista ja ryhmän ohjauksessa tehty selvitys Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:25.

[8] ” De illegala spelautomater som ändå finns omsätter stora summor pengar och finansierar ofta i sin tur annan organiserad brottslighet. Spelinspektionen arbetar tillsammans med polis och åklagare för att få bort dessa automater.”https://www.spelinspektionen.se/fragor--svar/spelautomater/.

[9] Booth, Leon, Thomas,Samantha, Moodie, Rob, Peeters, Anna, White, Victoria, Pierce,, Hannah,.Anderson, Annie S., Pettigrew, Simone (2020): Gambling-related harms attributable to lotteries products. Short Communications. Addictive Bahaviors 109 (2020)106472.

valvonnan tehostamiseksi (ns. affit).

4. Peli- ja pelaajadatan kerääminen ja hyödyntäminen rahapelihaittojen seurannassa, ehkäisyssä ja tutkimuksessa sekä Veikkaus Oy:n vastuullisen asiakkuuden mallin mahdollistamiseksi

- EHYT kannattaa arpajaislain esitystä, että Veikkaus velvoitetaan käyttämään pelidataa pelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Veikkauksen keräämien yksilön pelaamista koskevien laajojen tietojen tarpeellisuus tutkimukselle ja sen kautta haittoja ehkäisevälle työlle ja hoidolle on osoitettu monin tavoin. On pikaisesti ratkaistava erilaiset lailliset ongelmat Veikkauksen datan käytössä ja annettava se THL:n ja muiden tutkijoiden tutkimuskäyttöön. EHYT toivoo, että tutkimuksessa korostuisi tiedontuotanto ehkäisyn ja hoidon tarpeisiin. Käynnissä ja tulossa on suuria vastuullisuusmuutoksia (hajasijoitettujen rahapeliautomaattien määrän vähentäminen, pakollinen tunnistautuminen hajasijoitettuihin rahapeliautomaatteihin). Lisäksi huomioon on otettava koronapandemian tuomat muutokset rahapelikäyttäytymiseen, joten on ehdottoman tarpeellista, että näitä muutoksia tutkivilla tahoilla on käytössään paras mahdollinen data muutosten ja jatkotoimenpiteiden arvioimiseksi.
- EHYT kannattaa VasA-mallin kattavan käyttöönoton mahdollistamista rahapelihaittojen ehkäisemiseksi. Veikkauksella tulisi olla velvollisuus kontaktoida asiakasta, mikäli asiakkaan rahapelikäyttäytyminen muuttuu selkeästi haitallisempaan suuntaan aikaisempaan rahapelikäyttäytymisen verrattuna. Olisi myös selvitettävä, onko Veikkauksen velvollisuus selvittää pelaajan taloudellinen tilanne, jotta yhtiö pystyy toteuttamaan vastuutaan ja arvioimaan pelaajan käyttämää rahamäärää hänen tuloihinsa. Tämä korostuu erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa pelaajan pelikäyttäytyminen muuttuu äkillisesti ns. kovemmaksi. Veikkauksen tulee raportoida niiden asiakkaiden määrä, joiden pelikäyttäytyminen törmää asetettuihin tappiorajoihin. Myös VasA-mallin vaikutuksista rahapelihaittojen ehkäisyssä on raportoitava.

5. Pelikasinon määräaikaisen pelikiellon laajentaminen toistaiseksi voimassa olevaksi

- EHYT kannattaa pelikasinon määräaikaisen pelikiellon laajentamista toistaiseksi voimassa olevaksi kielloksi, jotta ongelmallisesti rahapelaavia voidaan suojella parhaalla mahdollisella tavalla. EHYT esittää, että määräaikaisen ja toistaiseksi voimassa olevan pelikiellon hankkineet rahapelaajat eivät saa minkäänlaista markkinointi- ja/tai mainosviestintää Veikkaukselta. Näin pitää toimia myös niiden asiakkaiden suhteen, jotka ovat asettaneet esimerkiksi rahapeliautomaattien pelirajaksi nolla euroa. Jatkossa pelikieltoa pitää pystyä noudattamaan kaikissa Veikkauksen tarjoamissa peleissä eikä vain pelikasinolla. Pelikieltoa pitää ylläpitää Veikkauksen ulkopuolisessa Spelpaus-tyyppisessä järjestelmässä.

6. Maksuliikenteelle asetettavien estojen käyttöönottamisen selvittäminen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan pelaamisen rajoittamiseksi

- EHYT katsoo, että maksuliikenteen estäminen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvaan rahapelaamiseen on yksinoikeuteen perustuvassa rahapelijärjestelmässä perusteltua edellyttäen, että selvitetään huolellisesti yrityksille tulevat sääntelyvelvollisuudet sekä mahdolliset ongelmat perusoikeuksien näkökulmasta. Lisäksi pitää taata, että viranomaisille annetaan valvontaan riittävät resurssit.

7. Kanavointitehtävän lisääminen lainsäädäntöön

- EHYTin mielestä rahapelaamisen kanavointi ja sen käytännön toteutukset (kuten rahapelikehittely entistä nopeatempoisempien rahapelien suuntaan) ei saa johtaa siihen, että kanavoidaan ulkomaisilta pelisivustoilta ongelmallisesti pelaavia Veikkauksen pelisivujen pelaajiksi. On pyrittävä siihen, että haitallisesti ja ongelmallisesti pelaavat voisivat vähentää huomattavasti rahapelaamistaan tai lopettavat pelaamisen kokonaan.
- Rahapelaamisen kanavoinnin kotimaiselle tuottajalle ei pidä tarkoittaa sitä, että markkinoinnin ja mainonnan volyymi kasvaa. Kanavointitehtävästä vastuu on lainsäätäjällä, jonka pitää huolehtia, että kanavointia tehdään haitattomampiin peleihin huolehtien samalla siitä, että luodaan yhteiskunnassa toimiville haittoja ehkäiseville toimijoille ja hoitoa antavilla tahoille resursseja siihen, että ne pystyvät auttamaan rahapeliongelmissa olevia ihmisiä lopettamaan rahapelihaittoja aiheuttavan rahapelaamisen.

Lopuksi:
Lisäksi EHYT toteaa, että Veikkauksen kansainvälisten liiketoimintamahdollisuuksien (BtoB) mahdollistaminen ei ole rahapelihaittojen ehkäisytyön ydintä, mutta huomauttaa, että Veikkauksen on näin tapahtuessa huolehdittava siitä, että se tarjoaa ulkomaisille kumppaneilleen vastuullista konsultaatiota. EHYT tuo myös esiin, että Veikkauksen BtoB-liiketoimintamahdollisuuksien mahdollisia tappioita ei tule maksattaa Veikkauksen tuottojen edunsaajilla.

EHYT haluaa kiinnittää lainsäätäjän huomion digi- ja rahapelaamisen konvergenssiin eli raha- ja digipelien lähentymiseen siten, että digipelaamiseen tulee koko ajan enemmän rahapelaamisen elementtejä. Erityisesti nuoret kohtaavat digitaalisia pelejä pelatessaan rahapelimäisiä elementtejä jo ennen kuin tutustuvat perinteiseen rahapelaamiseen[10]. Tätä ilmiötä ja erityisesti muissa maissa lootboxeihin kohdistuvaa lainsäädäntöä ja oikeuskäytäntöjä on seurattava tarkoin ja puututtava ilmiöön tarvittaessa myös Suomessa lainsäädännöllisin keinoin. Rahapelihaittojen ehkäisytyötä tulee pystyä tekemään myös digipelit huomioiden.

Helsingissä 18.10.2021

Ehkäisevä Päihdetyö EHYT ry

Kari Vuorinen
talous- ja hallintojohtaja

Riitta Matilainen
yksikön päällikkö, rahapelihaittojen ehkäisy

[10] Macey, Joseph & Kinnunen, Jani (2020): The convergence of play: interrelations of social casino gaming, gambling, and digital gaming in Finland, International Gambling Studies. Published online: 31 May 2020. https://doi.org/10.1080/14459795.2020.1770834.