

Hallintovaliokunta  
Eduskunta

Viite: Hallintovaliokunnan asiantuntijakutsu 26.10.2016

**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 toteutettu 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. Ohjelman tulee asettaa tavoitteet rahapelien tarjonnalle, valvonnalle, rahapelihaittojen ehkäisylle, hoidolle, tutkimukselle sekä peliyhtiön tuotolle. Lisäksi ohjelmalla tulee turvata rahapelihaittojen ehkäisyn pysyvä rahoitus.
- 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 budjettivaroista
  - 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 toteutettu 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 pysyvistä resurssista sekä määritellä, miten arpajaislain toimeenpanoa ja sen toteutumista rahapelihaittojen ehkäisyn osalta seurataan.

Suomen yksinoikeusjärjestelmä nostetaan parhaaksi suojaksi haittoja vastaan. Tälle ei kuitenkaan ole tutkimukseen perustuvaa näyttöä. On vaikeaa osoittaa, että yksinoikeusjärjestelmä olisi tuottanut vähemmän rahapelihaittoja kuin muut järjestelmät. Suomalainen järjestelmä on toiminut hyvin rikollisuuden, rahanpesun sekä vilpillisen pelaamisen estämisessä. Sen sijaan sosiaalisten ja taloudellisten haittojen ehkäisyssä järjestelmä ei ole onnistunut yhtä hyvin.

Suomalaiset pelaavat rahapelejä asukaslukuun verrattuna 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, 80 % v. 2015). Rahapelikulutus on lisääntynyt 21 % vuodesta 2007 vuoteen 2015 (1385 miljoonasta eurosta 1745 miljoonaan euroon)<sup>1</sup> ja samaan aikaan elinkustannusindeksi 16 %<sup>2</sup>. Samoin riskipelaajien määrä on kasvanut (v. 2007 11 % rahapelaajista, v. 2015 15 %) sekä peliingelman taso on eurooppalaisittain korkea (3,3

<sup>1</sup> Fintoto Oy, RAY ja Veikkaus vuosikertomukset 2007 ja 2015.

<sup>2</sup> Suomen virallinen tilasto (SVT): Kuluttajahintaindeksi [verkkajulkaisu]. ISSN=1796-3524. Joulukuu 2015, Liitetaulukko 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](http://www.stat.fi/til/khi/2015/12/khi_2015_12_2016-01-14_tau_003_fi.html)

%<sup>3</sup>). Riskipelaajilta tuleva osuus pelituotoista on noin kaksinkertainen ja ongelmapelaajilta tuleva kymmenkertainen heidän väestöosuuteensa nähden.<sup>4</sup>

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

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. Lakiesityksessä perustellaan tarvetta tuottaa uusia rahapelejä tarpeella vahvistaa peliyhtiötä ulkomaista kilpailua vastaan (esim. HE 1232/2016 s. 30, 31) ja kanavoida pelaamista Suomeen. Se toisi lisää liikevaihtoa ja kasvumahdollisuuksia. Suomalaisten ulkomaille suuntauvassa pelaamisessa ei ole tapahtunut merkittävää muutosta edellisen kymmenen vuoden aikana. Lähes puolet tästä pelaamisesta suuntautuu Ahvenanmaalle eli PAF:n peleihin. Yhteensä se on alle 10 % kokonaiskulutuksesta.

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 peleissä<sup>5</sup>. Lisäksi uutena rahapelimuotona yhdistelmäpelin mahdollisuus käytännössä poistaa rajoitukset pelimuodoilta. Raha-automaatit ovat edelleen eniten ongelmia aiheuttava peli. Erityisautomaatit lisäävät raha-automaattien määrää entisestään. Suomessa on paljon raha-automaatteja, 4/1000 asukasta kohden (esim. Alankomaat 2/1000 as.) ja lakiesitys mahdollistaa näiden lisäksi erityisautomaattien tuomisen markkinoille siitä huolimatta, että kivijalka-automaateille ei ole kilpailua.

Rahapelihaittojen ehkäisemisen on oltava fuusioprosessissa ja arpajaislain uudistamisessa keskeisin näkökulma. Pitkäjänteisen 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.

On vaikea nähdä, miten ristiriitaiset tavoitteet hallitusta kasvusta ja tiukemmasta sääntelystä toteutetaan ilman että rahapelihaittojen ehkäisyyn kohdennetaan muitakin resursseja kuin viranomaissääntelyä tai peliyhtiön omia toimia. Yksilöiden käyttäytymi-

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

<sup>4</sup> Aho P, Turja T. Suomalaisten rahapelaaminen 2007. Taloustutkimus Oy. Sosiaali- ja terveysministeriö. Rahapelitutkimus 2007.

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

sessä että kulttuurissa voidaan saada aikaan muutoksia vain, jos käytetään rinnakkain kaikkia kolmea vaikutustapaa; kasvatusta, kontrollia ja valistusta<sup>6</sup>.

Lakiesityksen perusteluissa on todettu, että valvonnan resursseja on lisättävä noin 500 000 eurolla (6 htv) ja sosiaali- ja terveystieteiden rahapelihaittojen ehkäisyresursseja 300 000 eurolla. Arpajaislain 52 §:n nojalla haittojen ehkäisyyn ja seurantaan on käytetty vuosina 2003–2015 yhteensä noin 14,5 miljoonaa euroa. Vertailun vuoksi voi todeta, että 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, jo päättynyt nuorten ja meneillään oleva aikuisten rahapelihaittojen ehkäisyprojekti. Nämä on toteutettu RAY-avustuksilla. Lisäksi THL on tuottanut koulutusta ja materiaali ehkäisevän työn käyttöön arpajaislain 52 §:n nojalla.

Arpajaislain 52 § mukaisen rahoituksen käyttöalaa tulee laajentaa pysyvästi toimintaan. Nykyinen pykälän muotoilu rajoittaa rahoituksen ehkäisy- ja hoidon osalta vain kehittämistoimintaan.

Valtaosa rahapelihaittojen ehkäisystä on tehty kolmannen sektorin järjestöjen toimesta. Pelihaittojen ehkäisyhankkeet ovat järjestöjen tekemiä. Peluuri-palvelu on järjestöjen luoma. Peliklinikka-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 rahapeliuotoilla, ei esimerkiksi valtionavulla. Tämä on syynä siihen, että Peluuri-palvelun rahoitus tulee peliyhtiöiltä.

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

Pelilyhtiön velvoitetta antaa tietojen tutkimuksen käyttöön tulee laajentaa akateemiseen tutkimukseen.

Rahapelihaittojen seurannan ja ehkäisyä näkökulmasta on välttämätöntä arvioida rahapelaamista, rahapelijärjestelmää ja tehtyjä ratkaisuja. Tämä edellyttäisi, että tutki-

---

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

muksen käyttöön saadaan riittävä tietoaineisto. Nyt lakiesitykseen laajennetaan (HE 132/2016 53 §) peliyhtiön velvoitetta antaa tietoja, 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 esittää kansallisen rahapelipoliittisen ohjelman laatimista mahdollisimman nopeasti. Ohjelman tulee asettaa tavoitteet rahapelien tarjonnalle, valvonnalle, rahapelihaittojen ehkäisylle, hoidolle, tutkimukselle sekä peliyhtiön tuotolle. Lisäksi ohjelmalla tulee turvata rahapelihaittojen ehkäisyn pysyvä rahoitus.

Valtioneuvoston on tehtävä rahapelipoliittinen periaatepäätös, jolla asetetaan tavoitteet rahapelien 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 9.11.2016

Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry

Kristiina Hannula  
Toiminnanjohtaja

Tapio Jaakkola  
Projektipäällikkö