



Sisäministeriö/ Lainsäädäntöyksikkö

Viite: Arpajaislain uudistamista koskeva hanke, keskustelutilaisuus 11.11.2020/ täydentävä kirjallinen lausunto

Jakolupa

Peluurin/Peliklinikan näkemyksiä arpajaislakihankkeen rahapelien ehkäisemistä ja vähentämistä koskeviin keskustelutilaisuudessa käsiteltäviin asiakokonaisuuksiin.

Keskeisiä periaatteita uudistukselle Peluurin ja Peliklinikan näkökulmasta

Arpajaislain uudistuksessa tulee asettaa pelihaittojen ehkäisy tuottojen keräämisen ja monopolin turvaamisen edelle. On hyväksyttävä, että tehokas rahapelihaittojen ehkäisy vähentää rahapelaamisen tuottoja, koska nykyisellään merkittävä osa tuotoista tulee ongelmallisesti pelaavilta. Monopolin turvaamisen keinot, kuten kanavointi, eivät voi olla ristiriidassa sen oikeutuksen, eli pelihaittojen ehkäisyn kanssa.

Rahapelaamisen tarjonnan sääntely on tehokkain keino hallita pelihaittoja. Nykyisenkaltainen rahapeliympäristö, jossa rahapelit ovat näkyvästi ja voimakkaasti läsnä kaikissa arkisissa ympäristöissä (mi. verkko) on pelihaittojen näkökulmasta ongelmallinen. Rahapelien näkyvyyttä (ml. rahapeliautomaatit), markkinointia ja saatavuutta tulee rajoittaa merkittävästi nykyisestä.

Hankkeen asiakokonaisuuksiin liittyviä huomiota:

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

Pakollinen tunnistautuminen tulee laajentaa lainsäädäntömuutoksin kaikkiin rahapeleihin (ml. raaputusarvat).

Lausunnossaan Hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta (SMDno-2018-1061 SM014:00/2018) Peluuri toteaa, että parhaiten pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä palvelisi pakollinen tunnistautuminen koskien kaikkea rahapelaamista. Peluuri ja Peliklinikka pitää kaiken Veikkaus Oy:n välittämän rahapelaamisen pakollista tunnistautumista hyvänä uudistuksena ja uskoo sen osaltaan vahvistavan pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä sillä edellytyksellä, että käyttöön otetaan tehokkaat pelirajoitukset (esim. nykyistä merkittävästi alhaisemmat tappiorajat nopeissa onnenpeleissä) ja pelaamisen hallinnan työkalut. Näistä säädettäessä tulisi kuulla laajasti rahapelihaittojen asiantuntijoita.

Raha-automaattien pelaaminen pelisaleissa on erityisen korkean riskin pelaamista. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen väestötutkimuksen perusteella sekä rahapeli-ongelma että riskipelaaminen on yleisintä rahapelejä pelisaleissa pelanneilla verrattuna muihin ympäristöihin (Anne Salonen ym., Rahapelaaminen ja peliongelmat – Suomalaisen rahapelaamisen 2019. THL, Tilastoraportti 8/2020).

Veikkauksen pelisalien kohdalla pakollinen tunnistautuminen tulisi tapahtua sekä sisäänpääsyn yhteydessä että pelikohtaisesti. Sisäänpääsyn yhteydessä tapahtuva tunnistautuminen jättää erityisen korkean riskin pelit vaille pelinhallinnan välineitä, eikä yksin ole riittävä toimenpide. Ensisijaisena vaihtoehtona on pelikohtainen tunnistautuminen.

Lisäksi huomioitava:

Koska kattava pakollinen tunnistautuminen laajentaa Veikkauksen asiakasrekisteriä ja Veikkauksen käytössä olevaa asiakasdataa, olisi ensiarvoisen tärkeää, että lainsäädännöllisesti varmistettaisiin tämän asiakasdatan käyttöä koskevat periaatteet ja rajoitukset esimerkiksi pelaajadatan perusteella kohdennetun markkinoinnin suhteen.

2. Raha-automaattien sijoittelua ja rahapeli-ongelmien myyntipisteiden sijoittumista koskeva sääntely

Rahapelaamisen tarjonnan sääntely on tehokkain keino hallita pelihaittoja. Pelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta ei ole perusteltua pitää korkean haittariskin raha-automaattipelejä näkyvillä ja helposti saatavilla ihmisille välttämättömissä arkisissa ympäristöissä kuten kaupoissa. Raha-automaattien hajasijoittelusta olisi syytä luopua.

Kaikissa Peliklinikan kokonaisuuden palveluissa raha-automaattipelit sekä netissä että pelipisteillä aiheuttavat merkittävän osan asiakkaiden ongelmista. On siis perusteltua, että raha-automaattipelaamisen (sekä pelipisteillä että netissä) saatavuuteen kohdistetaan erityisiä rajoittavia toimenpiteitä. Vaikka rahapeli-automaattien kokonaisuus on nyt vähennetty/ on vähennetty, pelipaikkojen määrä ei kuitenkaan vähene ja rahapeli-automaattien saatavuus pysyy korkeana.

Kun hajasijoitetut automaatit ja pelisalit suljettiin koronaepidemian leviämisen ehkäisemiseksi, vaikutukset näkyivät Peliklinikan palveluissa. Esimerkiksi Peluuriin tulleet yhteydenotot vähentyivät noin neljänneksellä, mikä johtui etenkin pelipisteillä pääasiassa pelaavien yhteydenottojen poisjäämisestä. Monet asiakkaat kertoivat olleensa helpottuneita sulkemisesta ja kokivat kaupassa käynnin nyt turvallisemmaksi kuin vuosiin. Kun vaaraa pelikoneille sortumiseen ei ollut, rahaa jäi varsinaisiin ruokaostoksiin.

Jo pitkään on ollut näkyvissä nettipelaamisen osuuden kasvu ongelmallisesti pelaavien ensisijaisena pelaamisen kanavana. Vuonna Peluuriin tullaan puhelimeen ja chattiin yhteyttä ottaneilla pelaajilla 62 prosentilla ensisijainen pelaamisen kanava oli netti. Rahapelaamisen saatavuutta ja tarjontaa tulisikin tarkastella kokonaisuutena, joka huomioi sekä pelipisteiden pelaamisen että verkkopelaamisen ja sekä kotimaisen että ulkomaisen tarjonnan.

Nettipelaamisen lisääntymisestä huolimatta, pelipisteiden automaateilla yhä merkittävä rooli peliongelmissa ja niiden synnyssä. Hajasijoitetut raha-automaattien ovat osa suomalaisesta sallivaa ja rahapelaamiseen kannustavaa kulttuuria, joka näkyy suomalaisten runsaana rahapelaamisena sekä peliongelmina. Kauppojen automaatit lisäävät ongelmallisesti pelaavien pelaamista, vaikeuttavat pelaamisen lopettamista sekä

aiheuttavat ongelmallisesti pelaaville ahdistusta. Kyse on myös turvallisten arkiympäristöjen mahdollistamisesta ongelmallisesti pelaaville.

3. Rahapeliä markkinointia ja arpajaislain vastaista markkinointia koskeva sääntely

Veikkaus Oy:n markkinointi:

Rahapelaamisen markkinointia ja näkyvyyttä tulee merkittävästi vähentää. Korkean riskin rahapeliä mainonta (ml. tuoteinformaatio) tulee kieltää kokonaan. Maltillisuus ja välttämättömyys tulee voida tarkemmin määritellä ja arpajaislakiin tulee lisätä velvoittavia säännöksiä markkinoinnin maltillisuudesta, määrästä ja sen sisällöstä rahapeliä haittojen ehkäisemisen ja vähentämisen tehostamiseksi.

Tutkimuksen perusteella tiedetään rahapeliä mainonnan olevan erityisen haitallista oman pelaamisensa kanssa kamppaileville. Peliklinikan asiakkaista 68 % piti Veikkauksen mainontaa liian runsaana ja lähes puolet koki sen lisäävän omaa pelaamistaan (Salonen et al, 2017)

Esimerkiksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto selvityksensä perusteella toteaa, että rahapeliä markkinoinnin sääntelyä on uudistettava niin, että sen avulla voidaan nykyistä paremmin ehkäistä ja vähentää pelihaittoja. Haasteena KKV näkee Veikkauksen pelaamiseen kannustavan markkinoinnin sekä osittain epäselvän lainsäädännön. (KKV:n selvityksiä 5/2019)

Yksittäisten pykälämuutoksia ja sääntelyn täsmentymistä pidetään kannatettavina. Ne eivät kuitenkaan vastaa riittävällä tavalla yhteen keskeisistä haasteista eli rahapeliä markkinoinnin ja rahapeliä yleisen näkyvyyden laajuuteen arkisissa ympäristöissä (ml. verkkoympäristöt). Yksittäisten mainosten sisältöjen lisäksi pitäisi puuttua markkinoinnin ja yleisen näkyvyyden kokonaisvolyyymiin. Nykyistä volyyymiä ei voida millään tapaa pitää maltillisena. Rahapelaamisen markkinoinnin sääntelyn kehittämisessä voitaisiin hyödyntää tupakan ja alkoholin markkinoinnissa sovellettavia periaatteita ja toimintamalleja.

Markkinoinnilla rahapeliä kysynnän ohjaaminen arpajaislain nojalla harjoitettavaan rahapeliä toimintaan suhtaudumme kriittisesti. Merkittävänä riskinä on, että kanavoinnin sijaan ainoastaan lisätään rahapeliä pelaamista sekä Veikkauksen että monopolin ulkopuolisten toimijoiden peleissä. Erityisen haitallista tämä on, jos kyseessä on korkean riskin pelit. Online-markkinoinnissa tunnetaan ns. läikkymisefekti, jossa tietyn tuotteen markkinointi lisää sen kysyntää ja myyntiä myös muilla kuin varsinaisella markkinointijalla. Tämän voidaan olettaa pätevän myös rahapelaamiseen. Näin ollen kanavoitintarkoituksessa toteutetun markkinoinnin voidaan olettaa lisäävän rahapelaamista myös monopolin ulkopuolisilla toimijoilla. Lisäksi tämän tyyppinen toiminta on omiaan vähentämään monopolin oikeutuksen uskottavuutta.

Olisi tarpeellista lisätä lain tasolla markkinoinnin ja sen rajapintojen selkeyttämistä. Keskeisinä haasteita aiheuttavina rajapintoina nähdään seuraavat:

- *Pelikohdeinformaation ja mainonnan* keinotekoisena raja tulisi poistaa vähintään korkean haittariskin pelien osalta. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa punaisten pelien, kuten raha-automaattipeliä mainontaa muistuttavan pelikohdeinformaation jakamisen. Itse pelikohdeinformaation

käsite on nykyisellään ongelmallinen, koska rahapeliautomaattien kohdalla merkittävä osa jaetusta tiedosta (esimerkiksi pelien palautusprosentti) on kuluttajalle vaikeasti ymmärrettävää ja jopa harhaanjohtavaa.

- Nykyisen tuoteinformaation sijaan korkean riskin punaisiin peleihin tulisi lisätä varoitustekstejä, samoin kuin alkoholissa ja tupakassa.
- Lainsäädäntö ei ota kantaa *voittouutisointiin* tai muuhun ei-maksettuihin mediasisältöihin, joiden journalistinen osuus on helposti kyseenalaistettavissa ja jotka rinnastuvat monella tapaa mainontaan. Rahapelihaittatoimijoiden verkosto on kiinnittänyt huomiota tämän markkinoinnin muodon ongelmiin <https://ehyt.fi/wp-content/uploads/2017/04/Vetoomus-eettisen-rahapeliuutisoinnin-puolesta.pdf> ja Julkisen sanan neuvosto on huomauttanut Veikkausta asiasta keväällä 2016 <https://www.jsn.fi/uutiset/veikkauksen-voittajahaastattelut-ovat-mainontaa/>
- *Edunsaajien toteuttama brändimarkkinointi* (esim. logon käyttö, edunsaajien hyödyntäminen Veikkauksen omassa markkinoinnissa) antaa Veikkaukselle laajaa näkyvyyttä ja luo osaltaan mielikuvaa rahapelaamisen ja hyväntekemisen yhteydestä.
- *Asiamiesten tekemä oma markkinointi* ja rahapeli tuotteiden kuten peliautomaattien, arpojen ja arvontapeliin näkyvyys esim. kauppojen kassoilla sekä markettien kuulutukset. Nykyisellään se on liiallista ja on omiaan luomaan arkisista ympäristöistä rahapelaamisen kannustavaa ja rahapelaamisen normalisoivaa kulttuuria.

Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolinen arpajaislain vastainen markkinointi

Peluuri/Peliklinikka katsoo, että tarvittaisiin nykyistä toimivampia keinoja yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten yhtiöiden runsaaseen markkinointiin, joka nähdään pelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta haitallisena. Keinoja tarvitaan affiliaattien somemarkkinointiin, taivaskanavien markkinointiin sekä yksilöille kohdennettuun markkinointiin (esimerkiksi s-postilla ja tekstiviestein). Sosiaalisen median alustoilla sisällöntuottajien ja julkisuuden henkilöiden taholta tapahtuva rahapeliin markkinointi tavoittaa myös alaikäisiä. Niiden viestit esittävät usein rahapelaamisen korostuneen positiivisena ja helppona tapana ansaita rahaa, mikä lisää niiden haitallisuutta.

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

Pidämme tärkeänä, että Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadata on riittävässä laajuudessa hyödynnettävissä rahapelihaittojen seurannassa, ehkäisyssä ja tutkimuksessa sekä Veikkaus Oy:n vastuullisen mallin mahdollistamiseksi. Tärkeää on, että sosiaali- ja terveysministeriö (ja edelleen Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos) voivat hyödyntää peli- ja pelaajadataa heille annetun tehtävän mukaisesti henkilö- ja liikesalaisuuden suojan sitä estämättä. Tällä vahvistettaisiin osaltaan rahapelihaittojen seurannan tietopohjaa ja sen myötä pelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen toimenpiteitä ja niiden kohdentamista.

Arpajaislakiin on syytä lisätä tarpeelliset säännökset edellä mainittujen mahdollistamiseksi ja tehostamiseksi.

5. Pelikasinon määräaikaisen pelikiellon laajentaminen toistaiseksi voimassa olevaksi

Pidämme määräaikaisen pelikiellon laajentamista toistaiseksi voimassa olevaksi kannatettavana uudistuksena. Pelikasinon lisäksi toistaiseksi voimassa oleva pelikielto tulisi ulottaa myös Veikkauksen pelisaleihin.

Pelikiellon ottamisen tulisi olla mahdollista pelaajalle siten, ettei hänen tarvitse altistua peliympäristön houkutuksille eli käymättä pelikasinolla tai pelipisteessä.

Kiellon purkamisen yhteydessä tulisi olla riittävän pitkä harkinta-aika (vähintään 3 kuukautta), kannustaminen oman pelaamisen arviointiin sekä keskustelu pelikiellon ottamisen ja purkamisen syistä.

Myös täysin pysyvän pelikiellon mahdollisuus ongelmallisen pelaamisen perusteella tulisi olla mahdollista.

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

Peliklinikan kokonaisuuden palveluiden kokemusten perusteella monopolin ulkopuolisten toimijoiden pelit ovat selkeästi kasvavassa roolissa ongelmallisesti pelaavilla. Tyypillistä on, että ongelmat kärjistyvät näillä pelisivustoilla, vaikka ne usein ovat alkaneet Veikkauksen peleillä. Ongelmallisesti pelaaville on hyvin yleistä ns. kaikkiruokainen pelaaminen, jossa pelataan monenlaisia pelejä monissa eri kanavissa. Kulutus koostuu sekä monopolin että sen ulkopuolisten toimijoiden tarjonnasta.

Nykyisellään meillä ei ole riittävästi keinoja puuttua monopolin ulkopuolisten yhtiöiden toimintaan, kuten aggressiiviseen markkinointiin tai pelivalikoimaan.

Maksuliikenne estojen vaikutuksista pelihaittojen ehkäisyyn tai ongelmallisesti pelaavien suojeluun ei kuitenkaan ole riittävän vahvaa näyttöä suhteessa toimenpiteen raskauteen ja periaatteelliseen merkittävyyteen. Keskeisenä haasteena on niiden helppo kierrettävyys.

Etenkin lopettamiseen motivoituneilla pelaajilla erilaiset vapaaehtoiset esto-ohjelmat voivat toimia pelaamisen lopettamisen tukena ja retkahduksen estäjänä. Haasteena nykyisten esto-ohjelmien suhteen on sekä maksullisuus että toimivuuden epävarmuus. Vaihtoehtona voisi olla pelaajille tarjottava maksuton ja toimiva pelinesto-ohjelma, joka estäisi sekä Veikkaus Oy:n pelit että monopolin ulkopuolisen tarjonnan. Tätä voitaisiin tarjota esimerkiksi Veikkaus Oy:n peleihin pelikiellon ottaneille sekä auttavien palveluiden kautta.

Pidämme erikoisena ratkaisua, joissa maksuliikenteen estoista sovittiin muussa yhteydessä kesken arpajaislain uudistamishankkeen ennen asiantuntijakuulemisia. Jos estoista on jo sovittu ja ne tullaan toteuttamaan, tulee tämä huomioida muissa hankkeen osioissa. Jos maksuliikenteen estojen toimivuuteen kanavointikeinona luotetaan, voidaan tässä tilanteessa esimerkiksi huomattavasti vähentää rahapelaamisen aggressiivista markkinointia ja runsasta tarjontaa, joita on aikaisemmin perusteltu kanavoinnilla.

Lisäksi osana hanketta on käsitelty Veikkaus Oy:n kanavointitehtävää

Veikkauksen kanavointitehtävä, sen tavoitteet ja keinot ovat jääneet yhteiskunnallisesti määrittelemättä, eikä niille ole asetettu seurantaa tai valvontaa. Kanavointitehtävän selkeämpi määrittely lainsäädännön tasolla voisi oikein tehtynä vähentää kanavoinnin ja pelihaittojen välistä ristiriitaa. Kanavointitehtävän lisääminen lainsäädäntöön sisältää myös selkeän riskin kanavoinnin käyttämisestä pelaamisen lisäämiseen tarkoituksessa.

Ongelmallisesti pelaavien osalta on selvää, että heidän kanavointinsa Veikkauksen peleihin ei ole perusteltua, eikä vastuullista.

Keskeistä olisi määritellä kanavointi siten, että sen vaikutuksia pelihaittojen määrään ja laatuun voitaisiin seurata. Nykyisellään näin ei ole pystytty tekemään.

Kanavointi ei saa tapahtua pelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kustannuksella tai olla sen kanssa ristiriidassa.

Lopuksi

Peluuri ja Peliklinikka pitävät suunniteltua kokonaisuutta lähtökohtaisesti hyvänä ja katsovat sen monilta osin vastaavan niihin tarpeisiin ja toiveisiin, joita pelihaittojen parissa työskentelevät ovat arpajaislain uudistamisen edellisissä vaiheissa nostaneet esiin. Keskeistä on, että pelihaittoja ehkäiseviä toimenpiteitä uskalletaan toteuttaa, vaikka ne vähentäisivät rahapelaamisesta kertyviä tuottoja.

Peluurin ja Peliklinikan puolesta

Inka Silvennoinen

Yksikön päällikkö, Peluuri

+358 40 760 8507

inka.silvennoinen@peluuri.fi