

## Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 135/2021 vp): Asia on saapunut sosiaali- ja terveysvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut (etäkuuleminen):

- neuvotteleva virkamies Elina Rydman, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Jukka Tukia, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Mari Pajula, sosiaali- ja terveysministeriö
- asiantuntija Liisa Palola, sosiaali- ja terveysministeriö
- lakimies Markus Latvala, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA
- erikoistutkija Maria Heiskanen, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- varatoimitusjohtaja Velipekka Nummikoski, Veikkaus Oy
- talous- ja hallintojohtaja Kari Vuorinen, Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry
- lakimies Kai Massa, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- yksikön päällikkö Inka Silvennoinen, Peliklinikka
- toimitusjohtaja Kari Luoto, Päivittäistavarakauppa ry
- pääsihteeri Vertti Kiukas, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry

Valiokunta on saanut kirjalliset lausunnot:

- Kansaneläkelaitos
- Syöpäjärjestöt
- Terveen rahapelikulttuurin puolesta ry

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esitykseen sisältyvät muutokset ovat sosiaali- ja terveysvaliokunnan näkemyksen mukaan tarpeellisia rahapelijärjestelmän uudistamiseksi, jotta voidaan tehostaa haittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Esitys sisältää useita sääntelykokonaisuuksia, jotka toteutuessaan edistävät rahapelihait-

## Valiokunnan lausunto StVL 17/2021 vp

tojen ehkäisyä ja vähentämistä. Valiokunta toteaa, että ehdotettujen muutosten vaikutus perustuu kuitenkin siihen, miten valtio, Veikkaus Oy ja pelipisteiden haltijat toteuttavat sekä valvovat uudistusta haittoja ehkäisevällä ja vähentävällä tavalla.

### *Pakollinen tunnistautuminen ja tappiorajojen asettaminen*

Arpajaislain säännöksiä pakollisesta tunnistautumisesta ehdotetaan muutettavaksi siten, että pakollinen tunnistautuminen koskee jatkossa kaikkea Veikkaus Oy:n rahapelien pelaamista (14 §).

Voimassa olevaan arpajaislain 13 c §:n 4 momenttiin sisältyy asetuksenantovaltuussäännös, jonka mukaan sisäministeriön asetuksella säädettävät rahapelien pelisäännöt voivat sisältää muun muassa pelipanoksia, pelivoittoja ja arvontaa koskevien määräysten lisäksi pelilaji-, pelityyppi- tai pelikohtaisia pelien tahtia sekä muita sellaisia ominaisuuksia koskevia määräyksiä, jotka ovat tarpeen peleihin liittyvien pelihaittojen vähentämiseksi. Sisäministeriö on antanut asetuksella säännökset verkossa pelitilin kautta tapahtuvan rahapelien pelaamisen rajoituksista. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan (s. 96—97) asetus sisältää muun muassa pakollisen enimmäistappiorajoituksen tiettyjen erityisen pelihaittariskin sisältävien pelien osalta ja tarkoituksena on, että sisäministeriön asetuksella säädettäisiin jatkossa vastaavan kaltaisista rajoituksista muidenkin kuin verkossa pelattavien rahapelien osalta tunnistautuneen pelaamisen laajentuessa kaikkeen rahapelaamiseen. Lisäksi ehdotetussa 14 c §:ssä säädettäisiin jatkossa Veikkaus Oy:n velvollisuudesta tarvittaessa asettaa rahapelien pelaamiselle pelilaji-, pelityyppi-, peli- ja pelaajakohtaisia määrällisiä ja ajallisia rajoituksia.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pitää pakollisen tunnistautumisen laajentamista tärkeänä, mutta toteaa, että tunnistautuminen itsessään ei ole riittävä toimenpide haittojen ehkäisemiseksi. Kaikkea rahapelaamista koskevan pakollisen tunnistautumisen avulla voidaan ehkäistä ja vähentää rahapelihaittoja, koska pelaajan rekisteröityminen Veikkaus Oy:n asiakkaaksi mahdollistaa erilaisten pelaamisen hallinnan välineiden käytön kuten esimerkiksi pelaamiselle asetettavat tappiorajat ja peliestot. Valiokunta painottaa, että tunnistautumisen internetin ulkopuolella pelattaviin peleihin tulee olla mahdollista myös henkilöille, joilla ei ole tietokonetta tai älypuhelinia.

Valiokunta korostaa, että pelihaittojen ehkäisyn onnistumiseen vaikuttaa näin ollen ratkaisevasti sisäministeriön asetuksen sekä Veikkaus Oy:n asettamien rajoitusten sisältö rahapelien pelisäännöistä. Jos pelisäännöt ja -rajoitukset ovat riittämättömiä, ongelmapelaamiseen ei niiden kautta voida vaikuttaa. Nyt asetetut tappiorajat ovat sosiaali- ja terveysvaliokunnan näkemyksen mukaan pelihaittojen ehkäisyn näkökulmasta erittäin korkeita. Sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää, että hallintovaliokunta toteaa mietinnössään nykyisten tappiorajojen olevan haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta liian korkeita ja että niitä tulee alentaa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esimerkiksi perustoimeentulotuen hakijoissa on paljon asiakkaita, joilla on peliongelma. Peliongelmaisten asiakkaiden talous ei ole hallinnassa, ja tilannetta pyritään korjaamaan esimerkiksi pikavipein tai korkeakorkoisin kulutusluotoin. Usein tilanne voi johtaa myös luottotietojen menettämiseen, joka puolestaan vaikeuttaa asunnon tai vakuutusten saamista. Asiakkaan laskut ja vuokrat saattavat olla maksamatta eikä tavanomaisia ruoka-kauppamenoja ole havaittavissa.

## Valiokunnan lausunto StVL 17/2021 vp

Valiokunta korostaa, että pelirajat tulee asettaa tietoon perustuen siten, että ne aidosti tukevat ongelmapelaamisen rajoittamista. Valiokunta kuitenkin toteaa, että riittävän matalien tappiorajojen lisäksi tarvitaan myös muita toimia etenkin heikoimmassa asemassa olevien peliongelmiensa ennaltaehkäisyyn, koska saadun selvityksen mukaan esimerkiksi toimeentulotuen hakijat pelaavat huomattavasti myös ulkomaalaisia nettipelejä. Erityistä huolta valiokunta kantaa ongelmapelaamisesta kärsivien lapsiperheiden tilanteesta.

### *Rahapeliin markkinointi*

Esityksessä ehdotetaan muun muassa arpajaislain 14 b §:ään rahapeliin markkinointia koskevia uusia säännöksiä, joilla markkinointia rajoitetaan nykyistä laajemmin. Pykälän 1 momentin mukaan Veikkaus Oy saa markkinoida rahapelejä ja yhtiötä, jos markkinointi on määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista sekä välttämätöntä rahapelikäytön ohjaamiseksi tämän lain nojalla harjoitettavaan rahapelitoimintaan ja vähemmän taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaan rahapelaamiseen.

Valiokunta kannattaa ehdotettuja uusia markkinoinnin rajoituksia. Valiokunta kuitenkin toteaa, että toimeenpanon kannalta on merkityksellistä, miten esimerkiksi maltillisuuden vaatimusta tulkitaan sekä miten markkinoinnin valvonta toteutuu.

Myös tiedottamisen ja markkinoinnin välinen ero voi valiokunnan näkemyksen mukaan olla epä-määräinen. Esimerkiksi tiedottaminen pakollisesta tunnistaumisesta lisää peliyhtiön ja pelaamisen näkyvyyttä ja voi houkuttaa sekä muistuttaa pelaamaan, jolloin se toimii samalla markkinointina. Haittoja edistävää markkinointia on 14 b §:n 2 momentissa määritelty, mikä tuo rajanvetoon osaltaan selkeyttä. Valiokunta kuitenkin korostaa, että esityksen toimeenpanossa tulee varmistaa, että laajentuvan tunnistaumisvelvoitteen myötä kertyvää tietoa ei hyödynnetä pelaamisen lisäämiseen.

Esitettyjen markkinoinnin rajoitusten vaikutuksia on valiokunnan näkemyksen mukaan syytä seurata mahdollisten jatkotoimien tarpeen arvioimiseksi. Seurannassa on syytä kiinnittää erityistä huomiota pelipisteissä tapahtuvaan markkinointiin, pelipaikkoja koskevaan tuoteinformaatioon, vedonlyöntipelejä koskevien muutosten vaikutuksiin sekä muutosten vaikutukseen järjestelmän ulkopuolisten pelien markkinointiin ja tarjontaan. Valiokunta pitää lisäksi tärkeänä, että etsitään uusia keinoja rajoittaa vastaavin tavoittein yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten peliyhtiöiden markkinointia Manner-Suomessa.

### *Maksuliikenteen estot*

Esitys sisältää säännökset maksuliikenne-estoista, jotka kohdistettaisiin rahapelejä arpajaislain vastaisesti markkinoiviin rahapeliyhtiöihin. Maksuliikenne-estoilla on esityksen perustelujen mukaan (s. 52) tarkoitus pyrkiä rajoittamaan sellaisen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen rahapelitarjonnan saatavuutta, jota markkinoidaan arpajaislain vastaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että pankki tai muu maksupalveluntarjoaja estää sellaiset maksutapahtumat, jotka liittyvät lainsäädännön vastaiseen rahapelitoimintaan.

## Valiokunnan lausunto StVL 17/2021 vp

Maksuliikenteen estot ovat valiokunnan näkemyksen mukaan markkinoinnin rajoitusten ohella tarpeellinen keino rajoittaa järjestelmän ulkopuolisten pelien saatavuutta. Mitä tehokkaammin yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolista pelaamista maksuliikenteen estoilla tai muilla, esimerkiksi markkinointiin kohdentuvilla rajoituksilla pystytään torjumaan, sitä paremmin kokonaisuus tukee haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta kestäväää rahapelipolitiikkaa sekä arpajaislain mukaisen rahapelitoiminnan järjestämistä.

Saadun selvityksen mukaan tutkimusnäytön perusteella tarjonnan rajoittaminen on tehokkain keino ehkäistä haittoja. Maksuliikenteen estoilla nostetaan kynnystä siirtyä kotimaisen järjestelmän ulkopuolelle pelaamaan. Estojen on arvioitu myös vähentävän järjestelmän ulkopuolisten toimijoiden kiinnostusta Suomen markkinaa kohtaan. Vähentämällä järjestelmän ulkopuolisten pelien saatavuutta voidaan lisäksi vähentää painetta lisätä Veikkaus Oy:n pelitarjontaa vastauksena järjestelmän ulkopuoliselle tarjonnalle.

Valiokunta toteaa, että maksuliikenteen estojen vaikutuksia on syytä seurata tarkasti ja arvioida mahdollisten lisäkeinojen käyttöönoton tarvetta.

### *Rahapeliautomaattien sijoittelu ja omavalvonta*

Arpajaislakiehdotuksen 16 §:ää ehdotetaan täsmennettäväksi rahapeliautomaattien sijoittelua koskevilla säännöksillä. Pykälän mukaan rahapeliautomaatit tulee sijoitella siten, että haitat ovat mahdollisimman vähäisiä. Sijoittelussa ja käytettävänä pitämisessä on esityksen perustelujen mukaan (s. 107) otettava erityisesti huomioon rahapelaamisen haitat alaikäisille ja haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille. Näiden tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi lakiin ehdotetaan hallituksen esityksessä lisättäväksi uusi omavalvontaa koskeva 16 a §. Pykälässä säädetään sekä Veikkaus Oy:n että rahapeliautomaattien pelipisteen haltijan velvollisuudesta laatia kirjallinen omavalvontasuunnitelma. Pykälän 4 momentti sisältää asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan sisäministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä näiden suunnitelmien laatisesta, sisällöstä ja toteuttamisesta.

Valiokunta pitää sääntelyn täsmenämistä rahapeliautomaattien sijoittelun sekä omavalvonnan osalta tarpeellisena, mutta toteaa, että haittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta merkittävää on, millä tavalla säännöksiä käytännössä toteutetaan. Omavalvontaa koskeva velvoite lisää pelipisteiden haltijoiden vastuuta. Valiokunnan näkemyksen mukaan pelihaittojen ehkäisyn näkökulmasta on kuitenkin merkityksellistä, kuinka omavalvonnasta säädetään sisäministeriön asetuksessa sekä miten omavalvonnan toteutumista valvotaan.

Valiokunnan kuulemisissa on tuotu esiin 16 §:ään ja sen perusteluihin (s. 107) liittyen huoli siitä, että myyntipaikoissa tulisi samanaikaisesti toteuttaa ristikkäiset tavoitteet yhtäältä rahapeliautomaattien sijoittamisesta siten, että liiketilassa asiointi olisi mahdollista ilman näköyhteyttä rahapeliautomaatteihin, ja toisaalta siten, että niiden tulisi olla esteettömästi valvottavissa.

Valiokunta pitää tärkeänä, että rahapeliautomaattien sijoittelua sekä omavalvontaa koskevan sääntelyn toimeenpanon vaikutuksia seurataan peli- ja pelaajadataan sekä tutkimusnäyttöön perustuen.

## Valiokunnan lausunto StVL 17/2021 vp

### *Jatkotoimet*

Kokonaisuutena arvioiden ehdotetut uudistukset rahapelaamisen sääntelystä, valvonnasta, ohjauksesta, markkinoinnista ja maksuliikenteen estoista tukevat rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä.

Yhden pelitoimijan malli mahdollistaa haittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehokkaalla tavalla. Siirtyminen lisenssijärjestelmään yksinoikeusjärjestelmän kehittämisen sijaan olisi saadun selvityksen mukaan nykytiedon valossa merkittävä riski niin rahapelihaittojen kuin yleishyödylliseen käyttöön rahapelitoiminnasta saatavien varojen kannalta. Esitys edistää valiokunnan näkemyksen mukaan osaltaan monivaiheista rahapelijärjestelmän uudistamista haittojen torjumisen tehostamiseksi. Ratkaisevaa haittojen ehkäisyn vaikuttavuuden kannalta on myös se, minkä sisällön asetuksenantovaltuuksien kautta säädettävät alemman asteiset normit saavat. Valiokunta toteaa, että asetusten kautta säädettävien normien toimeenpanoa ja niiden vaikuttavuutta haittojen ehkäisyyn on tarpeen seurata ja muuttaa sääntelyä, jos ne eivät ole riittäviä pelihaittojen ehkäisemiseksi.

Valiokunta painottaa, että ehdotetut rajoitukset eivät sellaisenaan riitä pelihaittojen torjuntaan, vaan ratkaisevaa on myös se, miten rahapelihaittoja yhteiskunnassamme laajemmin ehkäistään ja vähennetään. Jatkossa on tärkeää varmistaa, että myös muu uudistamistyö tukee järjestelmällisesti samoja tavoitteita. Saadun selvityksen mukaan sosiaali- ja terveysministeriön asettamassa virkamiestyöryhmässä valmistellaan rahapelipoliittista ohjelmaa. Valiokunta pitää tärkeänä, että rahapelihaittojen ehkäisyä toteutetaan laajempina kokonaisuutena osana ehkäisevää päihdetyötä sekä hyvinvointia ja terveyttä edistävää työtä. Valiokunnan näkemyksen mukaan erityisen tärkeää on edistää ylivelkaantumisen ehkäisyä ja rahapeliongelman tunnistamista palveluissa sekä varmistaa laadukkaiden tuki- ja hoitopalvelujen saatavuus.

### **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS**

Sosiaali- ja terveysvaliokunta esittää,

*että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.*

## Valiokunnan lausunto StVL 17/2021 vp

Helsingissä 27.10.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Markus Lohi kesk  
varapuheenjohtaja Mia Laiho kok  
jäsen Pekka Aittakumpu kesk  
jäsen Kim Berg sd  
jäsen Kaisa Juuso ps  
jäsen Arja Juvonen ps  
jäsen Noora Koponen vihr (osittain)  
jäsen Terhi Koulumies kok  
jäsen Merja Kyllönen vas  
jäsen Aki Lindén sd  
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk  
jäsen Ilmari Nurminen sd  
jäsen Veronica Rehn-Kivi r  
jäsen Minna Reijonen ps  
jäsen Heidi Viljanen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Päivi Salo