

Sosiaali- ja terveystieteiden
Eduskunta

Viite: Sosiaali- ja terveystieteiden asiantuntijakutsu 23.9.2016

Asiantuntijalausunto: HE 132/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta.

Lausunnon keskeiset kohdat tiivistettynä

- EHYT ry kannattaa rahapeliyhteisöjen yhdistämistä. Peliyhteisöjen yhdistäminen yhdeksi yhtiöksi selkeyttää yksinoikeusjärjestelmää ja voi tehostaa pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Hyvin huolehdittu pelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen sekä kohtuullisesta rahapelaamisesta saadun tuoton jako edunsaajille on tae suomalaisen yksinoikeusjärjestelmän tulevaisuudesta. Yksinoikeusjärjestelmä tai lain hyvä aikomus ei itsessään riitä ehkäisemään ja vähentämään rahapelihaittoja.
- Rahapelihaittojen ehkäisemisen on oltava fuusioprosessissa ja arpajaislain uudistamisessa keskeisin näkökulma. Pitkäjänteisen työn takaamiseksi tarvitaan pysyvä rahoituspohja. EHYT ry esittää, että arpajaislakiin lisätään kirjaus vuosittaisesta 1 % rahapelimaksusta, jolla rahoitetaan pysyvästi rahapelihaittojen ehkäisy ja tutkimus sekä hoidon kehittäminen.
- Arpajaislain uudistamisen toinen vaihe on käynnistettävä välittömästi. Arpajaislain ensimmäisen vaiheen esitys ei nykyisellään ole rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta riittävä. Esityksen lausumat pelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen tärkeydestä ja ensisijaisuudesta ovat ristiriidassa näihin toimiin kohdennettavien resurssien kanssa. Hallituksen esitys 132/2016 käsittelee pääsääntöisesti vain rahapeliyhteisöjen toimintojen yhdistämiseen liittyviä asioita.
- EHYT ry esittää kansallisen rahapelipoliittisen ohjelman laatimista mahdollisimman nopeasti, jolla asetetaan tavoitteet rahapelien tarjonnalle, valvonnalle, rahapelihaittojen ehkäisylle, hoidolle, tutkimukselle sekä peliyhtiön tuotolle samoin kuin miten rahapelihaittojen ehkäisyn pysyvä rahoitus turvataan.
- EHYT ry tukee lisäksi SOSTE Suomen sosiaali- ja terveys ry:n lausuntoa seuraavilta osin:
 - Yhdistyminen tulee toteuttaa voimassa olevan arpajaislain 13 §:n mukaan ja käsitellä RAY:n omaisuus sekä muut varat sen lausunnossa esitetyllä tavalla
 - Sosiaali- ja terveysministeriössä tapahtuvan avustusvalmistelun kulut tulee korvata viime vuonna sovitulla tavalla yhtiön varoista tai, jos sovitusta poiketaan, täysimääräisesti budjetti-varoista
 - Avustusjärjestelmien yhtenäistäminen tulee käynnistää välittömästi.



HE 132/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta

Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry:n esitykset perusteluineen

Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry toteaa yleisesti kannanottonaan *HE 132/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta*, että koska ”*lausuntokierroksen jälkeen ei ole tehty merkittäviä sisällöllisiä muutoksia*” (HE 132/2016 s. 39), EHYT ry:n lausunnossaan *Rahapeliyhteisöjen rahapelitoimintojen yhdistämistä koskevasta hankkeesta* 8.4.2016 esittämät näkökohdat ovat edelleen ajankohtaisia.

EHYT ry kannattaa rahapeliyhteisöjen yhdistämistä. Peliyhteisöjen yhdistäminen nykyisestä kolmesta yhdeksi selkeyttää suomalaista yksinoikeusjärjestelmää sekä voi tehostaa pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Hyvin huolehdittu pelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen sekä kohtuullisesta rahapelaamisesta saadun tuoton jako edunsaajille on kaikkien kannalta paras tae suomalaisen yksinoikeusjärjestelmän tulevaisuudesta. Yksinoikeusjärjestelmä tai lain hyvä aikomus ei itsessään riitä ehkäisemään ja vähentämään rahapelihaittoja.

EHYT ry esittää, että arpajaislain toisen vaiheen valmistelu on käynnistettävä välittömästi. Hallituksen esityksen 132/2016 vp lausumat pelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen tärkeydestä ja ensisijaisuudesta ovat ristiriidassa näihin toimiin kohdennettavien resurssien kanssa. Yksinoikeusjärjestelmän uskottavuus rahapelihaittojen ehkäisijänä edellyttää, että arpajaislain valmistelun toinen vaihe käynnistetään välittömästi jo tämän lakiesityksen eduskuntakäsittelyn jälkeen. Viimeistään arpajaislain uudistamisen toisen vaiheen yhteydessä tulee päättää rahapelihaittojen ehkäisyn pysyvästä resurssista sekä määrittellä, miten arpajaislain toimeenpanoa ja sen toteutumista rahapelihaittojen ehkäisyn osalta seurataan.

Suomen yksinoikeusjärjestelmä nostetaan parhaaksi suojaksi haittoja vastaan. Tälle ei kuitenkaan ole tutkimukseen perustuvaa näyttöä. Sen sijaan näyttöä on, että suomalaiset pelaavat rahapelejä per capita eniten Euroopassa. Naapurimaissa Ruotsissa ja Norjassa pelaaminen on vähentynyt, kun taas Suomessa rahapelaamisen määrä on kasvanut viime vuodet (v. 2007 suomalaisista 73 % on pelannut rahapelejä, v. 2011 78 %, v. 2016 80 %). Rahapelikulutus on lisääntynyt: vuoden 2007 1385 miljoonasta eurosta 1745 miljoonaan euroon vuonna 2015 (21 %)¹ ja samaan aikaan elinkustannusindeksi 16 %². Samoin riskipelaajien määrä on kasvanut (v. 2007 11 % rahapelaajista, v. 2015 15 %) sekä peliongelman taso on eurooppalaisittain korkea (3,3 %³). Riskipelaajien osuus pelituotoista on noin kaksinkertainen ja ongelmapelaajien kymmenkertainen heidän väestöosuuteensa nähden⁴.

Lakiesityksessä luotetaan paljon rahapeliyhtiön vastuullisuustoimintaan ja sen mahdollisuuksiin tarjota ongelmapelaajille pelaamisen hallinnan työkaluja. Tutkimusten mukaan juuri ongelmapelaajat käyttävät huonoimmin näitä välineitä.

¹ Fintoto Oy, RAY ja Veikkaus vuosikertomukset 2007 ja 2015.

² Suomen virallinen tilasto (SVT): Kuluttajahintaindeksi [verkojulkaisu]. ISSN=1796-3524. Joulukuu 2015, Liitetäulukko 3. Elinkustannusindeksi 1951:10=100. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 4.10.2016]. Saantitapa: http://www.stat.fi/til/khi/2015/12/khi_2015_12_2016-01-14_tau_003_fi.html

³ Salonen A, Raisamo S. Suomalaisten rahapelaaminen 2015. Raportti 16/2015. THL

⁴ Aho P, Turja T. Suomalaisten rahapelaaminen 2007. Taloustutkimus Oy. 2007. Rahapelitutkimus 2007 STM.



Esityksen lausumat pelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen tärkeydestä ja ensisijaisuudesta fuusiossa ovat vahvasti ristiriidassa näihin toimiin kohdennettavien resurssien kanssa ja uudelle yhtiölle esimerkiksi kanavoinnin kautta tuleville tuotto-odotuksille. Lakiesityksen perusteluissa todetaan useassa kohtaa sääntelyn olevan paras keino rahapelihaittojen ehkäisyyn. Perusteluissa myös todetaan tarjonnan sääntelyn mahdollisesti laskevan tuottoja. Toisaalta esityksessä perustellaan tarvetta tuottaa uusia rahapelejä, vahvistaa peliyhtiötä ulkomaista kilpailua vastaan (esim. HE 1232/2016 s. 30, 31), kanavoida pelaamista uusilla peleillä ja laajemmalla valikoimalla sekä sitä kautta saada lisää liikevaihtoa ja hyötyinä mainitaan kasvumahdollisuudet. Kanavointia perustellaan sillä, että suomalaisten pelaaminen ulkomaille olisi suurta tai voimakkaasti kasvamassa ja siksi suomalaisten tulisi entisestään enemmän pelata kotimaisia rahapelejä. Ulkomaille suuntautuvassa pelaamisessa ei ole tapahtunut merkittävää muutosta edellisen kymmenen vuoden aikana ja lähes puolet tästä määrästä suuntautuu Ahvenanmaalle eli PAF:n peleihin.

EHYT ry toteaa, että rahapelien määrän kasvattamiseen liittyy merkittäviä haittojen kasvuun liittyviä uhkia.

Virtuaalisesti tuotetut rahapelit ja yhdistelmäpelit ovat nopeita verkossa tarjottavia pelejä ja niiden määrä ollaan lisäämässä. Kasinopelien tyyppisissä nopeissa verkkorahapeleissä pelaajista on ongelmapelaajia suhteellisesti suurempi osuus kuin muissa pelissä⁵. Raha-automaatit ovat edelleen eniten ongelmia aiheuttava peli. Erityisautomaatit lisääisivät raha-automaattien määrää entisestään. Suomessa on paljon raha-automaatteja, 4/1 000 asukasta kohden (esim. Alankomaat 2/1 000 as.) ja lakiesitys mahdollistaa näiden lisäksi erityisautomaattien tuomisen markkinoille siitä huolimatta, että kivijalka-automaateille ei ole kilpailua. Lisäksi uutena rahapelimuotona yhdistelmäpelin mahdollisuus käytännössä poistaa rajoitukset pelimuodoilta.

Rahapelihaittojen ehkäisemisen on oltava fuusioprosessissa ja arpajaislain uudistamisessa keskeisin näkökulma. Pitkjänteisen työn takaamiseksi tarvitaan pysyvä rahoituspohja, jotta kehitetty työ ei katoa projektityön päättyessä. Nykyisessä esityksessä ei esitetä konkreettisia lisäyksiä rahapelaamisen taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäisevään työhön. EHYT ry esittää, että arpajaislakiin lisätään kirjaus vuosittaisesta 1 % rahapelimaksusta, jolla rahoitetaan pysyvästi rahapelihaittojen ehkäisy ja tutkimus sekä hoidon kehittäminen. Vuoden 2015 pelikatteen perusteella sen suuruus olisi noin 17 miljoonaa euroa.

Rahapelihaittojen ehkäisemisen on oltava fuusioprosessissa ja arpajaislain uudistamisessa keskeisin näkökulma. Pitkjänteisen työn takaamiseksi tarvitaan pysyvä rahoituspohja, jotta kehitetty työ ei katoa projektityön päättyessä. Rahapelimaksu perittäisiin peliyhtiöltä samoin kuin arpajaislain 52 §:n mukaiset maksut nykyisessä laissa. EHYT ry:n mielestä on lakivalmistelun toisessa vaiheessa päätettävä ehkäisevän työn rahoituksesta ja rakenteesta. Vaikka rahapelimaksu on 1 % yhtiön pelikatteesta (noin 17 miljoonaa euroa) on merkittävä, silti suurempi osa fuusion taloudellisesta hyödystä tulee edelleen edunsaajien hyväksi.

On vaikea nähdä, miten ristiriitaiset tavoitteet hallitusta kasvusta ja tiukemmasta sääntelystä toteutetaan ilman että rahapelihaittojen ehkäisyyn kohdennetaan muitakin resursseja kuin vi-

⁵ Salonen A, Raisamo S. Suomalaisten rahapelaaminen 2015. Raportti 16/2015. THL



ranomaissääntelyä tai peliyhtiön omia toimia. Yksilöiden käyttäytymisessä että kulttuurissa voidaan saada aikaan muutoksia vain, jos käytetään rinnakkain kaikkia kolmea vaikutustapaa; kasvatusta, kontrollia ja valistusta⁶.

Lakiesityksen perusteluissa on todettu valvonnan vaativan noin puolen miljoonan euron (6 htv) lisäystä ja lisäksi sosiaali- ja terveysministeriölle tarvittavan rahapelihaittojen ehkäisyyn 300 000 euroa lisää. Arpajaislain 52 §:n nojalla haittojen ehkäisyyn ja seurantaan on käytetty vuosina 2003–2015 yhteensä noin 14,5 miljoonaa euroa. Rahapeliyhteisöjen markkinointibudjetit olivat yksin viime vuonna yhteensä 32 miljoonaa euroa. Lakiesityksen perusteluissa esitetään, että ”*varataan riittävät resurssit*” (HE 132/2016 s. 36) rahapelihaittojen ehkäisyyn. HE perusteluissa esitetyt summat eivät täytä tätä vaatimusta.

Suomessa on toistaiseksi tehty vain kaksi ehkäisevän työn hanketta yksi nuorten ja yksi meillä oleva aikuisten rahapelihaittojen ehkäisyyn projekti. Niihin käytetty panostus on yhteensä 1,6 miljoonaa euroa RAY-avustuksina. Lisäksi THL on tuottanut koulutusta ja materiaali ehkäisevän työn käyttöön arpajaislain 52 §:n nojalla.

Arpajaislain 52 § mukaisen rahoituksen käyttöalaa tulee laajentaa pysyvään toimintaan. Nykyinen pykälän muotoilu rajoittaa rahoituksen ehkäisyyn ja hoidon osalta vain kehittämistoimintaan.

Valtaosa rahapelihaittojen ehkäisystä on tehty kolmannen sektorin järjestöjen toimesta. Pelihaittojen ehkäisyhankkeet ovat järjestöjen tekemiä. Peluuri-palvelu on järjestöjen luoma. Peli-klinikka-hankkeessa järjestöt ovat keskeisesti mukana. Lisäksi järjestöt ovat olleet tuottamassa sisältöä THL:n verkkokoulutuksiin. Tähän mennessä nämä hankkeet on pääsääntöisesti rahoitettu RAY-avustusten kautta. Rahoitusta tulisi laajentaa pitkäjänteisempään suuntaan. Ehkäisevä työtä ei voida tehdä vain lyhyinä projekteina, varsinkaan kun sitten esimerkiksi kunnat eivät ole halukkaita ottamaan kehitettyjä menetelmiä käyttöön niiden vaatimien lisäresurssien vuoksi. Lisäksi valtakunnallisen toiminnan rahoittaminen on tällä hetkellä mahdollista vain rahapelituotoilla. Tämä on syynä siihen, että Peluuri-palvelun rahoitus tulee peliyhtiöiltä.

Kun lakia ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä (523/2015) valmisteltiin, kunnat vastustivat rahapelihaittojen ehkäisyyn lisäämistä julkisen vallan velvoitteeksi. Vastustus perustui pitkälti kuntien haluttomuuteen ottaa kantaakseen uusia tehtäviä ja kustannuksia. On erittäin epäodennakkoista, että kunnista löytyisi edelleenkään halukkuutta ottaa taloudellista vastuuta rahapelihaittojen ehkäisystä. Laki velvoittaa julkista valtaa ja sen haasteisiin vastaaminen edellyttää toimi ja niihin tulisi olla riittävät resurssit. Nyt olisi hyvä vastata lain haasteisiin varaamalla pysyvä resurssi arpajaislain kautta.

EHYT ry edellytti lausunnossaan 8.4.2016, että arpajaislain ja siihen liittyvän lainsäädännön muutoksista tehdään sosiaalisten ja terveysvaikutusten arviointi oikeusministeriön ohjeiden⁷ mukaisesti.

Arpajaislain muutoksella luodaan mahdollisuudet Suomen suurimpaan pelialan muutokseen, mutta siinä ei anneta resursseja ehkäisevän työn lisäämiseen. Yleisperusteluissa kuitenkin (HE

⁶ Soikkeli et al. Se toimii sittenkin. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisu 116. 2011

⁷ Säädehoidosten vaikutusten arviointi. Ohjeet. Oikeusministeriön julkaisu 2002–2009. 2007:6.



132/2016 s. 11) korostetaan: ”Suomessa rahapelihaittojen ehkäisy on rahapelipolitiikan pääasiallinen tavoite. Näin ollen rahapelijärjestelmään liittyviä päätöksiä tulee käsitellä myös hyvinvointi- ja terveystaloudellisinä kysymyksinä.” Hyvinvointi- tai terveystalouden näkökulmasta yhtiöiden yhdistämistä ja arpajaislain muutoksia ei ole arvioitu muutoin kuin toteamalla em. muutosten edistävän rahapelihaittojen ehkäisyä.

Tätä ei ole tehty ja se on puute, joka näkyy valmistelussa. Uusien pelimuotojen ja nopeiden verkkopelien tuominen voi lisätä ongelmapelaajien määrää ja haittoja. Vuoden 2015 väestötutkimuksen perusteella verkkopeleissä on suhteellisesti enemmän rahapeliongelmaa kärsiviä. Lisäksi tulee huomioida haittojen kasaantuminen. Riskipelaajien osuus pelituotoista on noin kolminkertainen ja ongelmapelaajien kymmenkertainen heidän väestöosuuteensa nähden.

Pelilyhtiön velvoitetta antaa tietoja tutkimuksen käyttöön tulee laajentaa akateemiseen tutkimukseen.

Rahapelihaittojen seurannan ja ehkäisyn näkökulmasta on välttämätöntä arvioida rahapelaamista, rahapelijärjestelmää ja tehtyjä ratkaisuja. Tämä edellyttäisi, että tutkimuksen käyttöön saadaan riittävä tietoaineisto. Nyt lakiesitykseen laajennetaan (HE 132/2016 53 §) pelilyhtiön velvoitetta antaa tietoja tutkimuksen käyttöön, mutta edelleen HE:n määrittely antaisi tiedot vain viranomaiskäyttöön. Tämä ei ole valvonnan ja läpinäkyvyyden kannalta riittävää. Tiedot tulee saada myös akateemisen tutkimuksen käyttöön. Vain siten voidaan puolueettoman tutkimuksen kautta luotettavasti arvioida onnistumista ja tehtyjen toimenpiteiden vaikuttavuutta.

EHYT ry esittää, että lakiesityksen hyväksymisen yhteydessä velvoitetaan viranomaiset asettamaan tavoitteet haittojen ehkäisylle ja myös määrittämään toimenpiteet haittojen vähentämistavoitteeseen pääsemiseksi niiltä osin kuin asiat päätetään arpajaislain nojalla alemman tasoisella säätelyllä.

Monet rahapelihaittojen ehkäisyyn liittyvät yksityiskohdat siirtyvät lakiesityksen mukaan päätettäväksi ja säädettäväksi asetustasolla. Tällaisia ovat esimerkiksi pelitilin yksityiskohdat, tunnistautuminen, pelikielto, markkinointi, asiakasrekisteri ja kuluttajalle tarjottava tieto rahapeleistä. Näihin kysymyksiin Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry on ottanut kantaa aiemmin lausunnossaan 8.4.2016. Nyt on tärkeää, että näille asioille asetetaan selkeät tavoitteet ja jatkossa tätä rahapelihaittojen ehkäisyn kehittämistä ohjataan rahapelipoliittisella ohjelmalla.

EHYT ry muistuttaa, että alaikäisten osallistuessa oleviin eSports-peleihin pelaajina tai pelien merkittävänä kohderyhmänä, nämä pelit eivät saa olla vedonlyönnin tai muun rahapelaamisen kohteena.

eSport-pelien vedonlyöntiin liittyvässä markkinoinnissa tulee noudattaa erityistä tarkkuutta, jotta rahapelien mainonta ei kohdennu alaikäisiin. Lisäksi tulee pitää huolta, ettei pelilyhtiön peleissä tai markkinointimateriaalissa ole lapsiin ja nuoriin vetoavia elementtejä. Nyt hallituksen esityksessä tähän ei ole otettu kantaa. EHYT ry toteaa, että ei ole eettistä lyödä vetoa alaikäisen turnauksista. Muutoinkin pelilyhtiön osallistumiseen ja sponsorointiin tapahtumissa, jotka on suunnattu alaikäisille, olisi kiinnitettävä enemmän huomiota ja sitä vältettävä. (vrt. EU komission suositukset 2014).



EHYT ry esittää kansallisen rahapelipoliittisen ohjelman laatimista mahdollisimman nopeasti, jolla asetetaan tavoitteet rahapeliä tarjonnalle, valvonnalle, rahapelihaittojen ehkäisylle, hoidolle, tutkimukselle sekä peliyhtiön tuotolle samoin kuin miten rahapelihaittojen ehkäisyn pysyvä rahoitus turvataan.

Valtioneuvoston on tehtävä rahapelipoliittinen periaatepäätös, jolla asetetaan tavoitteet rahapeliä tarjonnalle, valvonnalle, rahapelihaittojen ehkäisylle, hoidolle, tutkimukselle sekä peliyhtiön tuotolle, eli pelaajien häviämisen määrälle. Lakiesityksen perusteluissa todetaan, että ”Tällä hetkellä Suomesta puuttuu rahapelipoliittinen ohjelma, jossa määritellään haittojen ehkäisyn ja vähentämisen tavoitteet ja toimenpiteet sekä arvioidaan, miten kokonaisvaltaisen haittatyön pysyväisluonteinen rahoitus turvataan.” (HE 132/2016 s. 27)

Rahapelipoliittisen ohjelman valmistelu tulisi aloittaa mahdollisimman pian poliittisessa, ei peliyhtiön, ohjauksessa. Rahapeliasioiden neuvottelukunnan tehtävä on seurata rahapelipoliittisten tavoitteiden toteutumista ja kehittämistarpeita. Haittatyön sisältöä ja ehkäisevän työn tarpeellisuutta tai rahoitusta ei tule määritellä rahapeliyhtiön toimesta.

Helsingissä 6.10.2016

Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry

Kari Vuorinen
Talous- ja hallintojohtaja

Tapio Jaakkola
Projektipäällikkö