



SISÄMINISTERIÖ  
INRIKESMINISTERIET

# Rahapelien toimeenpanoa koskevien haittariskien ja haittojen arvioinnin käynnistäminen

Työryhmän esitys

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 26/2014

**Sisäinen turvallisuus**

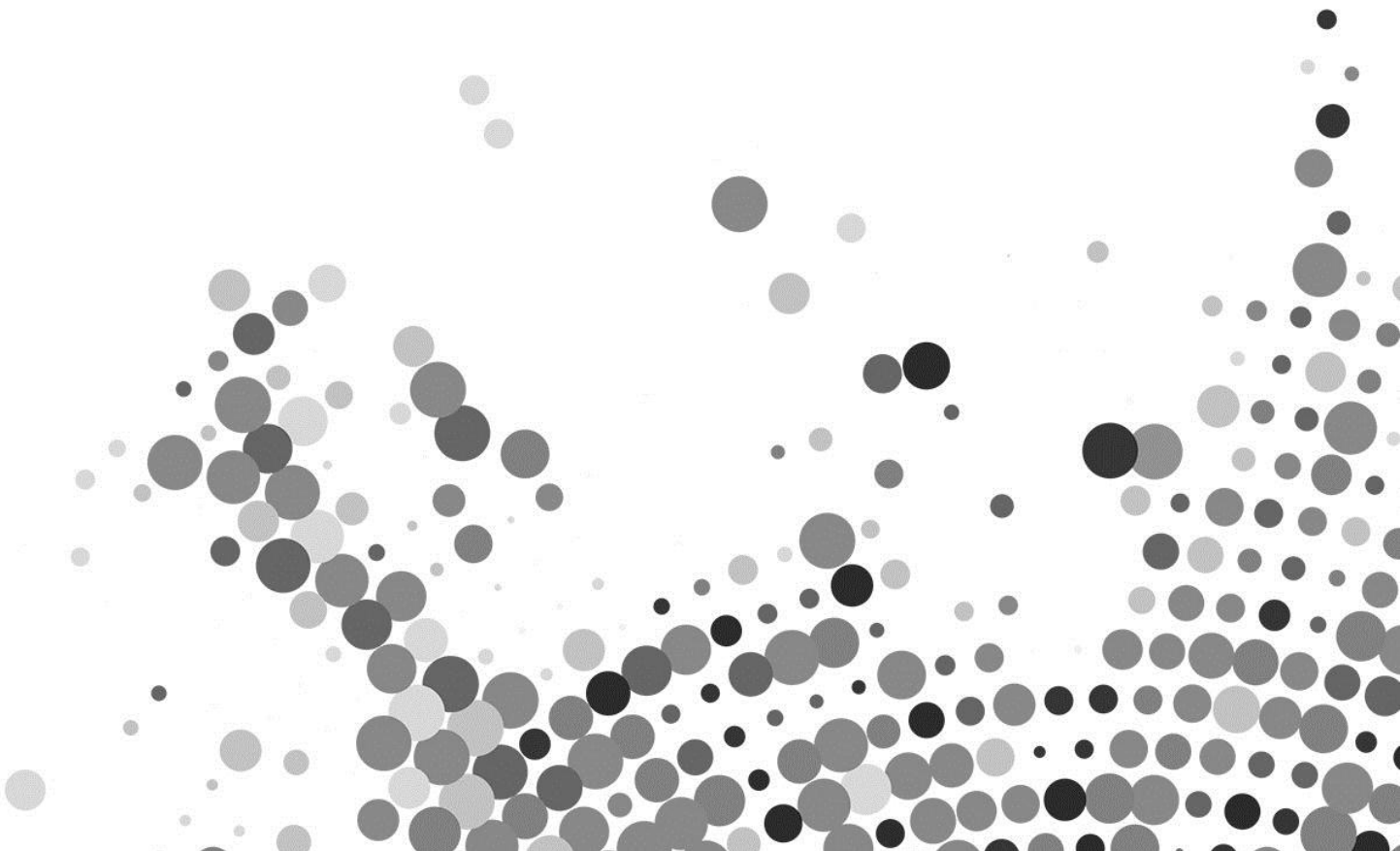


# Rahapelien toimeenpanoa koskevien haittariskien ja haittojen arvioinnin käynnistäminen

Työryhmän esitys

SISÄMINISTERIÖN JULKAISU 26/2014

**Sisäinen turvallisuus**



Sisäministeriö  
Sisäministeriö  
Helsinki 2014

ISSN 2341-8524  
ISBN 978-952-491-988-3 (nid.)  
ISBN 978-952-491-989-0 (PDF)

|  |                |  |                           |
|--|----------------|--|---------------------------|
| Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)<br>Neuvotteleva virkamies Kari Haavisto, puheenjohtaja<br>Ylitarkastaja Sari Laitakari, työryhmän sihteeri<br>Erikoissuunnittelija Antti Murto, työryhmän sihteeri  |                | Julkaisun laji<br>Työryhmän esitys                               |                           |
|  |                | Toimeksiantaja<br>Sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö |                           |
|  |                | Toimielimen asettamispäivä<br>29.8.2013                          |                           |
| Julkaisun nimi<br>Rahapelien toimeenpanoa koskevien haittariskien ja haittojen arvioinnin käynnistäminen   |                |  |                           |
| Julkaisun osat<br>1  |                |  |                           |
| Tiivistelmä<br>Sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö asettivat yksittäisten rahapelien haitallisuuden arviointia kehittävä työryhmän 29.8.2013. Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus haittariskien arvioinnin pysyvästä organisoinnista, selvittää tässä yhteydessä mahdollisesti tarvittavat arpajaislain ja muiden säädösten muutokset sekä käynnistää yksittäisten rahapelituotteiden haitallisuuden arviointi.<br><br>Työryhmä esittää yksimielisesti, että sosiaali- ja terveysministeriö perustaa arviointiryhmän rahapelien toimeenpanoa koskevien haittariskien ja haittojen arviointia varten. Arviointiryhmän tehtävänä on<br>1) valmistella sisäministeriölle annettava rahapelien haittariskejä koskeva lausunto rahapelien toimeenpanoa varten annettavia asetuksia koskevissa asioissa ja<br>2) arvioida rahapelien toimeenpanon aiheuttamia haittoja ja valmistella asiassa lausuntoja.<br><br>Rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen seuranta ja pelitarjontaan liittyvien haittariskien arviointi kuuluvat sosiaali- ja terveysministeriön rahapelihaittojen ehkäisyn kokonaistehtävään. Arviointiryhmän kustannukset korvataan valtiolle arpajaislain (1047/2001) 52 § perusteella. Arviointiryhmän perustamista varten ei työryhmän näkemyksen mukaan tarvita muutoksia arpajaislakiin tai muihin säädöksiin.<br><br>Rahapelien haittariskien ennakoarvioinnin lisäksi arviointiryhmä seuraa säännöllisesti markkinoilla jo oleviin rahapeleihin liittyvää ongelmapelaamista haittojen arviointiin soveltuvan pelidatan sekä rahapeliongelmissa auttavien palvelujen ja kyselytutkimusten tuottamien tietojen perusteella. |                |  |                           |
| Avainsanat (asiasanat)<br>Arpajaiset, arviointi, ennaltaehkäisy, rahapelit   |                |  |                           |
| Muut tiedot<br>Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-989-0 (PDF), osoite <a href="http://www.intermin.fi/julkaisut">www.intermin.fi/julkaisut</a>   |                |  |                           |
| Sarjan nimi ja numero<br>Sisäministeriön julkaisu 26/2014  |                | ISSN<br>2341-8524  | ISBN<br>978-952-491-988-3 |
| Kokonaissivumäärä<br>17  | Kieli<br>suomi | Hinta<br>20 € + alv.   | Luottamuksellisuus        |
| Jakaja<br>Sisäministeriö   |                | Kustantaja/julkaisija<br>Sisäministeriö                          |                           |

|   |                 |  |                           |
|---|-----------------|--|---------------------------|
| Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)<br>Konsultativ tjänsteman Kari Haavisto, ordförande<br>Överinspektör Sari Laitakari, sekreterare<br>Specialplanerare Antti Murto, sekreterare   |                 | Typ av publikation<br>Promemoria   |                           |
|   |                 | Uppdragsgivare<br>Social- och hälsovårdsministeriet och inrikesministeriet |                           |
|   |                 | Datum för tillsättandet av organet<br>29.8.2013                            |                           |
| Publikation (även den finska titeln)<br>Rahapelien toimeenpanoa koskevien haittariskien ja haittojen arvioinnin käynnistäminen  |                 |  |                           |
| Publikationens delar<br>1   |                 |  |                           |
| Referat<br>Social- och hälsovårdsministeriet och inrikesministeriet tillsatte 29.8.2013 en arbetsgrupp för att utveckla bedömandet av enskilda penningspels skadeverkningar. Arbetsgruppens uppgift var att lämna ett förslag gällande en bestående organisering för värdering av skadeverkningar, utreda behovet av eventuella behövliga förändringar av lotterilagen och andra stadgar detta sammanhang samt påbörja värderingen av enskilda penningspelsprodukters skadlighet.<br><br>Arbetsgruppen framför enhälligt att social- och hälsovårdsministeriet tillsätter en värderingsgrupp för att värdera verkställandet av penningspels skadeverkningar och risker. Värderingsgruppens uppgifter är att<br>1) förbereda utlåtanden som överlämnas till inrikesministeriet gällande verkställigheten av penningspel i ärenden som berör förordningar och<br>2) värdera skadeverkningar som beror på verkställandet av penningspel samt förbereda utlåtanden gällande dessa.<br><br>Värderingen av skador som beror på penningspel och värderingen av skadeverkningar beroende av spelutbud, hör till social- och hälsovårdsministeriets helhetsuppgift att förhindra penningspels skadeverkningar. Värderingsgruppens kostnader ersätts till staten på basis av 52 § lotterilagen (1047/2001). För tillsättandet av värderingsgruppen behövs det inte enligt arbetsgruppens åsikt göras förändringar i lotterilagen eller andra stadgar.<br><br>Förutom förhandsvärdering av penningspels skadeverkningar följer värderingsgruppen regelbundet med problemspelandet som hänför sig till spel som redan finns på marknaden med hjälp av speldata som är lämplig för värdering av skadeverkningar och i samarbete med instanser som ger hjälp i spelproblem samt med information från frågeundersökningar. |                 |  |                           |
| Nyckelord<br>Lotterier, bedömning, förebyggande, penningspel  |                 |  |                           |
| Övriga uppgifter<br>Elektronisk version, ISBN 978-952-491-989-0 (PDF), <a href="http://www.intermin.fi/publikationer">www.intermin.fi/publikationer</a>   |                 |  |                           |
| Seriens namn och nummer<br>Inrikesministeriets publikation 26/2014  |                 | ISSN<br>2341-8524  | ISBN<br>978-952-491-988-3 |
| Sidoantal<br>17   | Språk<br>finska | Pris<br>20 € + moms.   | Sekretessgrad             |
| Distribution<br>Inrikesministeriet  |                 | Förläggare/utgivare<br>Inrikesministeriet                                  |                           |

# Sosiaali- ja terveysministeriölle ja sisäministeriölle

Sosiaali- ja terveysministeriö ja sisäministeriö asettivat yksittäisten rahapeliin haitallisuuden arviointia kehittävä työryhmän 29.8.2013. Työryhmän tavoitteeksi asetettiin rahapelihaittojen mahdollisimman tehokas ehkäisy.

Työryhmän tehtävänä oli

1. käynnistää yksittäisten rahapelituotteiden haitallisuuden arviointi rahapeliin arviointijärjestelmää kehittäneen työryhmän (SM061:00/2010) ehdotusten pohjalta
2. laatia ehdotus haittariskien arvioinnin pysyvästä organisoinnista ja arvio sen kustannuksista, sekä ehdotus niiden korvaamisesta valtiolle työryhmän (SM061:00/2010) ehdotusten pohjalta
3. selvittää tässä yhteydessä mahdollisesti tarvittavat arpajaislain ja muiden säädösten muutokset.

Työryhmän työskentelyn edetessä ja sille asetettujen tehtävien arvioinnin seurauksena todettiin, että työryhmän tehtävää koskeva kirjaus ”Yksittäisten rahapelituotteiden arvioinnista” on turhan ahdas. Työryhmä yksimielisesti esittää, että rahapeliin haitallisuuden arvioinnissa tulisi tarkastella myös rahapeliin toimeenpanoa ja peliympäristöä koskevia piirteitä.

Työryhmä asetettiin 2.6.2014 saakka. Työryhmän puheenjohtajana toimi neuvotteleva virkamies Kari Haavisto sosiaali- ja terveysministeriöstä ja varapuheenjohtajana arpajaishallintopäällikkö Jouni Laiho Poliisihallituksesta. Työryhmän jäsenenä olivat kehittämisspäällikkö Saini Mustalampi Terveysten ja hyvinvoinnin laitokselta, ylitarkastaja Saaramia Varvio Poliisihallituksesta ja kehittämisspäällikkö Tapio Jaakkola Peliklinikalta. Työryhmän asiantuntijasihteereinä toimivat erikoissuunnittelija Antti Murto Terveysten ja hyvinvoinnin laitokselta ja ylitarkastaja Sari Laitakari Poliisihallituksesta. Pysyvänä asiantuntijajäsenenä oli ylitarkastaja Jukka Tukia sisäministeriöstä.

Työryhmän tuli kuulla toimeksiantonsa liittyen laissa määrättyjä rahapeliyhteisöjä, maa- ja metsätalousministeriötä, opetus- ja kulttuuriministeriötä sekä sosiaali- ja terveysministeriön hallinto- ja suunnitteluosastoa.

Työryhmä kokoontui kahdeksan kertaa. Työryhmä on kuullut toimeksiantonsa mukaisesti rahapeliyhteisöjen edustajia ja määrättyjä ministeriöitä. Kuultavina ovat olleet toimitusjohtaja Juha Koponen ja kehitysjohtaja Jari Vähänen Veikkaus Oy:stä, toimitusjohtaja Velipekka Nummikoski ja yhteiskuntavastuupäällikkö Hannu Rinkinen Raha-automaattiyhdistyksestä sekä toimitusjohtaja Markku Breider ja varatoimitusjohtaja Pertti Koskeniemi Fintoto Oy:stä. Maa- ja metsätalousministeriöstä työryhmän kuultavana on ollut maatalousylitarkastaja Tauno Junttila ja opetus- ja kulttuuriministeriöstä neuvotteleva virkamies Esko Pyykkönen.

Työ tehtiin virkатыönä ilman erillistä korvausta. Työryhmän kustannukset maksettiin momentilla 33.01.01.132 (VA 4991).

Työryhmä luovuttaa yksimielisen ehdotuksensa sosiaali- ja terveysministeriölle ja sisäministeriölle.

Helsingissä 1.9.2014

Allekirjoitukset:

Kari Haavisto

Jouni Laiho

Saini Mustalampi

Saaramia Varvio

Tapio Jaakkola

Sari Laitakari

Antti Murto

## Sisallys

|   |    |
|---|----|
| 1 Ty <span>o</span> ryhm <span>an</span> ehdotus .....  | 8  |
| 2 Rahapeli <span>h</span> aittojen ehk <span>ai</span> sy ja rahapeli <span>en</span> ha <span>it</span> allisuuden arviointi .....           | 11 |
| 2.1 Suomen lains <span>aa</span> d <span>an</span> t <span>o</span> ja rahapeli <span>en</span> ha <span>it</span> allisuuden arviointi ..... | 11 |
| 2.2 Rahapeli <span>en</span> toimeenpanosta aiheutuvien ha <span>it</span> tojen arviointi ja seuranta. 12                                    |    |
| 2.2.1 Rahapeli <span>en</span> ha <span>ittariskien</span> ennakkoarviointi .....   | 12 |
| 2.2.2 Rahapeli <span>h</span> aittojen seuranta ja arviointi rahapeli <span>tarj</span> onnassa.....  | 13 |
| 3 Arviointiryhm <span>an</span> toiminta.....   | 15 |
| 3.1 Arviointiryhm <span>an</span> toiminta asetusmuutosta vaativissa aloitteissa .....  | 15 |
| 3.2 Arviointiryhm <span>an</span> toteuttama ha <span>it</span> tojen seuranta ja arviointi rahapeli <span>tarj</span> onnassa .....          | 17 |

## Liitteet

|   |    |
|---|----|
| Liite 1: Arviointiryhm <span>an</span> toiminnan sis <span>ally</span> t <span>o</span> ..... | 18 |
|---|----|



# 1 Työryhmän ehdotus

Työryhmä on ottanut esityksessään huomioon Rahapelien arviointijärjestelmää kehittäneen työryhmän (SM061:00/2010) ehdotukset sekä työryhmän toimeksiannon mukaisesti kuultujen asiantuntijoiden esittämät näkemykset rahapelien haitallisuuden arvioinnin järjestämiseen liittyvissä kysymyksissä. Työryhmän ehdotus perustuu Suomen rahapelijärjestelmän tavoitteisiin ja voimassa olevaan lainsäädäntöön.

## Esitys arviointiryhmän perustamisesta ja arvioinnin käynnistämisestä

Työryhmä esittää, että sosiaali- ja terveysministeriö perustaa arviointiryhmän rahapelien toimeenpanoa koskevien haittariskien ja haittojen arviointia varten. Arviointiryhmän työ on osa sosiaali- ja terveysministeriön rahapeleihin osallistumisesta aiheutuvien ongelmien seurannan ja ehkäisyn kokonaistehtävää, josta on säädetty arpajaislain 52 §:ssä.

Arviointiryhmän tehtävänä on

- 1) valmistella sisäministeriölle annettava rahapelien haittariskejä koskeva lausunto rahapelien toimeenpanoa varten annettavia asetuksia koskevissa asioissa
- 2) arvioida rahapelien toimeenpanon aiheuttamia haittoja ja valmistella asiassa lausuntoja.

Arviointiryhmän kustannukset korvataan valtiolle arpajaislain (1047/2001) 52 § perusteella.

Työryhmä esittää, että arviointityö aloitetaan välittömästi arviointiryhmän perustamisen jälkeen. Arviointiryhmä perustetaan sosiaali- ja terveysministeriöön mahdollisimman pian.

Arviointiryhmällä olisi kokoaikainen sihteeri, joka sijoittuu sosiaali- ja terveysministeriön hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osastolle haittojen ehkäisyn ryhmään. Työryhmä katsoo, että arviointiryhmässä tulisi olla edustettuina rahapeliasioiden asiantuntijoita ainakin sosiaali- ja terveysministeriöstä, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselta, peliongelmaisille palveluista tuottavalta taholta sekä mahdollisesti alan tutkija edellä mainittujen tahojen ulkopuolelta. Arviointiryhmän puheenjohtajan, varapuheenjohtajan, jäsenet ja kokoaikaisen sihteerin nimittäisi sosiaali- ja terveysministeriö.

Arviointiryhmän perustamista varten ei työryhmän näkemyksen mukaan tarvita muutoksia arpajaislakiin tai muihin säädöksiin. Arviointiryhmän perustamisella toteutetaan hallinnollisesti osaltaan se, mistä arpajaislain 52 §:ssä säädetään, ja samalla toteutetaan osaltaan arpajaislain 14 b §:n 2 momentissa säädetty rahapelien haittariskien ennakoarviointi.

## Perustelut

Arpajaislain muuttamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 207/2010) on todettu, että pelien ominaisuuksien ja pelien saatavuuden vaikutusta on arvioitava sekä rahapeliyhteisöjen omassa kehitystoiminnassa että viranomaistoiminnassa nykyisiä lupaehtoja korvaavia säännöksiä ja pelisääntöjä annettaessa.<sup>1</sup> Pelisääntöjä annettaessa tulisi arvioida kyseisiin peleihin liittyvä pelihaittojen vaara asianmukaista evaluointijärjestelmää käyttäen. Pelisääntöjä annettaessa tulisi arvioida myös liittyvä rahapeliin sellainen erityinen pelihaittojen vaara, jonka vuoksi sen markkinointi on arpajaislain 14 b §:n 2 momentin nojalla kiellettyä. Pelihaittojen vaaran arviointi kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle ja tätä tehtävää varten perustetaan arviointiryhmä.

Arpajaislain 53 §:n 4 momentin mukaan rahapeliyhteisöjen on toimitettava 3 §:n 1-7 kohdassa tarkoitettujen arpajaisien toimeenpanoa koskevat tiedot tilastoimista varten Poliisihallitukselle sekä arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvien ongelmien seurantaan ja tutkimusta varten tarpeelliset tiedot sosiaali- ja terveysministeriölle. Työryhmä katsoo rahapelien toimeenpanoa koskevien haittojen ja haittariskien seurannan ja arvioinnin kuuluvan tämän pykälän soveltamisalaan.

Myös Euroopan komissio antoi vastikään 14.7.2014 sähköisiä rahapelipalveluja koskevan suosituksen (2014/478/EU<sup>2</sup>). Suositus kannustaa jäsenvaltioita suojelemaan tehokkaasti kuluttajia, pelaajia ja alaikäisiä hyväksymällä periaatteet, jotka koskevat sähköisiä rahapelipalveluja sekä niiden mainontaa ja sponsorointia. Suosituksen taustalla on rahapeliongelmiin ehkäisy: komission mukaan tarvitaan ennalta ehkäiseviä toimia, joilla voidaan minimoida mahdolliset haitat sekä varmistaa, että sähköisiä rahapelipalveluja tarjotaan ja mainostetaan vastuullisesti. Periaatteiden tavoitteena on suojella kuluttajien terveyttä ja minimoida mahdolliset taloudelliset vahingot, joita liiallinen rahapelaaminen voi aiheuttaa. Jäsenvaltioita kehoitetaan ilmoittamaan komissiolle suosituksen perusteella toteuttamistaan toimista 18 kuukauden kuluttua siitä, kun suositus on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Perustettava arviointiryhmä toteuttaisi osaltaan komission suosituksessa tarkoitettuja toimia arvioimalla rahapelien haittariskejä jo ennakolta muun muassa pelisäännöt sisältäviä asetuksia annettaessa sekä seuraamalla ja arvioimalla rahapelien haitallisuutta rahapeliongelmiin tehokkaaksi ehkäisemiseksi.

Jos selvyuden vuoksi katsotaan, että arviointiryhmän tarkemmista tehtävistä ja kokoonpanosta tulee säätää, työryhmän näkemyksen mukaan näistä on mahdollista säätää arpajaislaissa. Tällöin voitaisiin säätää esimerkiksi uusi arviointiryhmää koskeva arpajaislain 14 c §, jonka mukaan sosiaali- ja terveysministeriössä tai sen yhteydessä toimii sosiaali- ja terveysministeriön asettama rahapelialan asiantuntijoista koostuva arviointiryhmä, jonka tehtävänä on rahapelien haitallisuuden arviointi. Pykälässä mainittaisiin myös arviointiryhmän tarkemmat tehtävät ja siinä olisi valtuussäännös,

---

<sup>1</sup> Arpajaislain muutoksella (575/2011) Suomessa siirryttiin lakisäätöiseen yksinoikeusjärjestelmään. Entisiin lupaehtoihin sisältyvät säännökset annetaan nykyisin rahapeliyhteisökohtaisilla rahapelien toimeenpanoa koskevilla valtioneuvoston asetuksilla.

<sup>2</sup> Euroopan komission suositus 2014/478/EU 14.7.2014 sekä lehdistötiedote IP/14/828.

jonka mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkemmat säännökset arviointiryhmän toimikaudesta, jäsenistä, päätöksenteosta ja työskentelytavoista.

## 2 Rahapelihaittojen ehkaisy ja rahapelien haitallisuuden arviointi

Rahapelien pelaaminen aiheuttaa haittoja Suomessa noin 18 prosentille pelaajista<sup>3</sup>. Suomessa pelaaminen on poikkeuksellisen yleistam<sup>4</sup>, joten haitat koskettavat merkittavaa osaa vaestostastam<sup>5</sup>. Suurimmalle osalle haitat ovat satunnaisia, mutta noin kolmella prosentilla pelihaitat ovat vakavampia<sup>6</sup>.

Rahapeleistam aiheutuvia haittoja on tutkittu paljon ja rahapeleihin sekam rahapelaamiseen liittyvat haittariskit tunnetaan suhteellisen hyvin. Keskeiset rahapelaamisen haittoihin vaikuttavat riskitekijat liittyvat ihmisten yksilollisiin ominaisuuksiin ja pelaamistapoihin sekam peleihin ja peliymperistoon. Naitam riskej voidaan merkittavasti vahentam<sup>7</sup>. Vaestostasolla haittariskien samntelyssam on keskeistam rahapelitarjonnan rakenteellisiin<sup>7</sup> ja tilannekohtaisiin<sup>8</sup> tekijoihin vaikuttaminen. Ne ohjaavat ihmisten pelaamistapoja.

### 2.1 Suomen lainsamdamto ja rahapelien haitallisuuden arviointi

Arpajaislain muuttamiseen johtaneessa hallituksen esityksessam (HE 207/2010) on todettu, ettam pelien ominaisuuksien ja pelien saatavuuden vaikutusta on arvioitava sekam rahapeliyhteisojen omassa kehitystoiminnassa ettam viranomaistoiminnassa.

Hallituksen esityksessam todetaan, ettam pelisamntoijam annettaessa tulisi arvioida kyseisiin peleihin liittyvam pelihaittojen vaara asianmukaista evaluointijarjestelmam kaytamen. Pelisamntoijam annettaessa tulisi arvioida myos liittyyko rahapeliin sellainen erityinen pelihaittojen vaara, jonka vuoksi sen markkinointi on arpajaislain 14 b  $\S$ :n 2 momentin nojalla kiellettyam. Arviointien tulee tukeutua yhdessam sosiaali- ja terveysministerion hallinnonalan sekam riippumattomien tutkijoiden kanssa kehitettyyn evaluointijarjestelmam.

Arpajaislakihankkeen loppuraportissa (SM064:00/2007) todetaan, ettam teknologisen kehityksen myotam pelihaittojen riski ei mamarydy enam pelkastaan pelilaji- ja pelityyppikohtaisesti, vaan riski on arvioitava myos pelikohtaisesti kunkin pelin

---

<sup>3</sup> Suomalaisen rahapelaaminen 2011; SOGS-R 1+, estimaatti 646 000 suomalaista.

<sup>4</sup> Suomalaiset pelaavat rahapeleijam eniten Euroopassa asukaslukuun suhteutettuna.

<sup>5</sup> Suomalaisen rahapelaaminen 2011 -tutkimuksesta tehty jalkianalyysi: Rahapeliongelma koskettam lamhes 800 000 suomalaisen elamamam. Lamhes viidenneksellam (19,3 %) on lamhipiirissaman vahintaman yksi henkilö, jolla on ollut rahapeliongelmia. (Salonen & al. 2014. BMC Public Health 2014, 14:398).

<sup>6</sup> Suomalaisen rahapelaaminen 2011; SOGS-R 3+, estimaatti 110 000 suomalaista.

<sup>7</sup> Rahapelitarjonnan rakenteellisilla tekijoillam tarkoitetaan erityisesti pelituotteisiin ja pelien jakeluun liittyvam ratkaisuja.

<sup>8</sup> Rahapelitarjonnan tilannekohtaisilla tekijoillam tarkoitetaan erityisesti peliymperistoon, pelien myyntiin ja markkinointiin liittyvam ratkaisuja.

ominaisuudet sekä toimeenpano- ja jakelutavat huomioon ottaen. Erityisesti internetissä tapahtuva pelaaminen mahdollistaa nopeatempoisen, lähiympäristön sosiaalisen kontrollin ulkopuolella olevan pelaamisen, johon liittyy erityisiä pelihaittariskejä. Sähköinen toimintaympäristö tuo uusia haasteita rahapelien arviointiin erityisesti pelien haitallisuuden näkökulmasta.

Rahapelien toimeenpanosta aiheutuvia haittoja on tutkittava ja seurattava. Ongelmien seurannasta ja tutkimuksesta sekä niiden ehkäisyyn ja hoidon kehittämisestä vastaa sosiaali- ja terveysministeriö (Arpajaislaki, 52 §). Teknologisen kehityksen myötä rahapelikäyttötymistä ja eri rahapeleihin liittyvää ongelmakäyttötymistä voidaan seurata yhä tarkemmin. Lisääntynyt tieto ja sen käyttömahdollisuudet parantavat merkittävästi mahdollisuuksia haittariskien hallitsemisessa ja haittojen ehkäisytyössä laajemminkin.

## 2.2 Rahapelien toimeenpanosta aiheutuvien haittojen arviointi ja seuranta

Rahapelien toimeenpanosta aiheutuvien haittojen seuranta on osa rahapelihaittojen ehkäisyyn kokonaistehtävää. Eri rahapelien sekä rahapelien toimeenpanoa koskevien ratkaisujen yhteyttä ongelmapelaamiseen ja rahapelihaittoihin on mahdollista arvioida useassa eri vaiheessa. Haittariskien tutkimisen ja arvioinnin tavoitteena on tunnistaa epätervettä pelaamista tuottavia mekanismeja. Rahapelaamisen riskit liittyvät useisiin tekijöihin, joten haittariskien arvioinnissakaan ei voida toimia kapean kuvan varassa.

### 2.2.1 Rahapelien haittariskien ennakoarviointi

Uusissa tuotteissa tai olemassa oleviin rahapeleihin liittyvissä muutoksissa voidaan toteuttaa erityinen haittariskien ennakoarviointi. Haittariskien ennakoarviointi koostuu eri tietolähteistä kerättyjen tietojen jäsentämisestä, analysoinnista, yhdistämisestä ja raportoinnista.

Arviointiryhmän työskentelyn pohjaksi otettavaan haittariskien ennakoarviointimalliin<sup>9</sup> sisällytetään

1. pelin haittariskeihin vaikuttavien ominaisuuksien tekninen mittaaminen<sup>10</sup>
2. tiettyjen – yhteismitalliseen mittaamiseen huonosti soveltuvien – pelien haittariskeihin vaikuttavien piirteiden asiantuntija-arviointi<sup>11</sup>
3. arvioinnin kohteena olevaa tuotetta vastaavien pelien kulutus- ja haittadataa koskeva tarkastelu<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup>Ks. Taustamuistio rahapelien haittariskien arvioinnista arviointiryhmän perustamista varten (Murto 2014).

<sup>10</sup> Pelin tahti, palkitsemistiheys, palautusprosentti, maksimipanos, maksimivoitto.

<sup>11</sup> Lisähoukutukset (mm. bonuspelien tiheys ja sisältö), tarjonta (mm. pelin saavutettavuus, esilläpito / visuaalisuus ja houkuttelevuus).

<sup>12</sup> Muutoksen kohteena olevan pelituotteen tai tuotetta vastaavien esim. samaan pelilajiin kuuluvien jo markkinoilla olevien pelien tarkastelu, erityisesti pelihaittojen näkökulmasta. Arvioinnissa tulee hyödyntää myös kansainvälistä tutkimus- ja viranomaisyhteistyötä, sillä

4. tarkoitukseen sopivan akateemisen ja kyselytutkimustiedon sekä auttavien palvelujen ja muiden haitta-aineistojen koonti<sup>13</sup>.

Kokonaistarkastelun perusteella pyritään vastaamaan kysymyksiin mitkä riskipiirteet ovat koholla ja minkälaista pelaamista uusi peli tai muu muutos todennäköisesti tuottaa. Haittariskiarvioinnissa pyritään vastaamaan erityisesti kysymykseen, missä määrin muutos tuottaa haitallista pelaamista<sup>14</sup> ja miten muutos vaikuttaa eri osaryhmien<sup>15</sup> pelikäyttäytymiseen. Haitallisen pelaamisen määrää arvioitaessa tulisi pyrkiä, mahdollisuuksien mukaan, arvioimaan myös, missä määrin muutos laukaisee uutta ongelmakäyttäytymistä ja missä määrin muutos vetää puoleensa jo olemassa olevaa ongelmapelaamista.

Arviointitieto voidaan suhteuttaa pelin tarjontaan liittyviin suunnitelmiin. Rahapeliin toimeenpanoon on mahdollista liittää useita erilaisia suojaavia tekijöitä. Haittariskejä voidaan vähentää huomattavasti pelin ominaisuuksiin, peliympäristöön ja pelimyyntiin vaikuttamalla sekä erilaisten hallintavälineiden kytkemisellä tuotteeseen tai tuotteen käyttäjien operoitavaksi. Eri ratkaisut toimivat eri peleissä ja eri kanavissa toisistaan poikkeavalla tavalla.

## 2.2.2 Rahapelihaittojen seuranta ja arviointi rahapelitarjonnassa

Markkinoilla jo olevien rahapeliin osalta arviointi on tarkoituksenmukaisinta toteuttaa tuotteeseen tai kohteeseen liittyvän haittojen arviointiin soveltuvan pelidatan<sup>16</sup> sekä muun tarkoitukseen sopivan haitta-aineiston<sup>17</sup> seurantaan perustuen. On tärkeää, että tunnistettujen riskitekijöiden ja toteutuneiden haittojen suhteesta kerätään johdonmukaista tietoa. Tämän perusteella voidaan mallintaa esimerkiksi haittaindikaattoreita. Teknologisen kehityksen myötä tämä on uudella tavalla mahdollista.

Rahapelihaittoja koskevien yksityiskohtaisempien seurantajärjestelmien kehittäminen on myös haittariskien ennakoarvioinnin kannalta välttämätöntä. Ennakoarviointi helpottuu merkittävästi kumuloituvan seurantatiedon myötä.

---

suurimmasta osasta Suomen markkinoille ehdotetuista uusista peleistä tai peleihin liittyvistä ominaisuusmuutoksista on kokemuksia jo muissa maissa.

<sup>13</sup> Suomessa (ja myös kansainvälisesti) toteuttavat kyselytutkimukset keräävät soveltuvin osin sopivaa tietoa eri rahapeliin aiheuttamista haitoista. Myös ongelmapelaamisessa auttavat palvelut keräävät haittariskien arviointiin soveltuvaa tietoa. Lisäksi kansainvälinen tutkimus tuottaa tietoa eri pelien haitallisista ominaisuuksista ja tiedonvaihto eri maiden viranomaisten välillä rahapeliin haittakysymyksissä on kehittynyt.

<sup>14</sup> Pelaamista, jolla on kielteisiä seurauksia pelaajalle itselleen tai hänen läheisilleen.

<sup>15</sup> Riskiryhmät, ongelmapelaajat, nuoret, ikäihmiset, alueelliset erot.

<sup>16</sup> Tilastoitu pelikulutus- ja haittatiedot pelilaji-, pelityyppi- ja pelituotekohtaisesti.

<sup>17</sup> Pelien haitallisuuden arvioinnissa tulee hyödyntää väestötason seurantatietoa eri rahapeleihin kytkeytyvistä sosiaalisista, terveydellisistä ja taloudellisista haitoista ja ongelmapelaamisessa auttavien palvelujen tilastoja ja kokemuksia mahdollisimman ajantasaisesti.

Rahapelikulutusta ja sen jakautumista kuvaava pelidata mahdollistaa verrattain suoraviivaisen vaikutusarvioinnin ja tällä tavoin rahapelitutkimuksen parissa kehittyneet hypoteesit peleihin liittyvistä riskeistä tulevat aiempaa paremmin koetelluiksi.

## 3 Arviointiryhmän toiminta

Arviointiryhmä perustetaan sosiaali- ja terveysministeriöön. Arvioinnin tulee perustua alan tutkimustietoon ja luotettaviin arviointimenetelmiin. Arviointiryhmän puheenjohtajan, varapuheenjohtajan, jäsenet ja kokoaikaisen sihteerin nimittää sosiaali- ja terveysministeriö.

Työryhmä esittää, että arviointiryhmän tehtävänä on

- 1) valmistella sisäministeriölle annettava rahapeliin haittariskejä koskeva lausunto rahapeliin toimeenpanoa varten annettavia asetuksia koskevissa asioissa<sup>18</sup>
- 2) arvioida rahapeliin toimeenpanon aiheuttamia haittoja ja valmistella asiassa lausuntoja<sup>19</sup>.

Arviointiryhmän toiminnan yksityiskohdista päätetään ryhmän asettamis- ja järjestäytymisvaiheessa. Arviointiryhmän on mahdollista muuttaa toimintatapojaan siltä osin kuin se on rahapeliin haittariskien arvioinnin ja haittojen ehkäisyn kannalta järkevää.

On lisäksi tarkoituksenmukaista arviointiryhmän perustamisen yhteydessä selvittää, missä määrin tarvitaan haittariskien arviointia myös muissa rahapeliin toimeenpanoa koskevissa muutoksissa tai jälkiarviointia olemassa olevien käytänteiden kohdalla. Erityisesti pelisivustoja sekä pelimyyntiä koskevissa muutoksissa haittariskien arvioinnin tulisi olla osa muutoksen suunnittelua. Monet pelimyyntiä ja peliympäristöä koskevat muutokset ovat haittariskien kannalta merkittävämpiä kuin yksittäisten pelituotteiden muutokset.

### 3.1 Arviointiryhmän toiminta asetusmuutosta vaativissa aloitteissa

Rahapeliin toimeenpanossa tapahtuu jatkuvasti muutoksia. Osa muutoksista vaatii asetusmuutoksen. Sisäministeriön asetuksella säädetään rahapeliin pelisäännöistä<sup>20</sup> ja valtioneuvoston asetuksella muun muassa rahapeliin määrästä ja vuotuisista pelien palautusprosentteista<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Rahapeliin haittariskien ennakoarviointi (ks. 2.2.1 ja 3.1).

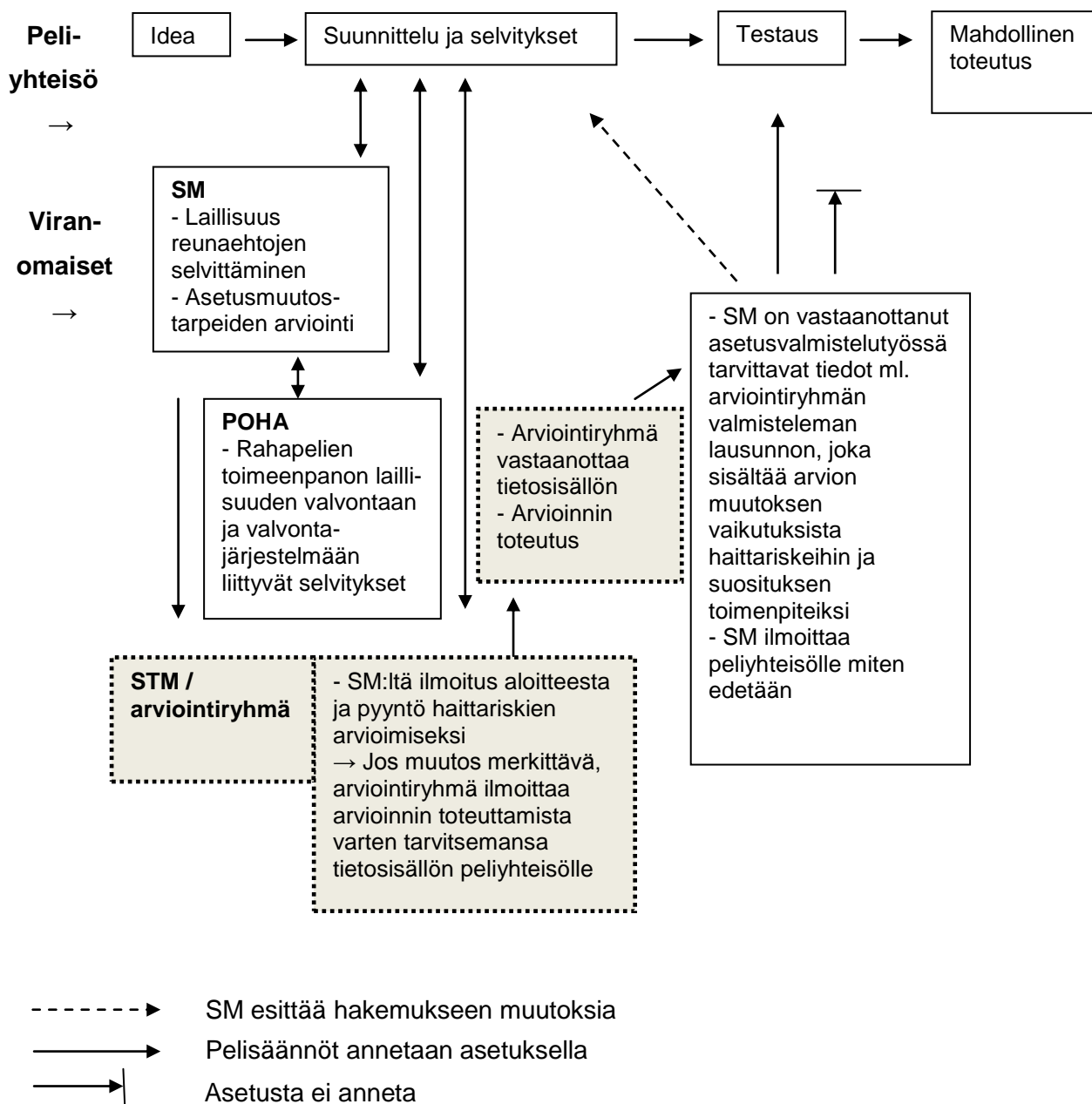
<sup>19</sup> Rahapeliin haittojen seuranta ja arviointi olemassa olevassa rahapeliin tarjonnassa (ks. 2.2.2 ja 3.2).

<sup>20</sup> Sisäasiainministeriön asetus Raha-automaattiyhdistyksen rahapeliin pelisäännöistä (2013/2023), sisäasiainministeriön asetus Fintoto Oy:n rahapeliin pelisäännöistä (2013/1125), sisäministeriön asetus Veikkaus Oy:n rahapeliin pelisäännöistä (2014/989).

<sup>21</sup> Valtioneuvoston asetus arpajaisista (1345/2001), valtioneuvoston asetus Raha-automaattiyhdistyksen rahapeliin toimeenpanosta (1287/2011), valtioneuvoston asetus Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanosta (1288/2011), valtioneuvoston asetus Fintoto Oy:n rahapeliin toimeenpanosta (1286/2011).



Perustettava arviointiryhmä toteuttaa haittariskien arvioinnin sisäministeriön ilmoituksen perusteella. Arviointi toteutetaan osana olemassa olevaa asetuksen antamiseen liittyvää prosessia.



Kuva 1. Asetuksen antamisprosessi haittariskien arvioinnin näkökulmasta. Perustettavan arviointiryhmän toiminta tummennetuissa laatikoissa.

## 3.2 Arviointiryhmän toteuttama haittojen seuranta ja arviointi rahapelitarjonnassa

Perustettava arviointiryhmä määrittelee yhdessä rahapeliyhteisöjen sekä rahapeliin toimeenpanon valvonnasta ja tilastoinnista vastaavan Poliisihallituksen kanssa tarvitsemansa tietosisällön ja muut tiedon toimittamiseen liittyvät asiat. Rahapeliin haittojen seurannassa tarvittavia tietoja on määritelty alustavasti haittariskien arviointia koskevassa mietinnössä<sup>22</sup>.

Arviointiryhmä kerää ja seuraa systemaattisesti eri rahapeliin haitoista kertovia tunnuslukuja. Lisäksi arviointiryhmä voi pyytää myös rahapeliyhteisöiltä suoraan haitta-arviointia varten tarpeellisia tietoja ja asiakirjoja.

Arviointiryhmä voi valmistella seurannan ja arvioinnin perusteella lausuntoja rahapeliin toimeenpanoa koskevissa kysymyksissä. Jos arvioinnin seurauksena löytyy pelien toimeenpanoa koskevia muutostarpeita, voidaan niistä tarvittaessa säätää sisäministeriön asetuksella<sup>23</sup>.

Arviointiryhmän seurantatehtävään liittyy myös niin kutsuttu jälkiarviointi erityisesti siitä näkökulmasta, ovatko rahapelit, joihin on katsottu sisältyvän erityinen pelihaittojen vaara osoittautuneet tavallista enemmän haittoja aiheuttaviksi<sup>24</sup> ja päinvastoin. Rahapeliin toimeenpanoympäristö muuttuu jatkuvasti ja on esimerkiksi mahdollista, että tuotteisiin, jotka on katsottu niin sanotuiksi ”punaisiksi peleiksi” on lisätty pelaamisen hallintavälineitä tai niihin on tehty muita pelituotteen haittariskejä alentavia muutoksia, joiden seurauksena on osoitettavissa, että peli tai peliryhmä on muuttunut haittariskien kannalta alempaan luokkaan. On myös mahdollista, että peli on ollut lähtökohtaisesti haitallisuutensa osalta aiheetta ”väärässä luokassa”.

---

<sup>22</sup> Ks. Taustamuistio rahapeliin haittariskien arvioinnista arviointiryhmän perustamista varten (Murto 2014).

<sup>23</sup> Arpajaislaki (2001/1047) 13 c § ja 14 §.

<sup>24</sup> Erityisen pelihaittojen vaaran sisältävät pelit ovat arpajaislain perusteella niin kutsuttuja ”punaisia pelejä” ja niiden markkinointi on arpajaislain 14 b §:n 2 momentin nojalla kiellettyä.

## Liite 1: Arviointiryhmän toiminnan sisältöjä

