



LAUSUNTO/ PELUURI

Peliklinikka/ Kaisaniemenkatu 2 b, 3.krs  
00100 Helsinki

LAUSUNTOPYYNTÖ

SM1671941(3)00.01.05.00SMDno-2015-1557SM051:00/2015, VIITE: SMDno\_2015-1557

VIITE: SMDno-2015-1557

Sisäministeriö  
PL 26, 0023 Valtioneuvosto  
kirjaamo@intermin.fi

### **Lausunto Rahapeliyhteisöjen rahapelitoimintojen yhdistämistä koskevasta hankkeesta ja siihen liittyvästä esityksestä arpajaislaiksi**

Sisäministeriö on pyytänyt lausuntoja ehdotuksesta hallituksen esitykseksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Tässä lausunnossa tarkastellaan ehdotusta sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen ehkäisyn ja vähentämisen vaikutusten ja toteutumisen näkökulmasta. Peluuri on pelaamisen ongelmissa auttava palvelukokonaisuus, joka toimii näköalapaikalla pelihaittakenttään, kerää ja välittää tietoa rahapelaamisen haitoista ja toimii asiantuntijana. Toiminnan tavoite on ehkäistä ja vähentää rahapelaamiseen liittyviä sosiaalisia, taloudellisia ja terveydellisiä haittoja. Peluuri toimii osana Peliklinikkaa, joka kokoaa yhteen ja kehittää julkisia sekä järjestöjen tuottamia pelihaittapalveluja. Näissä palveluissa kohdataan vuosittain tuhansia peliongelma-asiakkaita ja heidän läheisiään ja palveluihin kertyy ajantasaista tietoa muuttuvasta pelihaittakentästä.

Rahapelihaittojen ehkäisy on asetettu Suomessa rahapelipolitiikan ja rahapelijärjestelmän pääasialliseksi tavoitteeksi. Tämän periaatteen pohjalta rahapeliyhteisöjen rahapelitoimintojen yhdistämisen perusteluksi asetetaan kolmen peliyhtiön mallin kilpailuasetelman purkaminen. Kilpailuasetelma kolmen toimijan mallissa nähdään esityksessä ongelmaksi erityisesti sen myötä syntyvän riskinä liialliseen markkinointiin. Pelitoimintojen yhdistämisen myötä tämä kilpailuun liittyvä houkutus markkinointiin vähenee, mutta toimintojen yhdistäminen esitetyn kaltaisena toisi mukanaan uusia riskejä, joilla on haittariskin kannalta paljon kilpailuasetelmaa ja markkinointia suurempi merkitys.

Esityksessä rahapelien kirjo kasvaa ja markkinoille esitetään lanseerattavaksi vanhojen rinnalle aivan uusia rahapelejä sekä erilaisten rahapelien yhdistelmiä, jotka vaikuttavat merkittävilta osin olevan luonteeltaan ns. korkean pelihaittariskin pelejä. Tämä alleviivaa peliarvioinnin merkityistä. Sosiaali- ja terveysministeriössä käynnistymässä olevassa rahapelin haittariskien arvioinnissa on varmistuttava siitä, että toiminta on aidosti tehokasta haittojen ehkäisyn näkökulmasta.



KUN PELAAMINEN HAITTAA  
SOITA 0800 100 101  
WWW.PELUURI.FI



Esitykseen liittyvien yhteiskunnallisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä mainitaan, että tuotevalikoiman laajeneminen ja laajenemiseen liittyvät vaikutukset markkinointiin saattavat vaikuttaa pelihaittoja lisäävästi. Rahapeliin haitta-arviointi tulee toteuttaa siten, että pelivalikoima ja pelaamisen volyymi keskittyy enemmän alhaisen haittariskin peleihin eikä kysyntää aktiivisesti kasvateta, vaan vastataan aidosti olemassa olevaan kysyntään.

Esityksen toteutuessa kilpailuasetelmaan liittyvä markkinointi vähenisi, mutta uusien pelimuotojen markkinointi luultavasti lisäisi markkinointia kokonaisuutena nykyiseen verrattuna. On muistettava myös, että jo nykyiselläänkin markkinointi on aggressiivista.

Uudistukseen liittyy siis kaksi isoa uhkaa pelihaittojen lisääntymiselle, tarjonnan ja pelaamisen lisääntyminen korkean riskin peleissä sekä kokonaismarkkinoinnin lisääntyminen. Uudistuksella on merkittävä riski toteutua pelihaittoja lisäävästi, vaikka lähtökohta ja tavoite on ja sen tulisi aidosti olla päinvastainen.

Kuten vaikutusten arvioinnin yhteydessä mainitaan, tehokkaimmat keinot haittojen torjumiseen liittyvät pelitarjonnan rajoittamiseen ja edellytyksiin tarvittaessa arvioida kriittisesti pelitoiminnan tuottotavoitteita. Myös tuottojen odotetaan taloudellisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä kasvavan, joten on epäselvää, ollaanko tehokasta haittojen ehkäisyä aidosti valmiita toteuttamaan.

Esitykseen on kirjattu auki odotus tuottojen kasvamisesta uudistuksen myötä. Taloudellisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä mainitaan, että uudistuksen myötä markkinoille tulevien uusien pelien myötä uudistus voi vaikuttaa myönteisesti liikevaihtoon. On syytä muistaa, että liikevaihdon kasvattaminen ja erityisesti sen kasvaminen haittapotentiaaliltaan korkean riskien peleissä on omiaan muodostamaan erityisen riskin pelihaittojen kasvu. Liikevaihdon kasvu ei välttämättä ole koko järjestelmän ja haittojen kannalta myönteinen kehitys.

Ratkaisuksi esityksen selkeisiin ongelmiin sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten riskien näkökulmasta esitetään riittävien resurssien varaamista pelihaittojen ehkäisyyn ja pelitarjonnan sääntelyä sekä valtiovallan ohjaussuhteen vahvistamista. Viranomaistoiminnan vaikutusten arvioinnin yhteydessä mainitaan kuitenkin, että yhdistymisellä ei ole merkittäviä vaikutuksia sosiaali- ja terveystieteiden (STM) toteuttamaan pelihaittatyöhön. Rahapelihaittojen ehkäisyn kokonaistehtävä kuuluu kuitenkin STM:lle, kuten perusteluihin on kirjattu.

On syytä muistaa, että valtiovallan ohjaussuhteen vahvistaminen ei automaattisesti lisää järjestelmän toimivuutta haittojen ehkäisyn näkökulmasta. Ohjauksen vahvistamisessa tulee varmistaa, että se toteutetaan tavalla, joka vahvistaa haittojen ehkäisyä, ei liiketaloudellista intressiä. Omistajaohjauksen siirtyminen valtioneuvoston kansliaan ei lähtökohtaisesti ole omiaan tehostamaan haittojen ehkäisyä.

Rahapeli-asioiden neuvottelukunnan tehtävää esitetään laajennettavaksi rahapelipoliittisten tavoitteiden toteutumisen ja kehittämistarpeiden arviointiin. Mukaan tulisivat myös edunsaajat. Haittojen ehkäisyn näkökulmasta mukaan esitetty edunsaajien edustus voisi toteutua pelihaittojen parissa työskentelevien järjestöjen kautta. Näillä toimijoilla on rahapelipolitiikan tavoitteiden toteutumiseen ja kehittämistarpeisiin liittyvää näköalapaikan tietoa, joka on tärkeää yhä nopeammin muuttuvan kentän hallitsemiseksi politiikalla.

Riittävä pelihaittaosaaminen ja haittojen ehkäisyn näkökulma tulisi varmistaa sekä omistajaohjauksessa että muissa toimintaa ohjaavissa ja valvovissa elimissä. Edellisten ohella esimerkiksi uuden yhtiön hallitukseen tulisi varmistaa sisältyväksi riittävä pelihaittojen erityisasiantuntemus.

SM1671941(3)00.01.05.00SMDno-2015-1557SM051:00/2015, VIITE: SMDno\_2015-1557



KUN PELAAMINEN HAITTAA  
SOITA 0800 100 101  
WWW.PELUURI.FI



## Pykäläkohtaiset kommentit

Esityksessä ei esitetä laajennettavaksi arpajaislain soveltamisalan ja tarkoituksen määrittelevän 1 §:n muuttamista. Tämä on selkeä puute, joka tulee korjata uudistuksessa. Ensimmäisessä pykälässä lain soveltamisala ja tarkoitus tulee ulottaa taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ohella.

3 §:n rahapelaamisen toimeenpanomuotojen laajentaminen esitetyllä tavalla vaikuttaa muodostuvan koko uudistuksen merkittävimmäksi muutokseksi haittojen näkökulmasta. Pelitarjonta lisääntyy tavalla, joka lisää merkittävästi pelitarjontaa ja lisää sitä erityisesti haittapotentiaaliltaan riskialttiissa peleissä. Esityksessä ei oteta tähän tarjonnan muutokseen riittävästi kantaa. Vaikutusten arviointi puuttuu tältä osin, vaikka pelitarjonnan sääntelyn toisaalla esityksessä todetaan aivan oikein olevan haittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta oleellista. Tässä kohtaa on syytä todeta lisäksi, että kyse ei uusien pelaamisen muotojen kohdalla ole perusteltua kanavoinnin näkökulmasta, koska tarjontaa tai kysyntää ei uudenlaisten pelaamisen muotojen kohdalla vielä ole. Peluurin kokemus on osoittanut, että esimerkiksi aikoinaan RAY:n nettipokerin lanseeraamisessa luotiin uutta kotimaista kysyntää, ja sittemmin osa uudesta pelaamisesta kanavoitui suunnitelmien vastaisesti ulkomaiseen tarjontaan. On merkittävä vaara, että esityksen toteutuessa näin voi tapahtua myös markkinoille tuotavien uusien pelien kohdalla.

Esityksessä ehdotetaan, että pelaajalla voi olla vain yksi pelitili (4 §:n kohta 2 b). Perusteluksi esitetään mahdollisuutta tehostaa näin pelaamisen hallintatyökaluja. Tässä yhteydessä on muistettava, että yhdellä pelitilillä voi olla myös haittoja lisäävä vaikutus, jos se käytännössä tuo helposti koko laajenevan pelien kirjon pelattavaksi pelitilin kautta. Pelitiliin tulee luoda kuluttajalle mahdollisuus rajata pelattavissa olevat pelit ja niihin liittyvä markkinointi haluamallaan tavalla. Käytännön kokemus peliongelmaisten parissa on osoittanut, että moni ongelmapelaaja haluaa osittain tai kokonaan rajata pois mahdollisuuden pelata ns. korkean riskin pelejä, mutta säilyttää mahdollisuuden matalan riskin pelaamiseen, kuten lottoamiseen. Nykyinen kolmen toimijan malli on mahdollistanut esimerkiksi pelitilin sulkemisen RAY:n nettikasinolle, mutta pelaamisen jatkamisen Veikkauksen pelitilin kautta. Uudistus tulee toteuttaa tavalla, joka mahdollistaa pelikohtaisen pelaamisen hallinnan sekä mahdollistaa pelaajan rajata pelitiliin kohdistuvaa markkinointia haluamissaan pelimuodoissa.

4 §:n kohdassa 2 d mainitaan ”erityinen pelisali”, joka voisi olla peliyhtiön sähköinen pelisivusto, jolla voisi lisäksi markkinoida erityisen pelihaittojen vaaran sisältäviä pelejä. Herää kysymys, montako pelisivustoa uusi peliyhtiö tarvitsee. Haittojen kannalta Peluurin ja Peliklinikan kokemus osoittaa, että pelisivustojen laaja kirjo on riski pelihaittojen kannalta. Ongelmapelaajat kokevat ongelmaksi pelisivustojen suuren määrän. Pelaajalle tulisi taata mahdollisuus paitsi pelaamisen omaehtoiseen rajoittamiseen myös pelaamisen markkinoinnin rajoittamiseen. Erityisesti pelihimonsa kanssa kamppailevat ongelmapelaajat kokevat markkinoinnin suurena haasteena käyttäytymisen muutoksessa. Esityksessä ei oteta kantaa siihen, rajattaisiinko erityiseksi pelisaliksi rinnastettavien pelisivustojen määrää millään tavalla. Tämä olisi ilman muuta tarpeen. Nykyinen kolmen peliyhtiön ja kolmen pelisivuston malli näyttää esitykseen verrattuna vastuullisemmalta mallilta, ellei virtuaalisten pelipisteiden määrää rajoiteta.

Peluurin ja Peliklinikan kokemus osoittaa, että internet pelaamisen ympäristönä lisää haittariskiä. Esimerkiksi Peluurin kohtaamista ongelmapelaajista internetin kautta pelaavien osuus on suurempi kuin internetpelaamisen osuus kaikkien pelaajien kohdalla. Nettipelaajien ongelmat ovat samalla usein vakavampia kuin fyysisissä

SM1671941(3)00.01.05.00SMDno-2015-1557SM051:00/2015, VIITE: SMDno\_2015-1557



KUN PELAAMINEN HAITTAA  
SOITA 0800 100 101  
WWW.PELUURI.FI



peliympäristöissä pelaavilla. Internetin pelihaittapotentiaalia lisäävästä vaikutuksesta pelaamiseen on jo jonkin verran myös kansainvälistä tutkimusnäyttöä. Tämä tieto tulisi ottaa huomioon pelaamisen tarjontaa koskevissa käytännöissä ja se haastaa esityksessä keskeisen välineutraliteetin periaatteen. Haittojen ehkäisyn näkökulmasta olisi tärkeää, että fyysisiä pelisaleja ja sähköisiä pelisaleja ei rinnastettaisi toisiinsa, vaan internetin pelitarjontaa säänneltäisiin tiukemmin.

Lopuksi

Koska on selvää, että pelitoimintojen yhdistämiseen liittyy useita haittojen torjumisen kannalta oleellisia muutoksia, on hankkeelle syytä varmistaa jatko arpajaislain uudistamisen toisena vaiheena, vaikka nykyisen esityksen sisältöjä osin muutettaisiinkin. Tämä on välttämätöntä, jotta kokonaisuudistuksella voidaan tehostaa rahapelaamiseen liittyvien sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen ehkäisyä ja vähentämistä aidosti ja riittävästi. Tämä on myös järjestelmän EU-oikeudellisen oikeutuksen kannalta välttämätöntä.

Näyttää siltä, että ongelmapelaamisen ehkäisyssä ja vastuullisessa pelaamisessa korostuu jatkossa entistä enemmän yksilön vastuu pelaamisestaan. Näin tapahtuu todennäköisesti riippumatta siitä, miten esitettävät muutoksen käytännössä toteutuisivat, jos esitetyt isot tarjonnan ja jakelukanavien liberalisoinnit viedään käytäntöön. Olisikin syytä ulottaa arpajaislain 52 §:n mukainen rahapelihaittojen ehkäisy rahapelihaittojen vähentämiseen tähtäävien kehittämistoimenpiteiden ohella hoidon pysyvään rahoitukseen. Nykyinen peliongelmapalveluiden kehittämistehtävä ei ole riittävän tehokas tapa vähentää pelaamisen haittoja. Hoidon rahoituksella olisi myös järjestelmän pitkän aikavälin EU-oikeudellisen oikeutuksen säilyttämisen funktio. Haittoja ei voida riittävästi torjua ennalta, on panostettava myös korjaavaan työhön. Näyttää vahvasti siltä, että arpajaislain kautta tuleva rahoitus on ainoa keino varmistaa riittävät palvelut pelaamisensa kanssa ongelmiin ajautuville kansalaisille.

Yhteenvetona esityksestä ja suomalaisesta rahapelipolitiikasta voi todeta, että järjestelmä kaipaa lisää aidosti tehokkaita toimenpiteitä eri tasoilla, jotta rahapelaamisen sosiaalisia, taloudellisia ja terveydellisiä haittoja voidaan ehkäistä ja vähentää riittävästi. Valtiovallan ohjaussuhteen vahvistaminen, pelituotteiden sääntely ja arviointi, pelaamisen hallintatyökalut, ehkäisevä ja korjaava työ tai markkinoinnin rajoittaminen voidaan toteuttaa monella tapaa. Toteutuksen tulee kaikilla näillä tasoilla perustua tutkittuun tietoon toimenpiteiden vaikuttavuudesta. Tarvitaan tehokasta toteutusta ja toimia kaikilla eri tasoilla samanaikaisesti.

Mari Pajula

kehittämispäällikkö, Peluuri

SM1671941(3)00.01.05.00SMDno-2015-1557SM051:00/2015, VIITE: SMDno\_2015-1557

SM1671941(3)00.01.05.00SMDno-2015-1557SM051:00/2015, VIITE: SMDno\_2015-1557



KUN PELAAMINEN HAITTAA  
SOITA 0800 100 101  
WWW.PELUURI.FI