



SUOMALAISEN RAHAPELAAMISEN VUOSIKIRJA 2012



2 0 1 2

Toim. Maarit Avellan

© Kirjoittajat

(Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, sosiaali- ja terveysministeriö, sisäasianministeriö ja Poliisihallitus)

Graafinen suunnittelu: *Antti Tapola/Vinjetti Ky*

Toimitus: *Maarit Avellan*

ISBN 978-952-245-869-8 (painettu)

ISBN 978-952-245-870-4 (verkko)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-245-870-4>

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos 2013

Valopaino Oy, Helsinki 2013

SUOMALAISEN RAHAPELAAMISEN VUOSIKIRJA 2012

Toimittanut Maarit Avellan



SISÄASIAINMINISTERIÖ



Poliisihallitus



TERVEYDEN JA
HYVINVOINNIN LAITOS

SISÄLLYS

ESIPUHE: RAHAPELIKENTÄN MUODONMUUTOS 2012	1
1 MILLAINEN ON SUOMEN RAHAPELIJÄRJESTELMÄ?	4
1.1. Päätöksenteko rahapelipolitiikassa	5
1.2. Eri ministeriöiden tehtävät	6
1.2.1 Rahapelipolitiikan toteutus, valvonta ja haittojen ehkäisy	7
1.2.2 Rahapeliyhteisöjen ohjaus yksinoikeusjärjestelmässä	7
2 MILLAISTA RAHAPELIPOLITIIKkaa SUOMESSA TEHDÄÄN?	9
2.1 Rahapelipolitiikan peruslinjaukset	10
2.2 Hallitusohjelma	10
2.3 Toimiluvista legaalimonopoliin	11
2.3.1 Rahapeliyhteisöt	11
2.3.2 Rahapeliluvista asetuksiin	11
2.4 Rahapelien pelisäännöt	11
2.5 Rahapeliasioiden neuvottelukunta	12
2.6 Rahapelien arviointi	12
2.6.1 Työryhmä pohti arviointijärjestelmää	12
2.6.2 Ehdotus rahapelien arviontimenettelyksi	13
3 MILLAINEN ON RAHAPELIEN KANSAINVÄLINEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ?	14
3.1. Rahapelaamisen rajoittaminen	15
3.2 Rahapelaamisen rajoittaminen Euroopan unionissa	15
3.2.1 EU:n sisällä Suomi voi päättää rahapeliasioista tietyn rajoituksen	16
3.2.2 Suomi pyrkii pelihaittojen tehokkaaseen ehkäisyyn	16
3.3 Komissio on selvittänyt Suomen pelimonopolia	16
3.3.1 Komission valvontamenettely	16
3.4 Komission käynnistämä julkinen kuuleminen verkkorahapeleistä	17
3.4.1 Vihreä kirja ja muut komission toimet	17
3.5 Euroopan parlamentti korostaa jäsenvaltioiden oikeuksia	18
3.5.1 Verkkorahapelien osalta parlamentti tukee rajoitustoimia	18

3.5.2	Parlamentti kehottaa lisäämään yhteistyötä säätelystä	18
3.5.3	Parlamentti on huolissaan vedonlyöntipetoksista ja rahanpesusta	18

4	MITEN RAHAPELITOIMINNAN VALVONTA TOIMII?	19
4.1	Rahapeliteiminnan valvonnasta yleisesti	20
4.2	Rahapeliteiminnan valvontaorganisaatiot	20
4.2.1	Rahapeliyhteisöjen ohjaus	20
4.2.2	Rahapeliyhteisöjen suorittama valvonta	20
4.3	Poliisihallituksen arpajaishallinto	21
4.3.1	Viralliset valvojat	22
4.3.2	Ratkaisusuositukset ja lausunnot	22
4.3.3	Tietotekninen valvonta	23
	■ Yleistä	23
	■ Veikkaus Oy	23
	■ Raha-automaattiyhdistys	23
	■ Fintoto Oy	23
4.3.4	Markkinointivalvonta	23
4.3.5	Laiton rahapeliteiminta	24
4.3.6	Markkinointiarpajaiset	25
4.3.7	Rahapelijärjestelmä ja rahanpesu	25
	■ FATF	25
	■ Rahanpesudirektiivi	26

5	KUINKA PALJON RAHAA PELEISSÄ LIIKKUU?	27
5.1.	Rahapeliien myynti	28
5.2	Pelaajille maksetut voitot	29
5.3	Rahapelikulutus henkilöä kohden	29
5.4	Rahapelaamisen kehitys	30
5.5	Pelaaminen internetissä	31
5.6	Pelien myynti peliyhteisöittäin ja peliryhmittäin	32






6	MITÄ TUTKIMUS KERTOO RAHAPELAAMISEN YLEISYYDESTÄ JA ONGELMAPELAAMISESTA?	36
6.1	Rahapelaamisen yleisyys	37
6.1.1	Pelaaminen alkaa yleensä teinivuosina	37
6.1.2	Rahapelaaminen on hieman lisääntynyt	37
6.2	Ongelmapelaamisen esiintyvyys ja haitat	38
6.2.1	Ongelmapelaajien määrä	38
6.2.2	Rahapelaamisesta aiheutuneet haitat	40
6.3	Nuorten rahapelaaminen	40
6.3.1	Kouluterveyskysely ja Nuorten terveystapatutkimus	40
6.3.2	Suomalaisten rahapelaaminen -kysely ja Pelaajabarometri	41
6.3.3	Korkeakouluopiskelijoiden terveystutkimus ja ostokokeet	42
6.4	Suomalaisten asenteista raha- ja ongelmapelaamiseen	42
6.5	Arpajaislaissa mainitut seuranta ja tutkimus	44
6.5.1	THL:n järjestämät konferenssit ja seminaarit	44
7	MITEN RAHAPELIHAITTOJA EHKÄISTÄÄN?	46
7.1	Rahapelihaittojen ehkäisy on laaja kokonaisuus	47
7.2	Rahapelihaittojen ehkäisy hallitusohjelmassa ja arpajaislaissa	47
7.3	Tiedotus, tukiaineistot ja koulutus	48
7.4	Ikäjavallvonnan ja markkinoinnin haasteita	49
7.5	Kansalaisjärjestöt pelihaittoja ehkäisemässä	49
7.5.1	Pelitaito-hanke	50
7.5.2	Pelituki-hanke	50
7.6	Peliyhteisöjen vastuullisuusohjelmat	51
7.6.1	RAY:n vastuullisuusohjelma ja sen mukaiset toimet	51
7.6.2	Veikkauksen vastuullisen rahapelaamisen periaatteet ja toimenpiteet	52
7.6.3	Fintoton yhteiskuntavastuu	54
7.7	Viranomaisten tekemä pelien arviointi	54
7.7.1	Työryhmän ehdotus haittojen arviointijärjestelmäksi	55
7.8	Vastuullinen rahapelipolitiikka on tehokkain keino ehkäistä haittoja	55

8	MILLAISIA TUKI- JA HOITOPALVELUITA ON ONGELMAPELAAMISEEN?	56
8.1	Rahapeliongelmiin keskittyneet palvelut	57
8.2	Osaamisen vahvistaminen	57
8.3	Tuen ja hoidon kehittämishankkeet	58
8.3.1	Pelissä-hanke	58
8.3.2	Pelirajat'on -vertaistoiminta	58
8.3.3	Peliklinikka	59
8.3.4	Peluuri	60
8.3.5	Tiltti	61
8.3.6	THL/ lääkehoitotutkimus	61
8.3.7	Intensiivihoido ja kuntoutus	62
8.3.8	Aluepilotit ovat uusin avaus palvelujen kehittämisessä	62
9	RAHAPELIEN TUOTTOJEN KÄYTTÖ JA ARPAJAISSVERO	63
9.1	Tuottojen jakamisperiaatteista	64
9.2	Pelaajille voitoina palautuva osuus	64
9.3	Osuus rahapelitoiminnan tuotosta valtiolle veroina	64
9.4	Rahapelitoiminnan tuottojen jakautuminen edunsaajille	65
9.4.1	Raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuottojen käyttö	65
9.4.2	Raha-automaattipelien, kasinopelien ja pelikasinotoiminnan tuottojen käyttö	66
9.4.3	Totopelien tuottojen käyttö	68
10	LOPUKSI	70
LIITTEET		
	Vuosikirjan kirjoittajien esittely	71
	Tietoa asiakirjoista	73
	Lähteet	74

RAHAPELIKENTÄN MUODONMUUTOS 2012

 Ensimmäinen Rahapelaamisen vuosikirja julkaistiin vuonna 2009. Se on kulunut perustiedon lähteenä hyvin erilaisten lukijoiden käsissä. Myös tämä kirja pyrkii palvelemaan mahdollisimman laajaa lukijakuntaa, olivat he sitten tavallisia kansalaisia tai päättäjiä, toimittajia, tutkijoita tai peliongelmaa kohtaavia työntekijöitä.

Vuosikirja on hallinnon näkökulmasta kirjoitettu kokonaiskuva suomalaisesta rahapeli-toiminnasta. Tähän kirjaan on kerätty edellisen vuosikirjan jälkeen rahapelaamisesta ja rahapelijärjestelmässä tapahtuneita muutoksia, rahapelihaittojen ehkäisyn ja hoidon kehittämistä ja muuta rahapelaamiseen liittyvää ajankohtaista tietoa yksiin kansiin. Esimerkiksi rahapeliongelmiaisten hoidossa on tehty merkittäviä uusia avauksia, joita kuvataan tässä vuosikirjassa.

Hallitusohjelman painotukset

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa (22.6.2011) on linjattu harjoitettavaa rahapelipolitiikkaa. Hallitusohjelman mukaisesti tehostetaan toimia koko väestön sekä erityisesti lasten ja nuorten suojelemiseksi alkoholin, tupakan, huumausaineiden ja rahapeliongelmien aiheuttamilta haitoilta.

Lisäksi nykyistä rahapelien yksinoikeusjärjestelmää kehitetään rajoittamalla ulkomaille tapahtuvaa pelaamista. Samoin kehitetään rahapelihaittojen seuranta, tutkimusta, ehkäisyä ja hoitoa. Myös viranomaisten, järjestöjen, peliyhteisöjen ja tutkimuslaitosten yhteistyötä pelihaittojen torjunnassa tehostetaan.

Rahapelijärjestelmä muuttuu

Vuosina 2010-2012 on toteutettu arpajaislain uudistus. Keskeisimmät muutokset aikaisempaan olivat siirtyminen rahapelihaittojen ehkäisyn aikaisempaa selkeämpään korostamiseen, siirtyminen lakisäateisten yksinoikeuksien järjestelmään ja rahapelaamisen valvonnan tehostaminen.

Tämän kirjan alkuluvuissa kootaan yhteen Suomen rahapelipolitiikan sekä -järjestelmän keskeisiä muutoksia viime vuosilta. Niihin vaikuttaa keskeisesti Euroopan unionin vahvistuva kiinnostus seurata rahapelitoimintaa. Myös suomalaiset pelaavat ulkomaisilla rahapelisivustoilla, vaikka näitä tarjoavilla yhtiöillä ei ole laillista oikeutta toimeenpanna rahapelejä Suomessa. Suomalaiset rahapeliyhteisöt pyrkivät osaltaan pysymään mukana kansainvälisessä kehityksessä. Rahapelitoiminnan valvonnalle tästä seuraa jatkuvasti uusia haasteita.

Suomalaiset palaavat paljon ja pelitarjonta on laajaa

Suomalaiset ovat pelaajakansaa. Viimeisimmän, vuoden 2011 väestökyselyn mukaan yli 80 prosenttia miehistä ja yli 70 prosenttia naisista oli pelannut rahapelejä tutkimusvuoden aikana. Rahapelien tarjontaan vaikutetaan muun muassa lainsäädännön keinoin. Keväällä ehdotuksensa jättäneen työryhmän esityksen mukaan jatkossa pelaajia on tarkoitus suojella aiempaa monipuolisemman pelien arviointijärjestelmän avulla.

Tämä on tärkeää, koska Suomessa on moniin muihin maihin verrattuna laajalti rahapelejä saatavilla myös ihmisten arkisissa ympäristöissä. Pelien määrää, niiden saatavuutta ja ominaisuuksia on syytä miettiä yhä tarkemmin, koska myös pelien haitoista on entistä tarkempaa tietoa.

Rahapeleistä on hyötyä ja haittaa

Rahapelaamisen tuotot hyödyttävät suomalaista yhteiskuntaa monin tavoin. Vuonna 2011 peliyhteisöjen tuotto eli pelaajien tappiot olivat yhteensä 1 620,7 miljoonaa euroa. Merkittävä osa tästä potista siirtyi hyödyttämään yhteiskuntaa valtion tai eri järjestöjen kautta.

Samaan aikaan rahapelaaminen tuottaa myös haittoja. Yhteiskunnallisten menetysten lisäksi liikaa pelaavien ja heidän läheistensä kärsimys on mittavaa. Tuoreimman väestökyselyn mukaan Suomessa on noin 110 000 ongelmapelaajaa. Heidän läheistensä määrä on moninkertainen, joten peliongelma koskettaa Suomessa satojatuhansia ihmisiä. Yhä useampi suomalainen onkin tietoinen ja huolissaan rahapelien haitoista.

Rahapelipolitiikka tähtää haittojen ehkäisyyn

Valtiovalta pyrkii monin keinoin säätelemään rahapelaamista sekä ehkäisemään ja vähentämään siitä aiheutuvia haittoja. Tätä edellyttää myös EU. Keskeisin rahapelaamisen säätelyn väline Suomessa on arpajaislaki, jota on uudistettu ja jatkossa uudistetaan vastaamaan kulloisia tarpeita.

Rahapelihaittojen ehkäisy on keskeinen tavoite Suomen pelipolitiikassa. Se on myös tämän kirjan keskeinen teema. Rahapelihaittojen ehkäisyn yksityiskohtiin voi perehtyä kirjan keskivaiheilla.

Rahapelipolitiikan ja rahapelihaittojen ehkäisyn tasapainosta ollaan montaa mieltä. Historiallinen muutos rahapelihaittojen ehkäisyssä on ollut muun muassa siirtyminen yleiseen

18 vuoden ikärajaan, mikä on jo näkynyt nuorten rahapelihaittojen vähentymisenä. Samaan aikaan lisääntynyt pelitarjonta sekä siihen liittyvä voimakas markkinointi voi pahentaa koettuja haittoja.

Ongelmapelaajien palvelut ja pelituottojen käyttötavat puhuttavat

Rahapelaaminen ja sen haittojen ehkäisy ovat yhä keskeisemmin esillä julkisessa keskustelussa. Rahapeliongelmiin tuki- ja hoitopalveluita kehitetään tällä hetkellä yhä useammalla taholla. Palvelujen kehittämistä käsitellään myöhemmin tässä kirjassa.

Samaan aikaan rahapelituottojen käyttötarkoituksista keskustellaan aiempaa laajemmin. Rahapelituottoja on perinteisesti käytetty niin sosiaali- ja terveysalan järjestöjen kuin urheilun ja kulttuurin hyväksi. Muita edunsaajia ovat muun muassa sotainvalidit ja hevosurheilu. Tuottoja käytetään myös valtion budjetin yleiskatteeksi sekä tietenkin rahapelihaittojen ehkäisyyn, johon liittyen kehitetään auttamispalveluita peliongelmaan.

Toimintakentän eri muutokset sekä tuottojen ja haittojen suhde ovat keskeisesti esillä myös tässä kirjassa, etenkin tuottojen käytön osalta kirjan viimeisissä luvuissa.

Kirjan tekijät vastaavat rahapelaamisen säätelytoimista ja haittojen ehkäisystä

Tämä kirja ei ota kantaa rahapelipolitiikan tulevaan suuntaan. Siitä päättävät viime kädessä kansalaiset ja heidän valitsemansa edustajat. Esimerkiksi viime hallitusohjelmissa rahapelihaittojen ehkäisy on ollut aiempaa monipuolisemmin esillä. Tulevina vuosina odotuksia rahapeliyhteisöjen ohjauksen osalta kohdistuu myös upouuteen rahapeliasioiden neuvottelukuntaan. Siinä istuu virkamiehiä ja poliitikkoja, jotka varmistavat kolmen rahapeliyhteisön ohjauksen riittävän yhteensovittamisen. Nämä rahapeliyhteisöt ovat Veikkaus Oy, Raha-automaattiyhdistys sekä Fintoto Oy, jotka toimeenpanevat rahapelejä Suomessa.

Sisäasiainministeriö vastaa rahapelipolitiikan linjausten valmistelusta ja ohjauksesta sekä niihin liittyvästä säädösvalmistelusta. Ministeriön hallinnonalalla Poliisihallitus vastaa arpajaisten toimeenpanon valtakunnallisesta valvonnasta ja arpajaistoiminnan tilastoimisesta. Rahapelaamisen haittojen ehkäisy puolestaan kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle. STM toteuttaa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen kautta ongelmien seuranta- ja tutkimusta sekä kehittää rahapeliongelmiin ehkäisyä ja hoitoa. Kaikki nämä tahot ovat osallistuneet tämän kirjan tekemiseen.

Kirjan tekijät toivovat antoisia lukuhetkiä Rahapelaamisen vuosikirja 2012:n parissa. Toivottavasti kirja tarjoaa eväitä, joiden avulla kuva rahapelaamisen yhteydestä suomalaisen yhteiskunnan hyvin- ja pahoinvointiin tarkentuu.

Sosiaali- ja terveysministeriö

Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osasto
johtaja
Kari Paaso


Poliisihallitus

arpajaishallintopäällikkö
Jouni Laiho

1

MILLAINEN ON SUOMEN RAHAPELI- JÄRJESTELMÄ?

- Suomen rahapelijärjestelmästä ja sen eri toimijoista säädetään arpajaislaissa.
- Yksinoikeusjärjestelmässä rahapelejä toimeenpanevat arpajaislaissa mainitut rahapeliyhteisöt.
- Suomessa rahapelipolitiikasta päättävät eduskunta ja valtioneuvosto.
- Rahapelipolitiikan tavoitteena on ehkäistä rahapeleihin liittyviä yhteiskunnallisia riskejä.
- Tätä tavoitetta toteuttavat yksinoikeusjärjestelmässä viranomaiset, jotka muun muassa estävät väärinkäytöksiä sekä ehkäisevät pelaamisen haittoja.

 Suomen rahapelijärjestelmä on yksinoikeusjärjestelmä eli monopoli. Rahapelejä saavat Suomessa toimeenpanna vain arpajaislaissa mainitut rahapeliyhteisöt, jotka ovat Raha-auto-maattiyhdistys eli RAY, Veikkaus Oy ja Fintoto Oy.

Julkinen valta ohjaa, valvoo ja seuraa monin tavoin rahapelitoimintaa sekä ehkäisee pelaamisen haittoja. Tässä luvussa sekä oheisessa kaaviokuvassa kerrotaan, miten julkisen vallan tehtävät jakautuvat eduskunnan, valtioneuvoston, eri ministeriöiden ja muiden toimijoiden kesken.

1.1 Päätöksenteko rahapelipolitiikassa

Rahapelipolitiikka koostuu erilaisista valtion toimista, joilla vaikutetaan rahapeliin toimintaympäristöön. Rahapelipolitiikasta on erilaisia mielipiteitä, joten viime kädessä poliitikot päättävät, mikä näkemys toteutuu. Suomessa eduskunta ja valtioneuvosto tekevät keskeiset rahapelipolitiikan päätökset. Päätöksenteon tueksi virkakoneisto tuottaa muun muassa tietoa kansalaisten mielipiteistä, etujen ja haittojen suhteesta tai kansainvälisestä toimintaympäristöstä. Rahapelipolitiikasta tarkemmin luvussa kaksi.

Kansallisen päätöksenteon lisäksi kansainvälisessä ympäristössä tapahtuvat muutokset muokkaavat suomalaista rahapelipolitiikkaa. Euroopan unionin jäsenmaat saavat itsenäisesti päättää rahapelijärjestelmänsä koskevista kysymyksistä. Toisin sanoen EU ei ole harmonisoinut rahapelilakejaan ja rahapelitoimialaa. EU:n vaikutus jäsenvaltioiden pelijärjestelmäkysymyksiin ei ole kuitenkaan olematon. Euroopan unionin tuomioistuimen päätökset ohjaavat jäsenmaiden oikeudellisia ja rahapelijärjestelmää koskevia linjauksia, koska tuomioistuimen päätökset ovat välittömästi sovellettavaa oikeutta EU:n jäsenmaissa. EU:n vaikutuksesta kerrotaan tarkemmin luvussa kolme.

Suomessa eduskunta säättää lait, joista rahapeliin kannalta tärkein on arpajaislaki. Vuonna 2001 voimaantulleessa laissa säädetään rahapelitoiminnasta ja rahapelijärjestelmän ohjaukseen osallistuvien eri viranomaisten tehtävistä. Arpajaislakia on muutettu viimeksi vuosina 2010 ja 2012, joten Suomen rahapelijärjestelmää on monin tavoin uudistettu tässä vuosikirjassa tarkastellulla ajanjaksolla. Keskeisiä lakimuutoksia ovat olleet muun muassa yksinoikeusjärjestelmän vahvistaminen, markkinavalvonnan tehostaminen sekä uusi - pelien tarjoajia myös rikosoikeudellisesti velvoittava - 18 vuoden ikäraja rahapelaamiselle.

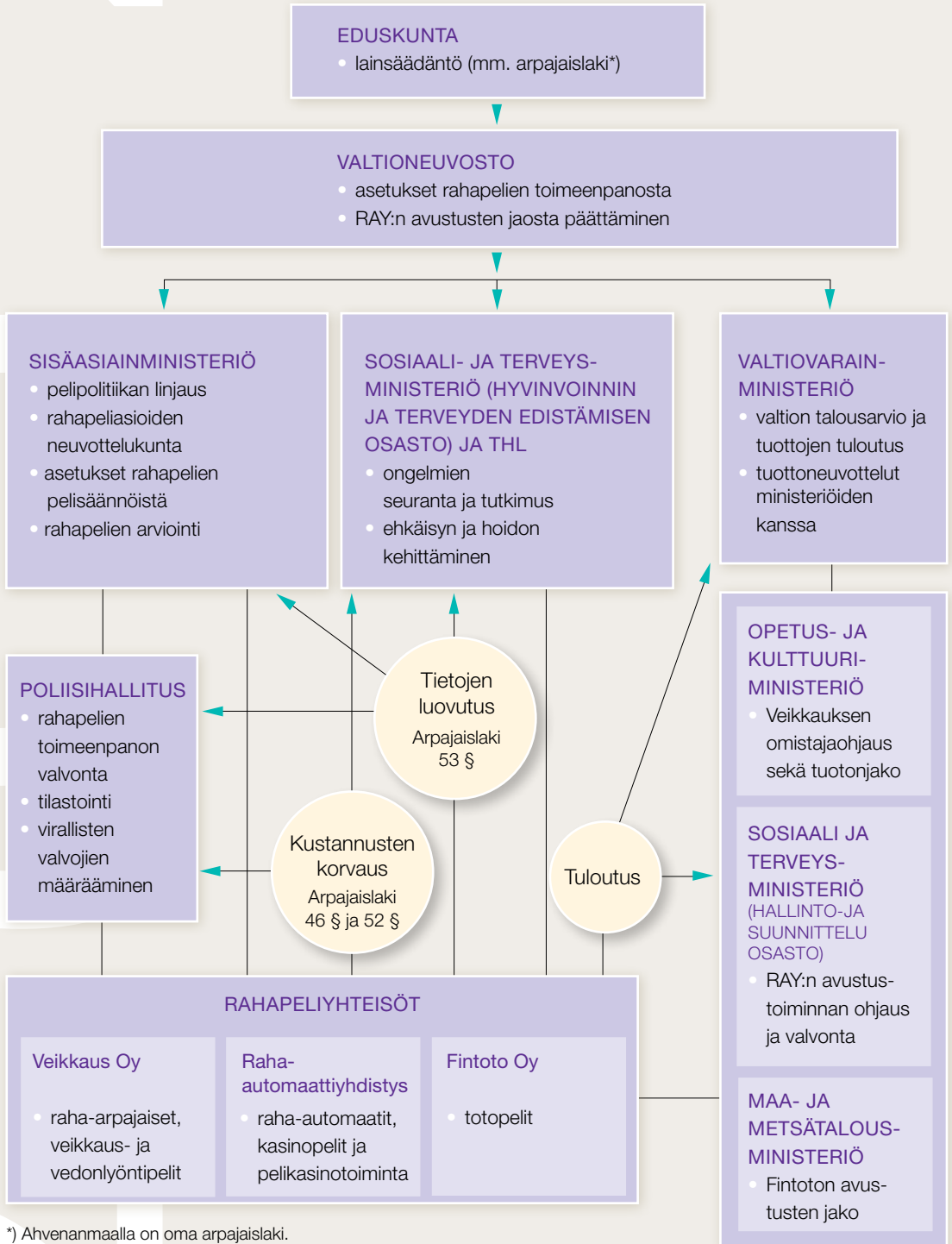
Eduskunnan lisäksi valtioneuvosto tekee monia, keskeisiä rahapelipolitiikan päätöksiä. Valtioneuvosto muun muassa tarkentaa arpajaislain säädöksiä asetusten avulla sekä tekee viime kädessä rahapelitoiminnan tuottojen jakoa koskevia päätöksiä. Tuottojen jakautumista tarkastellaan lähemmin tämän kirjan lopussa.

1.2 Eri ministeriöiden tehtävät

Ministeriötasolla valmistellaan edellä kuvattuja rahapelipolitiikan päätöksentekoa sekä vastataan tehtyjen päätösten toteutuksesta. Lisäksi on muun muassa huolehdittava rahapelitoiminnan lainmukaisuuden seurannasta ja valvonnasta sekä tuottojen käyttämistä yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Myös sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisy on hoidettava.

Useat eri ministeriöt hoitavat näitä tehtäviä. Keskeisiä ministeriöitä ovat muun muassa rahapelipolitiikasta vastaava sisäasiainministeriö sekä pelaamisen haittojen seurannasta ja ehkäisystä vastaava sosiaali- ja terveysministeriö. Arpajaislain 53 pykälässä säädetään rahapelitoiminnan tietojen luovutuksesta eri ministeriöiden hallinnonaloille. Rahapeliyhteisöjen on

Kaavio 1 | Suomen rahapelijärjestelmä



*) Ahvenanmaalla on oma arpajaislaki.

toimitettava muun muassa sosiaali- ja terveysministeriölle sekä sisäasiainministeriön hallinnonalalla Poliisihallitukselle tiedot, jotka ovat tarpeen rahapeliyhteisöjen toiminnan ja sen tuottojen käytön valvomiseksi. Arpajaislain 46 ja 52 pykälissä säädetään mm. valvonnan ja seurannan kustannusten korvaamisesta.

Rahapeliyhteisöjen tuotonjakoasioissa on rahapelituottojen suuren taloudellisen merkityksen vuoksi liittymä myös valtiovarainministeriön tehtäviin. Valtiovarainministeriö käy tuottoneuvotteluja kolmen rahapeliyhteisöjen ohjauksesta vastaavan ministeriön kanssa.

Euroopan unionissa rahapeliasioita käsitellään osana työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalle kuuluvaa sisämarkkinapolitiikkaa. Käytännössä eri ministeriöt ja niiden alaisuudessa toimivat tahot kuitenkin edustavat Suomea oman toimialansa puitteissa esimerkiksi Euroopan unionissa.

1.2.1 Rahapeli politiikan toteutus, valvonta ja haittojen ehkäisy

Sisäasiainministeriö vastaa rahapeli politiikan linjausten valmistelusta ja ohjauksesta sekä niihin liittyvästä säädösvalmistelusta. Vuodesta 2012 alkaen rahapelien pelisäännöt on annettu sisäasiainministeriön asetuksella.

Vuoden 2012 arpajaislain uudistuksen yhteydessä sisäasiainministeriön yhteyteen perustettiin valtioneuvoston asettama rahapeli asioiden neuvottelukunta. Sen tehtävänä on varmistaa kolmen rahapeli yhteisön ohjauksen riittävä yhteensovittaminen. Keväällä 2012 haittarviontia pohtinut työryhmän ehdotti uutta rahapelien arviointijärjestelmää, josta kerrotaan tarkemmin luvuissa kaksi ja seitsemän.

Sisäasiainministeriön hallinnonalalla Poliisihallitus hoitaa rahapeleihin liittyvät valvontaviranomaistehtävät. Poliisihallitus valvoo rahapelien toimeenpanoa muun muassa markkinoinnin osalta. Lisäksi se tilastoi rahapelitoimintaa ja valvoo myös monella muulla tavalla rahapelien lainmukaisuutta.

Sosiaali- ja terveysministeriön Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osasto vastaa pelaamiseen liittyvien ongelmien seurannasta ja tutkimuksesta sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä. Tätä tehtävää se toteuttaa yhteistyössä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) kanssa. Sosiaali- ja terveysministeriön Hallinto- ja suunnitteluosasto puolestaan osallistuu Raha-automaattiyhdistyksen osalta rahapeli yhteisöjen ohjaukseen, josta kerrotaan seuraavaksi. Lisäksi eri toimijoiden käytännön työtehtävistä kerrotaan lisää tämän kirjan eri luvuissa, muun muassa tutkimuksen, ehkäisyn ja hoidon kehittämisen osalta luvuissa 6-8.

1.2.2 Rahapeli yhteisöjen ohjaus yksinoikeusjärjestelmässä


Eri maiden rahapelijärjestelmiä ohjaavat kunkin maan kulttuuriset ja taloudelliset realiteetit. Pohjoismaissa on Tanskaa lukuun ottamatta pitäyditty pitkälti niin sanotussa yksinoikeusjärjestelmässä eli monopolissa. Yksinoikeusjärjestelmissä rajoitetaan rahapeli palvelujen välistä kilpailua. Rajaamalla pelien tarjoajien määrää rajoitetaan samalla pelien kokonaistarjontaa, jolla on merkitystä haittojen ehkäisyn kannalta. Monopoleissa pyritään toimimaan mm. siten, että kohtuullisen suuri osa pelituotoista päättyy kansalaisten hyväksi ja että haittoja torjutaan tehokkaasti – myös rahapeli yhteisöjen omin toimin.

Arpajaislain toisen vaiheen säädösmuutokset tulivat voimaan 1.1.2012, jolloin siirryttiin toimilupajärjestelmästä niin sanottuun legaalimonopolijärjestelmään eli lakisääteisten

yksinoikeuksien järjestelmään. Aiemmin valtioneuvosto myönsi rahapeliluvat, muutoksen jälkeen arpajaislain 11 pykälässä mainitaan nimeltä kolme rahapeliyhteisöä. Muutoksen jälkeen kolmen rahapeliyhteisön yksinoikeudesta säädetään siis lain tasolla. Lainmuutoksen avulla on pyritty mm. turvaamaan kolmen rahapeliyhteisön yksinoikeusasema siten, että muut peliyhteisöt eivät voisi riitauttaa yhteisöjen asemaa esimerkiksi EU-oikeuden avulla. Myös pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan sisältyy kirjaus yksinoikeusjärjestelmän säilyttämisestä.

Kolme ministeriötä ohjaa rahapeliyhteisöjä, joilta edellytetään myös omavalvontaa oman toimintansa suhteen. Opetus- ja kulttuuriministeriö vastaa Veikkaus Oy:n tuotonjakoasioiden käsittelystä. Vastaavasti nämä asiat kuuluvat RAY:n osalta STM:lle ja Fintoton osalta maa- ja metsätalousministeriölle. Opetus- ja kulttuuriministeriölle kuuluu myös Veikkaus Oy:n omistajaohjaus.


Eri rahapeliyhteisöille sallituista rahapelityypeistä säädetään arpajaislain 3 pykälässä. RAY:llä on yksinoikeus raha-automaatteihin, kasinopeleihin sekä pelikasinotoimintaan. Veikkaus toimeenpanee yksinoikeudella raha-arpajaisia sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelejä. Fintoton monopoli puolestaan ulottuu hevosurheilu- eli totopelien toimeenpanemiseen. Vuoden 2012 arpajaislain muutoksen jälkeen Veikkaus ei enää tarjoa rahapelejä, joiden kohteena on hevosurheilu. Kullakin yhteisöllä on oikeus toimeenpanna omaan toimialueeseensa kuuluvia rahapelejä myös sähköisesti.

Rahapelejä koskevat eri säännökset riippuen siitä, tarjotaanko niitä Manner-Suomessa vai Ahvenanmaalla. Ahvenanmaan itsehallintolain mukaan arpajaislainsäädäntö kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. 

2

MILLAISTA RAHAPELIPOLITIikka SUOMESSA TEHDÄÄN?

- Suomen rahapelipolitiikka perustuu yksinoikeusjärjestelmään.
- Hallitusohjelmaan sisältyy kirjaus nykyisen yksinoikeusjärjestelmän säilyttämisestä.
- Sisäasiainministeriö koordinoi rahapelipolitiikkaa ja vastaa siihen liittyvästä säädösvalmistelusta sekä kansainvälisistä asioista.
- Julkisen vallan harjoittaman rahapeliyhteisöjen ohjauksen yhteensovittamista varten sisäasiainministeriön yhteydessä toimii rahapeliasioden neuvottelukunta.
- Tulevaisuudessa erillinen arviointityöryhmä arvioi kunkin rahapelin pelihaittojen vaarat pelisääntöasetuksen valmistelun yhteydessä.

 Rahapelipolitiikka tarkoittaa valtion toimia, joilla vaikutetaan rahapelien toimintaympäristöön. Eri toimenpiteet ovat tarpeen pelitoimintaan osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, pelaamiseen liittyvien väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä ongelmapelaamisen ehkäisemiseksi.

Valtio muokkaa rahapelien toimintaympäristöä monin keinoin. Käytännössä se muun muassa ohjaa suomalaista yksinoikeusjärjestelmää, antaa asetuksilla pelisäännöt ja valvoo niiden noudattamista.

Tässä työssä tärkein valtion ohjausväline on arpajaislaki. Siinä säädetään muun muassa arpajaisten toimeenpanosta ja toimeenpanon valvonnasta, arpajaisten tuottojen tilittämisestä ja käyttötarkoituksista sekä tuottojen käytön valvonnasta.

Rahapelipolitiikan linjausten valmistelusta ja ohjauksesta sekä niihin liittyvästä säädösvalmistelusta vastaa sisäasiainministeriö. Sisäasiainministeriö vastaa myös valtioneuvostason kansainvälisten rahapeliasioiden hoitamisesta. Ministeriön sisällä tehtävistä vastaa sisäasiainministeriön työjärjestyksen mukaisesti ministeriön poliisiosasto. Muiden rahapeli-toimintaan osallistuvien ministeriöiden rooleista kerrottiin edeltävillä sivuilla johdantotekstissä ja niihin palataan vielä kulloisenkin aihekokonaisuuden yhteydessä.

2.1 Rahapelipolitiikan peruslinjaukset

Rahapeleihin liittyy yhteiskunnallisia riskejä. Suomalaisen rahapelijärjestelmän tavoitteena on taata yleishyödyllisiin arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Suomessa on pidetty julkisen vallan ohjauksessa olevaa yksinoikeusjärjestelmää parhaimpana tapana näihin tavoitteisiin pääsemisessä. Näiden tavoitteiden toteuttamisen tehostamiseksi arpajaislakia muutettiin vuosina 2010 ja 2012 siten, että rahapeleille säädettiin muun muassa yhtenäinen 18 vuoden ikäraja, annettiin markkinointia koskevat säännökset ja lisättiin viranomaisten keinoja puuttua lainvastaiseen rahapelitoimintaan sekä siirryttiin muodollisesta toimilupajärjestelmästä lakisäateisiin yksioikeuksiin.

Suomalaisen rahapelipolitiikan peruslinjauksen mukaisesti tulojen hankkiminen ihmisten pelihaluja hyväksikäyttäen tulee sallia vain rajoitetussa määrin ja varat tulee kohdentaa hyväntekeväisyyteen tai muuhun aatteelliseen toimintaan. Tämä ajatus on pysynyt ohjenuorana vuoden 1965 arpajaislaista lähtien.

Arpajaisten toimeenpanon osalta tavoitteena on ollut arpajaisten toimeenpaneminen siten, että yhteiskunnalle koituvat hyödyt olisivat mahdollisimman suuret arpajaisista johtuvien sosiaalisten haittojen jäädessä mahdollisimman vähäisiksi, kuten esimerkiksi vuoden 1999 hallituksen esityksestä eduskunnalle ilmenee. Erityisesti vuoden 2001 arpajaislaissa korostettiin Euroopan unioniin liittyneen Suomen arpajaisten toimeenpanemisesta kertyvien voittovarojen yhteiskunnallista ja yleishyödyllistä luonnetta.

Euroopan unionin tuomioistuimen linjaukset ovat osaltaan vaikuttaneet suomalaiseen pelipolitiikkaan. Etenkin haittojen ehkäisy on korostunut Euroopan unionin tuomioistuinpäätösten myötä. EU:n vaikutukseen palataan tarkemmin luvussa kolme.

2.2 Hallitusohjelma

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011 korostaa nykyisen rahapelipolitiikan jatkuvuutta toteamalla, että nykyinen rahapelimonopolijärjestelmä säilytetään. Myös

rahapelihaittojen torjuntaan kiinnitetään huomiota. Hallitusohjelmassa todetaan, että toimia tehostetaan koko väestön sekä erityisesti lasten ja nuorten suojelemiseksi muun muassa rahapeliongelmiin aiheuttamilta haitoilta.

Edelleen hallitusohjelmassa todetaan, että rahapelihaittojen seuranta, tutkimusta, ehkäisyä ja hoitoa kehitetään ja että viranomaisten, järjestöjen, peliyhteisöjen ja tutkimuslaitosten yhteistyötä pelihaittojen torjunnassa tehostetaan. Lisäksi hallitusohjelmassa todetaan, että yksinoikeusjärjestelmää kehitetään rajoittamalla ulkomaille tapahtuvaa pelaamista.

2.3 Toimiluvista legalimonopoliin

Suomessa rahapeliin toimeenpano perustuu lakisääteiseen yksinoikeusjärjestelmään. Aikaisemmasta muodollisesta toimilupajärjestelmästä siirryttiin yksinoikeusjärjestelmään vuoden 2012 alusta voimaantulleella arpajaislain muutoksella.

2.3.1 Rahapeliyhteisöt

Arpajaislain mukaan valtion kokonaan omistamalla Veikkaus Oy:llä on yksinoikeus raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipeliin toimeenpanemiseen. Julkisoikeudellisella Raha-automaattiyhdistyksellä on yksinoikeus raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinopeliin toimeenpanemiseen ja pelikasinotoimintaan. Hevosjalostus- ja raviurheilujärjestöjen kokonaan omistamalla Fintoto Oy:llä on puolestaan yksinoikeus totopeliin toimeenpanemiseen.

Käytännön pelitarjonnan osalta periaatteellisesti merkittävä muutos vuonna 2012 oli se, että Fintoto sai yksinoikeuden tarjota rahapelejä, joiden kohteena on hevosurheilu. Aiemmin myös Veikkaus sai toimeenpanna näitä, mutta lainsäätäjät pyrkivät välttämään tilannetta, jossa rahapeliyhteisöt kilpailevat pelaajista keskenään.

Lakisääteisten yksinoikeustoimijoiden tehtävänä on rahapeliin toimeenpaneminen siten, että rahapeliin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset estetään sekä pelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja vähennetään. Rahapeliyhteisöjen tulee ottaa lainsäädännöstä ilmenevä erityisen vastuullisuuden vaatimus huomioon toiminnassaan. Rahapeliyhteisöjen vastuullisuusohjelmista lisätietoa luvussa seitsemän.

2.3.2 Rahapeliluvista asetuksiin

Aiemmin rahapeliin toimeenpanoon oikeuttavista viiden vuoden määräajaksi annettavista rahapeliluvista päätettiin valtioneuvoston yleisistunnossa. Vuoden 2012 alusta lähtien rahapeliin toimeenpanoon liittyvät säädökset on annettu valtioneuvoston asetuksella.

Arpajaislain 13 c pykälän mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään siitä, kuinka suuri osuus rahapelejä toimeenpantaessa kertyvistä pelimaksuista on maksettava pelaajille voitoina, miten voitot on pyöristettävä sekä miten perimättä jääneet voitot on jaettava. Lisäksi asetuksella säädetään pelipisteissä, erityisissä pelisaleissa ja pelikasinoissa olevien raha-automaattien ja kasinopeliin lajeista ja enimmäismääristä, erityisten pelisalien enimmäismääristä sekä pelikasinoiden lukumäärästä, sijaintipaikoista ja aukioloajoista.

2.4 Rahapeliin pelisäännöt

Vuoden 2012 alusta lähtien rahapeliin pelisäännöt on annettu sisäasiainministeriön asetuksella.

sella. Pelisääntöjen tulee sisältää voitonjakoa ja pelipanosten palauttamista koskevat määräykset sekä raha-automaattien ja kasinopelien suurimmat sallitut pelipanokset ja pelivoitot.

Raha-arpaa-, veikkaus-, vedonlyönti- ja totopelien sääntöjen tulee lisäksi sisältää arvontaa koskevat määräykset. Pelisäännöt voivat sisältää myös muita pelilaji-, pelityyppi- tai pelikohtaisia pelien tahtia sekä muita sellaisia ominaisuuksia koskevia määräyksiä, jotka ovat tarpeen peleihin liittyvien pelihaittojen vähentämiseksi tai pelien eroamiseksi riittävästi toisistaan.

Yksioikeuksiin perustuvan rahapelijärjestelmän ylläpitämisen kannalta on välttämätöntä, että yksinoikeustoimijat eivät kilpaile keskenään samankaltaisilla peleillä. Tämän vuoksi rinnakkaisten yksinoikeustoimijoiden toimeenpanemat pelit eivät saa olla päällekkäisiä ja niiden on erottava riittävästi toisistaan. Pelisääntöjen antamisen näkökulmasta keskeinen säädös onkin arpajaislain 13 c pykälän 1 momentti, jossa todetaan, että rahapeliyhteisöjen toimeenpanemien rahapelien on erottava riittävästi toisistaan.

2.5 Rahapeliasioiden neuvottelukunta

Rahapeliasioiden neuvottelukunta perustettiin sisäasiainministeriön yhteyteen arpajaislain muutoksella vuonna 2012. Neuvottelukunnan tehtävänä on varmistaa julkisen vallan harjoittaman kolmen rahapeliyhteisön ohjauksen yhteensovittaminen.

Neuvottelukunnan puheenjohtajana toimii sisäasiainministeriön kansliapäällikkö ja sen jäsenet edustavat rahapeli politiikassa tai sen toimeenpanossa mukana olevia eri viranomaisia sekä eduskuntapuolueita. Tehtävien suorittamiseksi neuvottelukunta voi tehdä aloitteita, esityksiä ja suosituksia sekä järjestää tilaisuuksia.

Neuvottelukunnan asema rahapeliyhteisöjen ohjaamisessa perustuu arpajaislain säännökseen 42 a. Sen tarkemmista tehtävistä ja kokoonpanosta annettiin 1.6.2012 voimaan tullut valtioneuvoston asetus.

Neuvottelukunnan tehtävänä on seurata ja arvioida rahapelialan toimintaympäristön sekä Euroopan unionin rahapeli politiikan muutoksia ja kehitystä. Se edistää ja vahvistaa viranomaisten välistä rahapeliasioita koskevaa yhteistyötä, seuraa rahapeli politiikkaan liittyvää säädösvalmistelua sekä seuraa rahapelien toimeenpanon valvontaa. Se myös toimii eri viranomaistahojen, eduskuntapuolueiden sekä rahapelituottoja saavien yleishyödyllisten yhteisöjen edustajien rahapeli politiikkaa koskevana tiedon informointikanavana.

2.6 Rahapelien evaluointi

Suomessa viranomaisen velvoite arvioida pelihaittariskejä liittyy arpajaislain ja rahapeli politiikan tavoitteisiin ehkäistä rahapeli haittoja mahdollisimman tehokkaasti. Arpajaislain muuttamiseen johtaneessa hallituksen esityksessä on todettu, että pelisääntöjä annettaessa tulisi arvioida kyseisiin peleihin liittyvä pelihaittojen vaara asianmukaista evaluointijärjestelmää käyttäen. Lisäksi todetaan, että arvioinnin tulee tukeutua yhdessä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan sekä riippumattomien tutkijoiden kanssa kehitettyyn evaluointijärjestelmään.

2.6.1 Työryhmä pohti arviointijärjestelmää

Sisäasiainministeriö sekä sosiaali- ja terveysministeriö asettivat yhteisellä päätöksellä 2.3.2011 työryhmän laatimaan ehdotuksen rahapeleihin kytkeytyvien haittojen arviointi-

järjestelmäksi. Työryhmän tavoitteeksi asetettiin rahapelihaittojen mahdollisimman tehokas ehkäisy.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää yksittäisten rahapeli tuotteiden haitallisuuden arvioinnissa käytettäviä eri menetelmiä ja määrittellä pelituotteiden ominaispiirteet, joihin liittyy erityinen pelihaittojen vaara. Lisäksi sen tehtävä oli laatia ehdotus rahapeleihin kytkeytyvien erityisten pelihaittojen arviointijärjestelmäksi. Ehdotuksen tuli sisältää esitykset menetelyistä, joilla arvioidaan pelien haitallisuus vahvistettaessa pelisääntöjä sekä seurattaessa ja arvioitaessa pelien toimeenpanosta aiheutuvia haittavaikutuksia.


Työnsä tuloksena työryhmä luovutti loppuraporttinsa sisäasiainministeriön sekä sosiaali- ja terveysministeriön kansliapäälliköille 20.3.2012. Työryhmän ehdotuksen mukaan rahapelien sääntöjä koskevan asetuksen antamisen yhteydessä - myös jo olemassa olevien pelien osalta - tulee arvioida pelin tahti, pelituotteiden peli- ja panosvalikoima, pelin palkitsevuus, pelituotteen tarjonta ja peliin liittyvät lisähoudutukset.

2.6.2 Ehdotus rahapelien arviointimenettelyksi

Raporttiin sisältyy ehdotus rahapelien haitallisuuden arvioinnissa käytettäväksi menettelyksi. Työryhmä ehdottaa että rahapelien haitallisuuden arvioimiseksi tulee perustaa arviointityöryhmä rahapeliasioden asiantuntijoista määrääjäksi.

Työryhmän ehdotuksen mukaan aloite pelisääntöjä koskevan asetuksen antamiseksi tai voimassaolevan asetuksen muuttamiseksi voi tulla rahapelien säännöt antavalta sisäasiainministeriöltä tai muulta viranomaiselta tai rahapeliyhteisöltä. Työryhmän ehdotuksen mukaan sisäasiainministeriö käynnistää arviointiprosessin toimittamalla uuden pelin pelisääntöluonnoksen taustamateriaaleineen arviointityöryhmälle. Sisäasiainministeriö voi myös tarvittaessa pyytää arviointityöryhmältä pelin uudelleen arviointia sen selvittämiseksi, olisiko pelisääntöasetusta tarpeen muuttaa.


Tämän jälkeen arviointityöryhmä tekee haitta-arvioinnin valitsemallaan menetelmällä. Peliin kytkeytyvien haittojen arvioinnin perusteella työryhmä antaa lausuntonsa sisäasiainministeriölle pelin haitallisuudesta, sen luokituksesta ja työryhmän suosittelemista toimenpiteistä haittariskien minimoimiseksi. Lausunnon saatuaan sisäasiainministeriö jatkaisi asetuksen valmistelua lainsäädäntöprosessin mukaisesti.

Työryhmän ehdotuksen mukaisen arviointiprosessin täytäntöönpanon suunnittelutyö on käynnissä sosiaali- ja terveysministeriössä. Toteutuessaan ehdotuksen mukainen arviointiprosessi on luonteeltaan rahapelaamisen haittojen ehkäisyyn liittyvää viranomaistyötä ja korostaa pelihaittoihin liittyvän asiantuntemuksen käyttöä sisäasiainministeriön asetusvalmistelussa. 

3

MILLAINEN ON RAHAPELIEN KANSAINVÄLINEN TOIMINTAYMPÄRISTÖ?

- Suomalainen yksinoikeusjärjestelmä toimii Euroopan unionin sisällä, jossa rahapelialaa ei ole yhdenmukaistettu. Tämän vuoksi Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisut ovat hyvin keskeisesti muovanneet EU-alueen rahapelialaa. Muun muassa rahapelihaittojen ehkäisy on korostunut tuomioistuinpäätösten seurauksena.
- Euroopan komissio on keväällä 2011 käynnistänyt laajan julkisen kuulemisen sähköisesti välitettävistä rahapeleistä eli verkkorahapeleistä sisämarkkinoilla.
- Lokakuussa 2011 Euroopan parlamentti antoi mietinnön sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla. Tässä niin sanotussa Creutzmann-raportissa Euroopan parlamentti tukee rajoitustoimia ilman pelilisenssiä toimivien peliyhtiöiden toiminnan rajoittamiseksi verkkorahapelien osalta.

 Suomalaiseen yksinoikeusjärjestelmään kuuluvat rahapeliyhteisöt eivät saa tarjota pelejään ulkomaille, mutta monien muiden peliyhtiöiden toiminta on hyvin kansainvälistä. Rahapelien tarjonta internetin kautta on tavanomaista, joten osa suomalaisista pelaajista käy myös ulkomaisten peliyhtiöiden verkkosivuilla.

Tarkkaa summaa Suomesta ulkomaille pelattavista euroista ei ole käytössä ja arviot summista vaihtelevat paljon. Näiden arvioiden mukaan ulkomaille pelattavien eurojen osuus on muutaman prosenttiyksikön luokkaa koko suomalaisen rahapelaamisen volyymistä, josta tarkempia tietoja luvussa viisi. Tuoreimman väestökyselyn mukaan verkkopelaaminen näyttäisi kiinnostavan 1-2 prosenttia pelaajista, mistä kerrotaan lisää pelaamisen yleisyyttä esittelevässä luvussa kuusi.

3.1 Rahapelaamisen rajoittaminen

Monissa maissa katsotaan, että peliyhtiöillä ei ole suoranaista velvoitetta rajoittaa peliensä haittoja. Käytännössä aggressiivinen markkinointi ja voimakkaasti koukuttavat pelit voivat kuitenkin syventää peliongelmia.

Euroopan unionin alueella pelejä ei saa markkinoida kuluttajille niissä maissa, joiden viranomaiset eivät ole antaneet tähän lupaa. Esimerkiksi ulkomaisten peliyhtiöiden markkinointi on arpajaislain mukaan Suomessa kielletty. Tästä tarkempia tietoja on luettavissa valvontaa käsittelevästä luvusta neljä.

Osa eurooppalaisista maista, kuten Norja ja Viro, on päättänyt rajoittamaan kansalaistensa pelaamista ulkomaisten peliyhtiöiden sivustoilla. Esimerkiksi Norjassa on ollut vaihtelevia kokemuksia siitä, miten internetin kautta pelaamista rajoittavat verkkosovellukset ovat käytännössä toimineet. Myös Suomessa hallitusohjelmaan on kirjattu tavoite siitä, että yksinoikeusjärjestelmää kehitetään rajoittamalla ulkomaille tapahtuvaa pelaamista.

3.2 Rahapelaamisen rajoittaminen Euroopan unionissa

Euroopan unionissa rahapelialaa ei ole yhdenmukaistettu. Tämän vuoksi keskeisiksi rahapelialaa koskeviksi oikeusohjeiksi ovat muodostuneet Euroopan unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisut.

Euroopan unionin tuomioistuimen rahapelejä koskevan vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan palvelujen tarjoamisen vapauden (tai sijoittautumisoikeuden taikka tavaroiden vapaan liikkuvuuden) rajoitukset voivat olla perusteltuja tietyin ehdoin. Tämä ilmenee muun muassa Euroopan unionin tuomioistuimen niin sanotusta Gambelli-päätöksestä, josta lisätietoja Tietoa asiakirjoista -liitteessä.

Rajoitukset ovat perusteltuja, jos

- a) niitä voidaan perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, kuten kuluttajansuoja, petosten ehkäisy ja ongelmapelaamisen ehkäiseminen
- b) ne ovat omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän toteuttamisen
- c) ne eivät ylitä sitä, mikä on tarpeen päämäärän saavuttamiseksi
- d) niitä sovelletaan ilman syrjintää.

3.2.1 EU:n sisällä Suomi voi päättää rahapeliasioista tietyn rajoituksen

Jäsenvaltiot voivat vahvistaa vapaasti rahapelialan politiikkansa tavoitteet ja tarvittaessa määritellä täsmällisesti tavoitellun suojan tason. Jäsenvaltioiden valta päättää kansallisesta rahapelijärjestelmästäan perustuu pitkälti subsidiariteetti- eli toissijaisuus- tai läheisyysperiaatteeseen. Se tarkoittaa, että EU:n päätökset on tehtävä mahdollisimman lähellä kansalaisia, tässä tapauksessa Suomessa.

Jäsenvaltioiden asettamien rajoitusten on kuitenkin täytettävä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut edellytykset niiden oikeasuhtaisuuden osalta, kuten Euroopan unionin tuomioistuin totesi esimerkiksi Liga Portuguesa -tapauksessa. Rahapelitoiminnan rajoituksilla tulee aidosti ja johdonmukaisesti pyrkiä niille asetettuihin tavoitteisiin. Lisäksi niiden tulee olla välttämättömiä ja oikeassa suhteessa tavoiteltuihin päämääriin nähden.

Jäsenvaltion viranomaisten on myös valvottava tehokkaasti rahapelitoiminnan laajentumista, mitä edellytetään myös Euroopan unionin tuomioistuimen Ladbrokes-tapauksessa. Käytännössä tämä tarkoittaa valvontaa sekä luvan haltijoiden harjoittaman mainonnan laajuuden että niiden kehittämien uusien pelien tasolla.

3.2.2 Suomi pyrkii pelihaittojen tehokkaaseen ehkäisyyn

Suomalaisen rahapelipolitiikan tavoitteena on pelihaittojen mahdollisimman tehokas ehkäisy. Arpajaislain uudistamisen tavoitteena on ollut tehostaa rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemistä. Keinoina tähän on nähty muun muassa rahapelien markkinoinnin ja yleisen ikärajan sääntely. Lisäksi on haluttu lisätä viranomaisten keinoja puuttua lainvastaiseen rahapelitoimintaan. Muista rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tähtäävistä toimista on kerrottu tarkemmin luvuissa seitsemän ja kahdeksan.

Arpajaislain uudistamisen toisessa vaiheessa annetun hallituksen esityksen mukaan rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemisen tehostamista on tarpeen jatkaa lainmuutosten jälkeenkin siten, että julkisen vallan ohjausta edelleen tiukennetaan. Niin sanotun arpajaislain uudistamisen toisen vaiheen lakimuutokset tulivat voimaan vuonna 2012. Julkisen vallan ohjauksessa olevan yksinoikeusjärjestelmän on katsottu Suomessa muodostavan tehokkaimman ja oikeasuhtaisen keinon ehkäistä rikoksia ja pelihaittoja.

3.3 Komissio on selvittänyt Suomen pelimonopolia

Euroopan komissio on vuonna 2006 käynnistänyt rahapelien toimeenpanoa koskevat valvontamenettelyt useiden jäsenvaltioiden osalta. Myös Suomi on kuulunut tähän joukkoon.

3.3.1 Komission valvontamenettely

Komission tehtävänä on huolehtia siitä, että perustamissopimuksen sekä johdetun oikeuden säännöksiä noudatetaan. Komissio voi käynnistää jäsenvaltiota vastaan rikkomusmenettelyn, kun se katsoo, että jäsenvaltio on rikkonut jäsenyyssoveltoitteitaan vastaan.

Lopullisesti kyseisen asian voi ratkaista unionin tuomioistuin. Ennen varsinaista tuomioistuinprosessia käydään komission ja jäsenvaltion välillä kirjeenvaihtoa, jonka tarkoitus on selvittää asia. Komission ensimmäistä kirjettä kutsutaan viralliseksi huomautukseksi ja toista kirjettä perustelluksi lausunnoksi.

Virallisessa huomautuksessa komissio pyysi Suomelta selvitystä muita toimijoita kuin kansallisia rahapelimonopoleja koskevista urheiluedonlyönnin rajoituksista ja kielloista. Suomi on viralliseen huomautukseen antamien vastausten jälkeen vastaanottanut komission perustellun lausunnon maaliskuussa 2007.

3.4 Komission käynnistämä julkinen kuuleminen verkkorahapeleistä

Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajanaan toimineet jäsenvaltiot ovat käsitelleet rahapelialaan liittyviä kysymyksiä vuodesta 2008 lähtien, jolloin oli Ranskan puheenjohtajuuskausi. Nämä asiat ovat esillä kilpailukykyneuvoston sisämarkkinoiden alaisessa työryhmässä, joka tarkastelee palvelujen tarjoamisen ja sijoittautumisen vapautta.

Puheenjohtajuuskaudella saavutetuista työn tuloksista kukin puheenjohtajamaa on laatinut edistymisraportin. Lisäksi Belgian puheenjohtajuuskaudella heinä-joulukuussa 2010 työryhmä valmisteli rahapelisektorilla ensimmäistä kertaa asiakirjan neuvoston päätelmistä. Tämän myötä komissio ryhtyi valmistelemaan laajaa julkista kuulemistä sähköisesti välitettävistä rahapeleistä.

Unkarin puheenjohtajuuskaudella tammi-kesäkuussa 2011 neuvoston työryhmä käsiteli vielä rahapeliasioita. Työn tuloksista laadittiin edistymisraportti. Tämän jälkeen rahapeliasioita ei ole käsitelty neuvostossa vaan puheenjohtajamaat ovat odottaneet komission jatkotoimia.

3.4.1 Vihreä kirja ja muut komission toimet

Komissio on keväällä 2011 käynnistänyt laajan julkisen kuulemisen sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla. Kuuleminen aloitettiin julkaisemalla aiheesta niin sanottu vihreä kirja sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla. Tähän asiakirjaan voi tarkemmin perehtyä tämän kirjan Tietoa asiakirjoista -liitteen tietojen avulla.

Euroopan komission julkaisemat vihreät kirjat ovat asiakirjoja, joiden tarkoituksena on käynnistää unionin tasolla erityisiä aiheita koskevia keskusteluja. Niissä asianomaisia osapuolia (organisaatioita ja yksityishenkilöitä) kannustetaan osallistumaan neuvotteluihin ja keskusteluihin esitettyjen ehdotusten pohjalta. Joskus vihreän kirjan tuloksena julkaistaan valkoinen kirja, jossa ehdotetaan lainsäädännön muuttamista.

Sähköisesti välitettäviä rahapelejä eli verkkorahapelejä koskevan kuulemisen tarkoituksena on kerätä tiedot, arvioida tilannetta ja koota kaikkien sidosryhmien näkemykset sisämarkkinoilla sähköisesti välitettävien rahapelien moniulotteisista kysymyksistä. Komission vihreä kirja sisälsi yhteensä 51 kysymystä.

Vihreän kirjan lisäksi komissio aikoo kuulla kansallisia viranomaisia, pitää sidosryhmien kanssa kokouksia ja järjestää asiantuntijaseminaareja. Vihreän kirjan jatkotoimena ja kuulemisen tuloksista tehtyjen päätelmien perusteella komissio harkitsee, mitä toimia olisi seuraavaksi toteutettava.

EU julkaisi lokakuussa 2012 sähköisesti välitettäviä rahapelejä koskevan toimintasuunnitelman, jonka avulla halutaan suojella kuluttajia sekä torjua vastuutonta mainontaa ja vedonlyöntiin liittyviä sopupelejä. Tiedonannon antamisen yhteydessä Euroopan komissio on pyytänyt jäsenvaltiota toimittamaan tietoja tuoreimmasta kehityksestä rahapelilainsäädännön alalla.

3.5 Euroopan parlamentti korostaa jäsenvaltioiden oikeuksia

Myös Euroopan parlamentti on käsitellyt rahapelialaan liittyviä kysymyksiä. Muun muassa lokakuussa 2011 Euroopan parlamentti antoi mietinnön sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla. Mietintöä kutsutaan Creutzmann-raportiksi.

Raportissa korostetaan jäsenvaltioiden oikeutta säännellä ja valvoa rahapelialaansa Euroopan unionin sisämarkkinalainsäädännön sekä perinteidensä ja kulttuurinsa mukaisesti. Parlamentti vastustaa unionin säädöksiä, joilla säännellään yhtenäisesti koko rahapelialaa.

3.5.1 Verkkorahapeliin osalta parlamentti tukee rajoitustoimia

Parlamentti katsoo kuitenkin, että säätelytoimet ovat tarpeen sähköisesti välitettävien rahapelien rajat ylittävän luonteen vuoksi. Se näkee, että koordinoitu eurooppalainen lähestymistapa kansallisen sääntelyn ohella toisi monilla aloilla selvää lisäarvoa.


Parlamentti korostaa tarvetta rajoittaa niin sanottujen laittomien peliyhtiöiden toimintaa jäsenvaltioissa. Sen mukaan rahapelien houkuttelevalla ja laillisella luvanvaraisella tarjonnalla varmistetaan, että kuluttajat eivät käytä sellaisten operaattoreiden palveluja, jotka eivät täytä kansallisia lupavaatimuksia. Parlamentti toteaa kunnioittavansa jäsenvaltioiden oikeutta turvautua useisiin erilaisiin rajoitettaviin toimiin sähköisesti välitettävien rahapelien laittoman tarjonnan torjumiseksi.

3.5.2 Parlamentti kehottaa lisäämään yhteistyötä säätelyssä

Parlamentti kehottaa mietinnössään myös lisäämään huomattavasti yhteistyötä kansallisten sääntelyelinten välillä. Niille pitää antaa tarpeeksi toimivaltuuksia kehittää yhteisiä vaatimuksia ja ryhtyä yhteisiin toimiin sähköisessä ympäristössä.

Käytännössä nämä toimet kohdistuvat niitä rahapelioperaattoreita eli peliyhtiöitä vastaan, jotka toimivat ilman vaadittavaa kansallista toimilupaa.

3.5.3 Parlamentti on huolissaan vedonlyöntipetoksista ja rahanpesusta

Lisäksi parlamentti kiinnittää mietinnössään huomiota rahapelien ja urheilun väliseen suhteeseen sekä tarpeeseen taata urheilun rehellisyys. Parlamentin mukaan tähän on syytä pyrkiä puuttamalla muun muassa vedonlyöntipetoksiin ja urheiluvedonlyönnin välityksellä tapahtuvaan rahanpesuun. 

4

RAHAPELITOIMINNAN VALVONTA

- Rahapelitoiminnan säätely edellyttää tehokasta valvontaa.
- Arpajaislain vuoden 2010 muutosten myötä rahapelitoiminnan valvonta siirtyi sisäasiainministeriöltä Poliisihallitukselle.
- Poliisihallitus vastaa arpajaisten toimeenpanon valtakunnallisesta valvonnasta ja arpajaistoiminnan tilastoimisesta (pl. Ahvenanmaa).
- Rahapeliyhteisön ja pelaajan välisestä voitonmaksua koskevasta erimielisyydestä voi hakea Poliisihallitukselta ratkaisusuositusta, joka koskee nykyään myös RAY:n rahapelejä.
- Vuonna 2010 arpajaislakiin lisättiin markkinointia koskevat uudet säännökset. Poliisihallituksella on toimivalta rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin kieltämiseen. Rahapeliyhtiöt ovat velvollisia antamaan vuosittain sisäasiainministeriölle ja Poliisihallitukselle selvityksen rahapelien markkinoinnista.
- Rahapeliyhteisöjen osalta Poliisihallitus valvoo rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisen ja selvittämisestä annetun lain säännösten noudattamista.

4.1 Rahapeli-toiminnan valvonnasta yleisesti

Arpajaisten toimeenpanon luotettavuus edellyttää riittävin valtuuksin toimivaa tehokasta valvontaorganisaatiota. Viranomaisvalvonta on tarpeen rahapeli-toiminnasta yhteiskunnalle mahdollisesti aiheutuvien kielteisten ilmiöiden estämiseksi. Rahapeli-en toimeenpano on erityislaatuista taloudellista toimintaa, johon saattaa ilman valvontaa liittyä yhteiskunnan kannalta haitallisia vaikutuksia.

Arpajaisten toimeenpanon valvonnan yhteiskunnalliset perusteet liittyvät sosiaalisten haittojen vähentämisen ohella oikeusturvanäkökohtiin sekä väärinkäytösten ja rikosten torjuntaan. Lisäksi tarkoituksena on turvata arpajaisiin osallistuvien oikeudet ja suojata kuluttajia erityisesti liikapelaamisen aiheuttamilta ongelmilta.

Rahapeli-toiminnasta ja kaikkien arpajaisten toimeenpanon valvonnasta säädetään arpajaislain luvuissa 3 ja 8. Arpajaislain mukaan arpajaisten toimeenpanoa valvotaan arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä arpajaisista aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentämiseksi. Arpajaislain sääntely ulottuu valtakunnan alueella toimeenpantaviin arpajaisiin.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla arpajaislainsäädäntö Ahvenanmaalla kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Rahapeli-toiminnasta Ahvenanmaalla säädetään maakunnan arpajaislaissa (Landskapslag om lotterier 1966:10). Raha-automaattitoiminta, kasinopeli-en toimeenpaneminen ja vedonlyöntitoiminta on annettu yksinoikeudella Ålands Penningautomatförening -nimisen yhdistyksen eli PAF:n hoidettavaksi.

4.2 Rahapeli-toiminnan valvontaorganisaatiot

Useat eri ministeriöt ja tahot valvovat Suomessa rahapeli-en yksinoikeusjärjestelmän toimijoiden toimintaa ja taloutta, tuottojen käyttöä, toiminnan lainmukaisuutta sekä toiminnasta mahdollisesti aiheutuvia haittoja. Valtion eri valvontaorganisaatioiden toimintaa on esitelty lyhyesti myös luvussa yksi. Tässä luvussa kerrotaan tarkemmin rahapeli-yhteisöjen ohjauksesta ja omavalvonnasta sekä Poliisihallituksen toiminnasta rahapelejä valvovana viranomaisena.

4.2.1 Rahapeli-yhteisöjen ohjaus

Omistajaohjaus sekä valtion edustajat rahapeli-yhteisöjen toimi-elimissä ovat osa rahapeli-toiminnan ohjausta. Rahapelejä toimeenpane-e yksinoikeudella kolme rahapeli-yhteisöä varojen hankkimiseksi yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Nämä rahapeli-yhteisöt ovat Veikkaus Oy, Raha-automaattiyhdistys (RAY) sekä Fintoto Oy.

Veikkaus on kokonaan valtion omistama osakeyhtiö, jonka omistajaohjauksesta vastaa opetus- ja kulttuuriministeriö. RAY on julkisoikeudellinen yhdistys, jonka hallituksen muodostavat seitsemän valtioneuvoston ja seitsemän yhdistyksen kokouksen valitsemaa edustajaa. Fintoton hallituksen kahdeksasta jäsenestä kolme on valtion nimeämiä edustajia.

4.2.2 Rahapeli-yhteisöjen suorittama valvonta

Vuonna 2010 arpajaislakiin otettiin säännös rahapeli-en 18 vuoden vähimmäisikärajasta. Rahapeli-yhteisö, niiden asiamies tai raha-automaattien käytettävänä pitämiseen tilan luovuttanut ei saa antaa alle 18-vuotiaan pelata rahapelejä (arpajaislaki 14a pykälä). Rahapeli-yhteisöjen ikärajavalvonnasta ja sen kattavuudesta on todettu lisää luvuissa kuusi ja seitsemän.

Rahapeliyhteisöt valvovat, että niiden asiamiehet toimivat asianmukaisesti yksinoikeudesta johtuvien vastuullisuusperiaatteiden mukaisella tavalla. Rahapeliyhteisöt ohjeistavat asiamiehiään muun muassa ikärajavalvonnasta sekä markkinointiin ja erilaisiin kampanjoihin liittyvissä asioissa.

Laki rahanpesun ja terrorismin estämisestä ja selvittämisestä sisältää säännöksiä, jotka velvoittavat rahapeliyhteisöjä. Rahapeliyhteisöillä on lain mukaan mm. velvollisuus asiakkaan tuntemisesta sekä riskiperusteisesta arvioinnista. Rahapeliyhteisöt ovat myös kyseisen lain nojalla ilmoitusvelvollisia epäilyttävistä liiketoimista Rahanpesun selvittelykeskukselle.

4.3 Poliisihallituksen arpajaishallinto

Poliisihallitus on sisäasiainministeriön hallinnon alalla toimiva organisaatio. Poliisihallitus on itsenäinen valvontaviranomainen rahapeliasioissa. Aiemmin rahapelitoiminnan valvonta kuului sisäasiainministeriölle, mutta valvontaviranomainen muuttui vuoden 2010 arpajaislain muutoksen myötä. Sisäasiainministeriön rooli rahapelitoiminnassa on vastata rahapolitiikan linjausten valmistelusta ja ohjauksesta sekä niihin liittyvästä säädösvalmistelusta.

Poliisihallitus vastaa arpajaisten toimeenpanon valtakunnallisesta valvonnasta ja arpajaistoiminnan tilastoimisesta. Näitä tehtäviä varten on Poliisihallituksessa arpajaishallinnon vastuualue, joka toimii Riihimäellä. Poliisihallitus voi antaa arpajaisten toimeenpanoa ja toimeenpanon valvontaa koskevia lausuntoja ja ohjeita. Lisäksi Poliisihallituksen tehtäviin kuuluu rahapelitoimintaan liittyvä neuvonta, ohjeistus, tiedottaminen ja kouluttaminen. Arpajaishallinnon tehtäviin kuuluvat rahapelitoiminnan valvonnan ja ohjauksen lisäksi muidenkin arpajaisten sekä rahankeräysten valtakunnallinen valvonta, ohjaus ja tilastointi sekä viihdelaitelaissa Poliisihallitukselle määrätyt tehtävät. Lisäksi Poliisihallituksen arpajaishallinto toimii lupaviranomaisena arpajais- ja rahankeräyslaeissa (255/2006) säädetyissä lupa-asioissa. Arpajaishallinto myöntää luvat poliisilaitoksen toimialuetta laajemmalla alueella toimeenpantaviin tavara-arpajaisiin, arvauskilpailuihin ja rahankeräyksiin sekä toimii lupaviranomaisena bingoalustoissa.

Poliisihallitus ei ole arpajaisasioissa ainoastaan ohjaava viranomainen vaan sen tehtäviin kuuluu myös arpajaisten lainmukaisuuden valvonta. Valvonta kohdistuu sekä laillisesti toimeenpantuun että laittomaan rahapelitoimintaan. Poliisihallitus valvoo erilaisten arpajaisten toimeenpanoa muun muassa pyytämällä lausuntoja ja selvityksiä arpajaisten toimeenpanijoilta, antamalla lausuntoja arpajaisten toimeenpanijoille ja muille tahoille sekä tekemällä poliisille tutkintapyyntöjä mahdollisissa rikosasioissa. Yksi laillisesti toimeenpantujen rahapelien valvonnan tärkeä keino on tietotekninen valvonta.

Rahapelitoiminnan valvontaan kuuluu olennaisesti sekä laaja kansainvälinen että kotimainen sidosryhmäyhteistyö ja viranomaisyhteistyö. Kansainvälistä yhteistyötä on muun muassa Pohjoismainen yhteistyö (esim. arpajaisvalvontavirastojen päällikkökokoukset, Nordic Benchmarking -projekti, juridisten ja teknisten asiantuntijoiden kokoukset), GREF (Gaming Regulators European Forum), IAGR (International Association for Gambling Regulators, EU (neuvoston rahapeliasioita käsittelevä työryhmä ja komission työhön liittyvät asiantuntijatehtävät) ja FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering).

Arpajaishallinto ja rahapeliyhteisöt kokoontuvat säännönmukaisesti kuukausittain. Arpajaishallinto kokoontuu muun muassa rahapelejä koskevissa kysymyksissä kuukausittain

myös sisäasiainministeriön poliisiosaston kanssa. Poliisihallituksen rahapelitoimintaa varten määräämien virallisten valvojien kanssa arpajaishallinto työskentelee tiiviisti. Arpajaishallinto tekee rahapelien valvontaan liittyvissä asioissa yhteistyötä myös muiden viranomaisten, muun muassa STM:n, THL:n, Kuluttajaviraston, Finanssivalvonnan ja Kilpailuviraston kanssa.

4.3.1 Viralliset valvojat

Vuoden 2010 alussa voimaantulleen lainmuutoksen myötä Poliisihallitus määrää rahapeli-toiminnan viralliset valvojat sisäasiainministeriön sijaan. Viralliset valvojat ovat tässä tehtävässään virkavastuun alaisia. Heidän tehtävänä on valvoa, että rahapelien toimeenpanossa noudatetaan sisäasiainministeriön asetuksella antamia pelisääntöjä.

Viralliset valvojat vahvistavat pelikierroksittain veikkaus-, vedonlyönti- ja totopelien tulokset sekä voittojen määrät. Raha-arpajaisissa viralliset valvojat valvovat arpojen sekoittamisen ja arvonnin sekä vahvistavat arvonnin tuloksen. Lisäksi virallisella valvojalla, poliisilla ja Poliisihallituksen määräämällä tarkastuslaitoksella on oikeus tarkastaa, että raha-automaateissa käytetään hyväksytyä rahaliikenteen valvontalaitetta. Vuonna 2012 Veikkaus Oy:n rahapelitoimintaa varten määrätty 10 virallista valvojaa, Fintoto Oy:n totopelitoimintaa varten raviradoille on määrätty 34 virallista valvojaa ja ratsastuskilpailuja varten yksi valvoja sekä RAY:n pelikasinotoimintaan kaksi virallista valvojaa.

4.3.2 Ratkaisusuositukset ja lausunnot

Vuoden 2010 alusta alkaen rahapeliyhteisön ja pelaajan välisestä voitonmaksua koskevista erimielisyydestä on voinut hakea ratkaisusuositusta sisäasiainministeriön sijaan Poliisihallitukselta. Arpajaislain 48 pykälän mukainen ratkaisusuositusmenettely on osa rahapeli-toiminnan valvontaa. Pelaaja voi pyytää Poliisihallitukselta kirjallisesti ratkaisusuositusta rahapelejä toimeenpanevan rahapeliyhteisön ja pelaajan välisestä voitonmaksua koskevasta erimielisyydestä. Vuonna 2012 ratkaisusuositusmenettely on ulotettu koskemaan myös Raha-automaattiyhdistyksen toimeenpanemia rahapelejä. Ratkaisusuositus on pelaajalle maksuton.

Ratkaisusuosituksia haettiin Sisäasiainministeriöltä vuonna 2009 56. Poliisihallitukselta haettiin ratkaisusuosituksia vuonna 2010 yhteensä 47 ja vuonna 2011 yhteensä 54. Vuoden 2012 loppuun mennessä ratkaisusuosituksia on haettu 65. Osasta ratkaisusuositushakemuksista annetaan lausunto: Rahapeliyhteisön ja pelaajan välisestä erimielisyydestä, joka ei koske voitonmaksua ei anneta ratkaisusuositusta vaan lausunto. Samoin toimitaan myöhässä vanhentuneina saapuneiden (yli 21 päivää) ratkaisusuositushakemusten osalta.

Arpajaislain mukaan Poliisihallitus voi antaa arpajaisten toimeenpanoa ja toimeenpanon valvontaa koskevia lausuntoja ja ohjeita. Lausuntoja Poliisihallitukselta pyytävät lähinnä yksittäiset kansalaiset, yhteisöt sekä viranomaiset, joista suurin osa on arpajais- ja rahankeräyslaeissa tarkoitettuja lupia myöntäviä viranomaisia. Lausuntoja annetaan vuosittain keskimäärin sata.

Poliisihallitus voi lausunnossaan esittää käsityksensä lain sisällöstä ja ohjeistaa eri toimijoita sekä lupaviranomaisia. Lisäksi Poliisihallitus vastaa päivittäin lukuisiin puhelimitse ja sähköpostitse arpajais- ja rahankeräysasioita koskeviin viranomais- sekä kansalaistiedusteluihin.

4.3.3 Tietotekninen valvonta

■ Yleistä

Yhtenä tärkeimmistä viranomaisten valvontakeinoista laillisesti toimeenpantujen arpajais-ten valvonnassa on tietotekninen valvonta. Arpajaislain mukaan rahapelien toimeenpanon valvonnassa on käytettävä tarvittaessa sähköisiä valvontajärjestelmiä. Tietotekninen valvontajärjestelmä mahdollistaa esimerkiksi arvontojen reaaliaikaisen valvonnan, mutta suurin osa tietoteknisestä valvonnasta kohdistuu jälkikäteiseen valvontaan. Tietotekninen valvontajärjestelmä mahdollistaa häiriötilanteessa tai epäilyssä väärinkäyttötilanteessa valvovan viranomaisen tarkastella sähköisen pelijärjestelmän toimintaa. Lisäksi tietotekninen valvontajärjestelmä antaa informaatiota sosiaalisten haittojen arvioimista varten, rahansiirroista ja se mahdollistaa erilaisten raporttien saamisen suoraan valvovalle viranomaiselle.

■ Veikkaus Oy

Tietotekninen valvontajärjestelmä on ollut vuodesta 1989 lähtien päivittäisessä käytössä Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan osalta. Tämän jälkeen valvontajärjestelmää on uudistettu vuonna 2003 asetetun kehittämistyöryhmän toimesta ja Veikkaus Oy:n uusien pelien myötä. Lisäksi vuosina 2010–2011 on tehty valvontajärjestelmään merkittävä alustauudistus.

■ Raha-automaattiyhdistys

RAY:llä on Suomessa yksinoikeus raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinopelitoiminnan toimeenpanemiseen ja pelikasinotoimintaan. RAY:n Casino Helsinki on tällä hetkellä Suomen ainoa kasino. Raha-automaatti- ja kasinopelejä tarjotaan pelattavaksi yhteistyökumppaneiden tiloissa ja RAY:n omissa pelisaleissa. RAY aloitti sähköisesti välitettävien rahapelien (ns. internet-pelit) toimeenpanon marraskuussa 2010.

Poliisihallitus on asettanut 8.2.2010 tekemällään asettamispäätöksellä työryhmät Raha-automaattiyhdistyksen ja Casino Helsingin kasinotoiminnan valvonnan kehittämistä varten sekä Raha-automaattiyhdistyksen internetpelien valvonnan kehittämistä varten. Poliisihallitus on samalla asettamispäätöksellä asettanut työryhmien työskentelyn ohjaamista ja valvontaa varten ohjausryhmän.

■ Fintoto Oy

Raviradoilla totopelien valvonta toteutetaan reaaliaikaisena. Poliisihallituksen määäämien virallisten valvojien tulee valvoa, että pelien toimeenpanossa noudatetaan vahvistettuja pelisääntöjä ja vahvistavat pelikierroksittain totopelien tulokset ja voittojen määrä.

Poliisihallitus on 28.10.2010 asettanut työryhmän Fintoto Oy:n tietoteknisen valvonnan kehittämistä varten. Työryhmän tehtävänä on laatia valvontasuunnitelma ja vaatimusmäärittely Fintoto Oy:n pelien valvonnan tietoteknisestä toteuttamisesta sekä kehittää ja toteuttaa vaatimusmäärittelyn mukainen pelien valvontajärjestelmä.

4.3.4 Markkinointivalvonta

Arpajaislakiin lisättiin 1.10.2010 voimaan tulleet markkinointia koskevat uudet säännökset, joissa määriteltiin rahapelien markkinoinnin käsite, sallitun markkinoinnin laadulliset edellytykset sekä kielletty rahapelien markkinointi. Arpajaislain mukaan arpajaislaissa tarkoitet-

tu rahapeliyhteisö saa markkinoida rahapelejä ja rahapeliyhteisöä, jos markkinointi ei edistä sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja aiheuttavaa pelaamista ja jos markkinoinnilla ohjataan rahapelikysyntää lain mukaiseen rahapelitoimintaan. Markkinointia ei saa kohdistaa alaikäisiin. Markkinoinnissa ei saa kuvata runsasta pelaamista myönteisesti eikä pelaamattomuutta tai kohtuullista pelaamista kielteisesti.

Saman lain mukaan rahapeliä markkinointi on kielletty muualla kuin erityisissä peleissä, pelikasinoissa ja raviradoilla, joihin pelit tai niiden myyntipiste on sijoitettu, jos pelihin on pelisääntöjen vahvistamisen yhteydessä todettu liittyvän erityinen pelihaittojen vaara. Pelaajille voidaan kuitenkin antaa tietoa edellä mainittujen pelien pelikohteista, pelipaikoista, peliehdoista, pelimaksuista, voittojen todennäköisyydestä ja voitoista.

Vuoden 2010 lainmuutoksella annettiin arpajaislain 42 pykälässä säädetylle arpajaistoinnin valtakunnallisesta valvonnasta vastaavalle Poliisihallitukselle toimivalta rahapeliä toimeenpanon ja markkinoinnin kieltämiseen. Jos rahapeliyhteisö harjoittaa arpajaislain vastaista markkinointia, voi Poliisihallitus kieltää rahapeliä markkinoinnin. Tällainen kieltäminen voidaan kohdistaa rahapelin toimeenpanijaan sekä elinkeinoharjoittajaan tai yhteisöön, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja, luovuttaa tilan rahanautomaattien käytettävänä pitämiseen tai markkinoi rahapelejä. Kyseisen rahapeliä markkinoinnin kieltämisen tehosteeksi Poliisihallitus voi asettaa uhkasakon.

Poliisihallituksen tehtävänä on valvoa, että rahapeliä markkinoinnissa noudatetaan arpajaislain ohella kuluttajansuojalain säännöksiä. Vuoden 2010 arpajaislain muutoksen yhteydessä säädettiin myös rahapeliyhtiöiden velvollisuudesta antaa vuosittain sisäasiainministeriölle ja Poliisihallitukselle selvitys rahapeliä markkinoinnista.

4.3.5 Laiton rahapelitoiminta

Vuoden 2010 alussa voimaantulleen arpajaislain muutoksen myötä lakiin lisättiin Poliisihallitukselle mahdollisuus rahapelin toimeenpanon kieltämiseen ja rahapelin markkinoinnin kieltämiseen. Kieltojen tehostamiseksi Poliisihallituksella on mahdollisuus asettaa uhkasakko. Ennen lain muutosta valvovana viranomaisena toimineella sisäasiainministeriöllä ei ollut mahdollisuutta kieltää tai keskeyttää ilman lupaa tai luvan vastaisesti toimeenpantuja rahapelejä.

Laittoman rahapelitoiminnan valvonta käsittää viranomaisaloitteisen lainvastaiseen toimintaan ja markkinointiin puuttumisen sekä hallinnon ulkopuolelta tulevien aloitteiden käsittelyn. Muun kuin lakisääteisen yksinoikeuden haltijan toimeenpanema rahapelitoiminta on kiellettyä ja rikoslain mukaan rangaistavaa. Poliisihallitus voi lähettää rahapelin toimeenpanijalle lausuntopyynnön tai tehdä poliisille tutkintapyynnön sen selvittämiseksi, syyllistyykö rahapelin toimeenpanija tai muu taho, kuten tällaisen toiminnan edistäjä, mahdollisesti rikokseen.

Tuomioistuimissa on viime vuosina ollut esillä joitakin arpajaisrikosta koskevia oikeustapauksia. Kouvolan hovioikeus antoi 9.12.2010 tuomion asiassa (diarinumero R 10/273), joka koski ilman rahapelilupaa toimeenpantavien arpajaisien edistämistä. Hovioikeus totesi, että ilman Suomessa voimassaolevaa rahapelilupaa toimeenpantujen arpajaisien edistäminen julkaisemalla mainosaineistoa, jolla suoraan tai epäsuorasti mainostetaan niitä, täyttää arpajaisrikoksen tunnusmerkistön.

Arpajaislain mukaan Poliisihallitus voi tietyin laissa mainituin edellytyksin kieltää rahapelin toimeenpanon ja arpajaislain vastaisen rahapelien markkinoinnin. Poliisihallitus voi asettaa edellä mainittujen kieltojen tehosteeksi uhkasakon. Poliisihallitus tuomitsee rahapelin toimeenpanokiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon maksettavaksi. Rahapelien markkinoinnin toimeenpanoa koskevan kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon tuomitsee markkinatuomioistuimien maksettavaksi Poliisihallituksen hakemuksesta.

Sisäasiainministeriö teki vuonna 2009 viisi tutkintapyyntöä poliisille. Poliisihallitus teki vuonna 2010 neljä ja vuonna 2011 kolme tutkintapyyntöä poliisille. Tutkintapyynnot koskivat rahankeräysrikoksia sekä arpajaisrikoksia.

4.3.6 Markkinointiarpajaiset

Vuonna 2011 tehdyn kuluttajansuojalain muutoksen myötä vastikkeelliset markkinointiarpajaiset ovat tietyin edellytyksin sallittuja. Kuluttajansuojalakia (38/1978) muutettiin kumoamalla 2 luvun 14 pykälä, jonka seurauksena markkinointiarpajaiset – joissa vastikkeena edellytetään ainoastaan hyödykkeen ostamista tai ostotarjouksen tekemistä – ovat lähtökohdaisesti sallittuja. Tämän seurauksena markkinoille tuli vuoden 2011 aikana täysin uudenlaisia markkinointiarpajaisia, joille tyypillistä oli ns. esiarvotut voitot. Näissä oli usein arvoltaan poikkeuksellisen huomattava päävoitto ja voittamisen todennäköisyys äärimmäisen pieni. Tällaisissa uudentyylisissä markkinointiarpajaisissa voitto jäi suurella todennäköisyydellä jakamatta.

Markkinointiarpajaiset eivät kuulu arpajaislain soveltamisalaan, mutta tosiasiaa tällaiset uudentyyliset markkinointiarpajaiset muistuttavat läheisesti raha-arpajaisia. Kuluttaja-asiamies on ottanut kantaa tällaisten arpajaisien hyväksyttävyyteen ja todennut näiden olevan kuluttajansuojalain vastaisia (Kuluttaja-asiamiehen kirje 14.3.2012 KUV/6183/41/2011). Hyväksyttävien markkinointiarpajaisien tarkoituksena on aidosti oltava tietyn tavaran tai palvelun myynnin edistäminen eikä varojen hankkiminen arpajaisia hyväksi käyttämällä. Poliisihallitukselle tulee jatkuvasti pohdittavaksi rajanvetoa markkinointiarpajaisien ja arpajaislain soveltamisalaan kuuluvien arpajaisien välillä.

4.3.7 Rahapelijärjestelmä ja rahanpesu

Rahapelit ovat osa taloudellista toimintaa ja siten myös yksi mahdollinen alue, jota voidaan käyttää rahanpesuun. Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä (503/2008) eli ns. rahanpesulaki, koskee kaikkia kolmea Suomessa toimivaa rahape-lyhteisöä sekä elinkeinoharjoittajia ja yhteisöjä, jotka välittävät rahapeleihin liittyviä osallis-tumisilmoituksia ja -maksuja. Edellä mainitut toimijat ovat lain mukaan velvollisia tietyin perustein tunnistamaan asiakkaansa, seuraamaan toiminnassaan tavallisuudesta poikkeavia liiketoimia ja tekemään ilmoituksia epäilyttävistä liiketoimista Rahanpesun selvittelykes-kukselle.


■ FATF

Rahanpesunvastainen toimintaryhmä FATF (Financial Action Task Force) on hallitusten välinen elin, joka asettaa standardeja ja kehittää menettelytapoja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi. FATF on alun perin vuonna 1990 antanut 40 suositusta sen estämiseksi, ettei rahoitusjärjestelmiä käytetä väärin huumausainekaupasta peräisin olevan rahan

pesemiseen. Vuosien varrella suosituksia on tarkistettu rahanpesurikollisuuden muutoksien mukana.

Viimeisimpänä kehityksenä tällä saralla on helmikuussa 2012 annetut uudet standardit. FATF:n standardeja käytetään yli 180 maassa. Suomi on FATF:n jäsen. FATF suorittaa maatarkastuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa rahanpesun ja terrorismin estämiseksi tehdyt kansalliset toimenpiteet riittäviksi.

■ Rahanpesudirektiivi

EU sääntely rahanpesun ja terrorismin alalla perustuu paljolti FATF:n vahvistamiin kansainvälisiin normeihin. Tällä hetkellä on voimassa rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen annettu direktiivi 2005/60/EY eli ns. kolmas rahanpesudirektiivi. Neljäs rahanpesudirektiivi on valmisteltavana. 

5

KUINKA PALJON RAHAA PELEISSÄ LIIKKUU?

- Pelikulutusta kuvaa parhaiten pelien bruttotuotto eli pelikateluku, joka muodostuu pelimyyntin ja pelaajien saamien voittojen erotuksesta. Suomessa se oli vuonna 2011 yhteensä 1 620,7 miljoonaa euroa.
- Pelimyynti kuvaa kaikkia pelien myynnissä liikkuvia summia, joista palautuu kunkin pelin palautusprosentin suuruinen osuus pelaajalle mahdollisesti uudelleen pelattavaksi. Suomalaisten rahapeliyhteisöjen pelimyynti Suomessa oli vuonna 2011 yli kymmenen miljardia euroa, josta pelaajille palautui voittoina yli kahdeksan miljardia euroa.
- Keskimäärin jokainen yli 18-vuotias suomalainen käytti 376,4 euroa rahapeleihin vuonna 2011.
- Peliyhtiöiden tuotot ovat kasvaneet tämän vuosikirjan tarkastelujaksolla 2009-2011. Prosentuaalisesti eniten kasvua on Raha-automaattiyhdistyksellä, mutta Veikkauksen tuotto oli rahapeliyhteisöistä suurin.
- Raha-automaattiyhdistyksen vuoden 2011 kasvua selittää merkittävästi peliyhteisön internet-pelitoiminnan ensimmäinen täysi toimintavuosi. Vuonna 2011 Veikkauksen pelien internet-pelaaminen kasvoi noin 20 prosenttia ja Fintoton pelien pelaaminen internetissä lisääntyi noin 11 prosenttia.

5.1. Rahapeliemien myynti

Rahapeliyhteisöjen toimeenpanemien pelien myynti Suomessa oli vuonna 2011 yhteensä 10 052,8 miljoonaa euroa. Tästä Raha-automaattiyhdistyksen osuus oli yhteensä 8 061,2 miljoonaa euroa, Veikkaus Oy:n osuus 1 792,7 miljoonaa euroa ja Fintoto Oy:n 198,9 miljoonaa euroa.

Raha-automaattiyhdistyksen toimeenpanemien pelien osalta korkea pelimyyntiluku liittyy raha-automaattien ja kasinopelien luonteeseen peleinä, joissa palautusprosentti on korkea ja voitot pelataan usein useaan otteeseen takaisin peliin. Näin pelimyyntin ero pelikatteen, eli pelien bruttotuottoon, kasvaa suureksi. Todellista pelikulutusta kuvaakin paremmin juuri pelikateluku, joka muodostuu pelimyyntin ja pelaajille maksettujen voittojen erotuksesta.

Taulukko 1 | Rahapeliyhteisöjen rahapeliemien myynti vuosina 2009–2011 (Me)

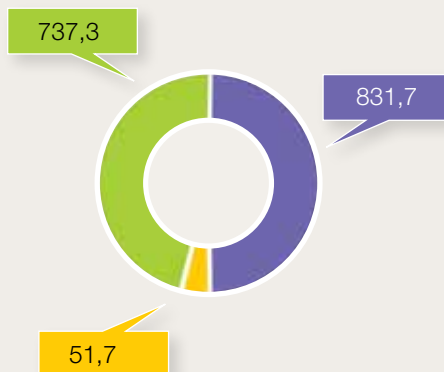
Peliyhteisö	2011	2010	2009
Raha-automaattiyhdistys*	8 061,2	6 924,8	6 545,9
Veikkaus Oy	1 792,7	1 689,9	1 557,6
Fintoto Oy	198,9	193,0	203,6
Yhteensä	10 052,8	8 807,7	8 307,1

* Raha-automaattiyhdistyksen osalta esitetyt luvut on muunnettu vertailukelpoiksi muihin rahapeliyhteisöihin nähden kaavamaisen laskentakaavan mukaan eikä Raha-automaattiyhdistys käytä taulukossa esitetyn mukaisia lukuja tilinpäätöksessään.

Rahapeliyhteisöjen pelien bruttotuotto pelaajille maksettujen voittojen jälkeen vuonna 2011 oli yhteensä noin 1 620,7 miljoonaa euroa, josta Raha-automaattiyhdistyksen osuus oli noin 737,3 miljoonaa euroa, Veikkauksen noin 831,7 miljoonaa euroa ja Fintoton noin 51,7 miljoonaa euroa.

Kaavio 2 | Rahapeliyhteisöjen bruttotuotto, ennen arpajaisveroa ja toimintakuluja vuonna 2011 (Me)

■ Veikkaus
■ Fintoto
■ RAY



5.2 Pelaajille maksetut voitot

Pelaajille maksettujen voittojen määrä on kasvanut pelaamisen kasvun myötä. Vuodesta 2009 vuoteen 2010 kasvua oli yhteensä 6,5 prosenttia ja vuodesta 2010 vuoteen 2011 yhteensä 15,8 prosenttia.

Raha-automaattiyhdistyksen peleistä pelaajille maksetut voitot vuodesta 2009 vuoteen 2010 kasvoivat kuusi prosenttia ja vuodesta 2010 vuoteen 2011 17,1 prosenttia, Veikkauksen peleistä maksettujen voittojen arvo kasvoi vuodesta 2009 vuoteen 2010 12,2 prosenttia ja vuodesta 2010 vuoteen 2011 8,2 prosenttia. Fintoton peleistä maksettujen voittojen arvo väheni vuodesta 2009 vuoteen 2010 viisi prosenttia mutta kasvoi 2,9 prosenttia vuodesta 2010 vuoteen 2011.

Taulukko 2 | Rahapeliyhteisöjen pelaajille maksamat voitot vuosina 2009–2011 (Me)

Maksetut voitot	2011	2010	2009
Raha-automaattiyhdistys	7 323,9	6 251,9	5 896,6
Veikkaus Oy	961,0	888,0	791,1
Fintoto Oy	147,2	143,1	150,7
Yhteensä	8 432,1	7 283	6 838,4

5.3 Rahapelikulutus henkilöä kohden

Rahapeliyhteisöjen peleihin käytettiin vuonna 2011 yhteensä 1 620,7 miljoonaa euroa. Keskimäärin jokainen suomalainen 18 vuotta täyttänyt ja sitä vanhempi käytti 376,4 euroa rahapeleihin.

Veikkauksen pelejä pelattiin jokaista täysi-ikäistä asukasta kohden

- vuonna 2009 keskimäärin 180,4 eurolla
- vuonna 2010 keskimäärin 187,5 eurolla
- vuonna 2011 keskimäärin 193,2 eurolla

Fintoton pelejä pelattiin jokaista täysi-ikäistä asukasta kohden

- vuonna 2009 keskimäärin 12,5 eurolla
- vuonna 2010 keskimäärin 11,7 eurolla
- vuonna 2011 keskimäärin 12,0 eurolla

Raha-automaattiyhdistyksen pelejä pelattiin jokaista täysi-ikäistä asukasta kohden

- vuonna 2009 keskimäärin 152,8 eurolla
- vuonna 2010 keskimäärin 157,3 eurolla
- vuonna 2011 keskimäärin 171,3 eurolla

5.4 Rahapelaamisen kehitys

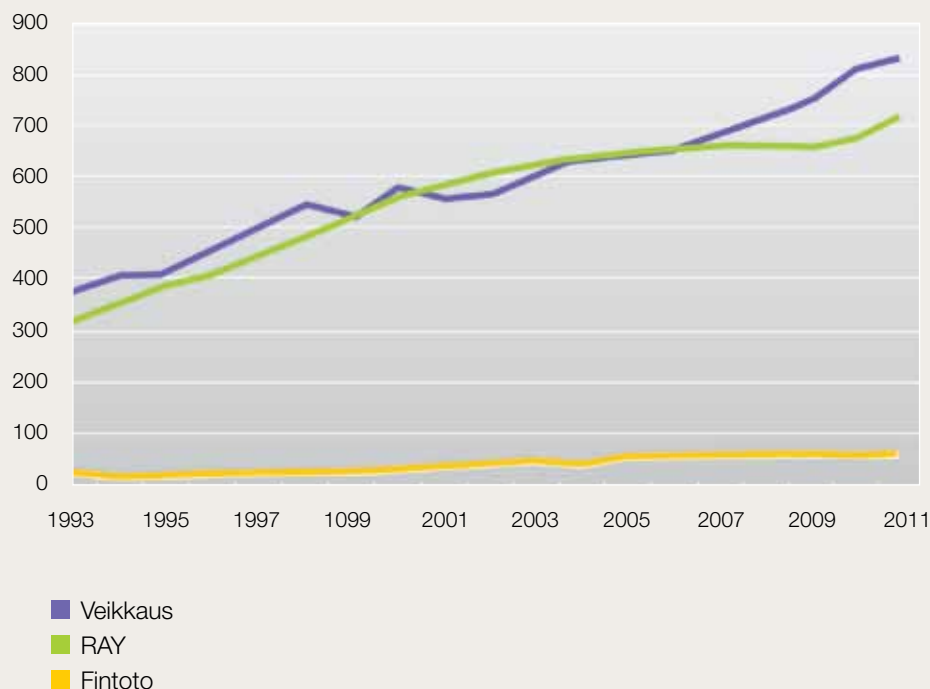
Suomalaisten rahapeliyhteisöjen tuotot kasvoivat ennätyskellisen paljon vuonna 2011. Raha-automaattiyhdistyksen tuotot kasvoivat eniten. Rahapeliyhteisöjen bruttotuotto on vuodesta 2009 vuoteen 2011 kasvanut noin 1 468,6 miljoonasta eurosta 1 620,7 miljoonaan euroon.

Fintoto Oy:n tuotto pelaajille maksettujen voittojen jälkeen pieneni vuonna 2010 mutta kasvoi hieman vuonna 2011. Vuoden 2012 alusta voimaantulleen arpajaislain muutoksen myötä kaikki hevoskohteiset rahapelit siirtyivät Fintoto Oy:n toimeenpantaviksi. Veikkaus Oy:ltä siirtyivät tuolloin V75 ja V5 Fintoto Oy:lle, joka toimeenpantee pelejä nimenmuutoksen jälkeen Toto-75 ja Toto-5 nimisinä.

Raha-automaattiyhdistyksen pelien tuotto on kasvanut vuoden 2009 noin 649 miljoonasta eurosta vuoden 2011 noin 737,3 miljoonaan euroon. Suurin osa vuoden 2011 kasvusta selittyy sillä, että vuosi 2011 oli Raha-automaattiyhdistyksen internet-pelitoiminnan ensimmäinen täysi toimintavuosi. 1.10.2010 voimaantulleen arpajaislain muutoksen myötä rahapelaamisen sallittu ikäraja nousi 18-vuoteen. Raha-automaattien osalta muutos tuli voimaan 1.7.2011.

Veikkaus Oy:n pelien tuotto on kasvanut vuoden 2009 766,5 miljoonasta eurosta vuoden 2011 831,7 miljoonaan euroon.

Kaavio 3 | Rahapeliyhteisöjen tuotto pelaajille maksettujen voittojen jälkeen 1993–2011 (Me)



5.5 Pelaaminen internetissä

Internetissä pelaaminen lisääntyy vuosi vuodelta. Raha-automaattiyhdistyksen pelitoiminta internetissä alkoi vuonna 2010. Veikkauks Oy:n pelien internetpelaamisen kasvu on hidastunut mutta pelaaminen internetissä on silti lisääntynyt vuosittain noin 20 prosentilla. Fintoto Oy:n pelien pelaaminen internetissä ei kasvanut vuonna 2010 edelliseen vuoteen verrattuna mutta kasvoi vuonna 2011 noin 11 prosenttia.

Taulukko 3 | Rahapeliyhteisöjen pelimyynti internetissä 2009–2011 (Me)

Veikkaus Oy*	2011	2010	2009
Arvontapelit (sis. Lotot, Jokerit ja Keno)	258	221	Vedonlyöntipelit 116,3
Pelisalipelit	101	56	Lottopelit 101,7
Urheilupelit: Vedonlyönti	141	132	Muut urheilupelit 35,4
Urheilupelit: Veikkaukset	41	36	Muut pelit 104,0
Yhteensä	541	445	Yhteensä 357,4
	%	%	%
Kasvua edellisestä vuodesta	21,2	24,9	Kasvua edellisestä vuodesta 19
*Veikkauksen pelien jaottelu muuttui vuonna 2010.			
Fintoto oy	2011	2010	2009
Toto-internetpeli	93,0	83,9	83,9
	%	%	%
Kasvua edellisestä vuodesta	10,8	0,0	3,5
Raha-automaattiyhdistys	2011	2010	
	660	51	
	%	%	
Kasvua edellisestä vuodesta	1 194	0,0	

5.6 Pelien myynti peliyhteisöittäin ja peliryhmittäin

Tässä luvussa kuvataan eri pelimuotojen myynnin jakautuminen vuonna 2011 peliyhteisöittäin sekä myynnin muutokset vuosina 2009–2011.

Raha-automaattiyhdistys

Raha-automaattiyhdistyksen pelimuodoista eniten lisääntyivät pelaaminen raha-automaateilla sekä internetissä. Rahapelaaminen ravintolapöytäpeleissä on vähentynyt mutta pelaaminen Grand Casinolla Helsingissä on lisääntynyt. Kaikkiaan raha-automaattiyhdistyksen peleihin käytetty rahamäärä kasvoi vuodesta 2009 vuoteen 2011 noin 1 515 miljoonaa euroa ja tuotto pelaajille maksettujen voittojen jälkeen 88 miljoonaa euroa.

Kaavio 4 | Raha-automaattiyhdistyksen pelien jakauma pelien myynnin perusteella vuonna 2011 (%)



Taulukko 4 | Raha-automaattiyhdistyksen pelilajikohtaisen myynnin muutokset vuosina 2009–2011 pelatun kokonaismäärän mukaan (Me)

	2011	2010	2009
Raha-automaatit	6 499	5 966	5 684
Pöytäpelit, pl. kasino	216	236	267
Pelikasinotoiminta	687	671	595
Internetpelit	660	51	
Yhteensä	8 061	6 925	6 546

Taulukko 5 | Raha-automaattiyhdistyksen peliautomaattien määrä, kasinoiden ja pelisalien määrä, asiakaskäynnit ja sijoituspaikkamaksut vuosina 2009–2011

Raha-automaatit pelipisteissä*	2011	2010	2009
Sijoituspaikkoja, kpl	7 682	7 973	8 314
Sijoituspaikkamaksut, milj. euroa	99,5	93,6	89,9
Raha-automaatteja, pl kasino ja pelisalit, kpl	17 163	17 070	16 981
Ravintolapöytäpelit			
Sijoituspaikkoja, kpl	218	226	256
Sijoituspaikkamaksuja, milj. euroa	2,3	2,3	2,5
Pelejä, pl. kasino ja pelisalit, kpl	258	267	304
Pelisalit			
Pelisleja, kpl	77	75	74
Asiakaskäynnit, 1 000 henkilöä/vuosi			
Pelisalit	8 089	8 189	8 550
Grand Casino Helsinki	288	291	304

*Raha-automaattiyhdistyksen pelejä voi pelata yritysten tiloissa sijaitsevilla pelipisteillä sekä Raha-automaattiyhdistyksen omilla tiloissa, pelisaleissa ja kasinolla. Raha-automaattiyhdistyksen pelejä voi pelata myös internetissä.

Kaavio 5 | Veikkaus Oy:n pelien jakautuminen pelien myynnin perusteella vuonna 2011 (%)



Veikkaus Oy

Veikkauksen pelejä voi pelata paikallisesti asiamiespisteissä sekä internetissä. Myyntipaikkoja oli vuoden 2011 lopussa yhteensä 3 282 kappaletta.

Veikkaus Oy:n pelien ryhmittely:

- arvontapeleihin kuuluvat Lotto, Viking Lotto, VikingPlus; Viking Loton Lisävoittoluokat, Eurojackpot, Jokeri ja Keno.
- arpoihin kuuluvat Ässä-arpa, Mega-Ässä-arpa, Mini-Ässä-arpa, Casino-arpa, Luontoarpa, Onnensanat-arpa, Euro-arpa, Keno-arpa, Jokeri-arpa, teema-arvat ja jouluarvat
- pelisalipeleihin kuuluvat eBingo, Syke, urheilun tapahtuma-aikainen vedonlyönti Live-veto ja nettiarvat
- urheilupeleihin kuuluvat vedonlyönti- ja veikkauspelit Pitkäveto, Tulosveto, Moniveto, Voittajaveto, Vakioveikkaus ja Moniveikkaus

Arvontapeliin pelaaminen kasvoi vuonna 2010 edelliseen vuoteen verrattuna noin 8 prosentilla ja vuonna 2011 6 prosentilla. Arpojen myynti kasvoi vuonna 2010 kuudella prosentilla edelliseen vuoteen verrattuna mutta laski lähes 12 prosenttia vuoteen 2010 verrattuna. Urheilupeleistä vedonlyöntipeliin pelaaminen on kasvanut tasaisesti. Veikkauspeliin pelaaminen väheni vuonna 2010 edelliseen vuoteen verrattuna mutta kasvoi taas vuonna 2011 edelliseen vuoteen verrattuna.

Taulukko 6 | Veikkaus Oy:n pelien myynti pelilajeittain vuosina 2009–2011 (Me)

	2011	2010	2009
Arvontapelit	1 175,9	1 109,1	1 027,7
Arvat	125,9	142,9	134,7
Pelisalipelit	101,0	56,7	26,6
Urheilupelit, vedonlyönti	273,8	267,1	248,2
Urheilupelit, veikkauspelit	116,1	114,1	120,4
Yhteensä	1 792,7	1 689,9	1 557,6

Fintoto Oy

Raviratoja oli vuonna 2011 yhteensä 43 kpl. Vuonna 2011 järjestettiin yhteensä 607 ravitapahtumaa, joissa katsojia oli yhteensä 730 000. Ravitapahtumien lisäksi Totoa voi pelata asiamiespisteissä sekä internetissä. Internet-pelaamisen mielenkiintoa lisäävät suorat televisiolähetykset raviradoilta. Fintoto Oy:n liikevaihto koostuu totopelien pelituotoista raviradoilla ja asiamiespisteissä, kasvavasta totopelaamisesta internetissä sekä pienestä määrästä ulkomaisia pelituottoja.

Totopelaaminen raviradoilla on pienentynyt vuosien 2009 ja 2011 välillä. Toton pelaaminen internetissä pysyi samansuuruisena vuosien 2009 ja 2010 välillä mutta kasvoi vuonna 2011 edelliseen vuoteen verrattuna lähes 11 prosentilla. 📊


Taulukko 7 | Totopelien myynti 2009–2011 (Me)

	2011	2010	2009
Ratapeli	19,2	19,6	22,4
Radalta radalle – peli	3,6	4,1	5,4
Toto-pelipisteet	82,9	85,2	91,8
Internet-peli	93,0	83,9	83,9
Yhteensä	198,7	192,8	203,5

6

MITÄ TUTKIMUS KERTOO RAHAPELAAMISEN YLEISYYDESTÄ JA ONGELMAPELAAMISESTA?

- Arpajaislaissa todetaan, että arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia ongelmia on seurattava ja tutkittava.
- Vuonna 2011 noin 3,1 miljoonaa 15–74-vuotiasta suomalaista oli pelannut jotain rahapeliä viimeisen vuoden aikana.
- Miehet pelaavat enemmän ja useammin rahapelejä kuin naiset ja he myös aloittavat rahapelaamisen nuorempana kuin naiset.
- Suomalaisten suosikkipelejä ovat lotto- ja jokeripelit, raha-automaattipelit ja raaputusarvat.
- Samana vuonna ongelmapelaajiksi luokitettiin noin 110 000 15–74-vuotiasta suomalaista.
- Rahapelaamisesta aiheutui taloudellisia vaikeuksia, stressiä ja ahdistusta, masennusta ja syyllisyyttä.
- Ongelmapelaajilla voi olla samanaikaisia mielenterveyteen ja alkoholin kulutukseen liittyviä ongelmia.
- Enemmistö suomalaisista uskoo yksinoikeusjärjestelmän olevan hyvä tapa rajoittaa rahapelaamisen haittojen laajenemista.

 Arpajaislaissa todetaan, että arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia ongelmia on seurattava ja tutkittava. Seurannasta ja tutkimuksesta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö ja rahapeliyhdistykset korvaavat valtiolle toiminnasta aiheutuvat kustannukset. Ensimmäisen Suomalaisen rahapelaamisen vuosikirjan ilmestymisen jälkeen raha- ja ongelmapelaamisen tutkimus on vain kasvanut, kuten esimerkiksi vuonna 2012 ilmestyneessä Rahapelaaminen Suomessa -kirjassa todetaan. Rahapelaamisen seuranta, tutkimus, ehkäisy ja hoito ovat vakiinnuttaneet paikkansa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella (THL). Tutkimusta tehdään sekä yhteiskunta- että kansanterveystieteellisestä näkökulmasta.

6.1 Rahapelaamisen yleisyys

Vuonna 2011 toteutettiin sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiantona kolmas Suomalaisen rahapelaaminen -kysely. Kyselyn suunnittelusta vastasi THL ja tiedonkeruusta Taloustutkimus Oy. Siinä selvitettiin 15–74-vuotiaiden suomalaisten raha- ja ongelmapelaamista sekä vastaajien asenteita rahapelaamiseen, yksinoikeusjärjestelmään ja ongelmapelaamiseen. Kysely toteutettiin puhelinhaastatteluina, joiden lukumäärä oli 4484 (vastausprosentti 39,9 %). Tutkimukseen vastanneista 78 prosenttia oli pelannut jotain rahapeliä viimeisen vuoden aikana: tulos vastaa arviolta 3,1 miljoonaa 15–74-vuotiasta suomalaista. Täysin pelaamattomia oli kahdeksan prosenttia vastaajista.

6.1.1 Pelaaminen alkaa yleensä teinivuosina

Suomalaisten rahapelaaminen 2011 -kyselyn mukaan suomalaiset aloittavat rahapelaamisen yleensä teinivuosina. Keskimääräiseksi aloitusiäksi tuli noin 17 vuotta, vaikka nuorimmat pelaajat olivat aloittaneet 10–14-vuotiaina. Aloituspelejä oli useimmiten raha-automaattipelejä. Nykyisin myös raha-automaateissa on 18 vuoden ikäraja.

Miehistä 83 prosenttia vastasi pelanneensa jotain rahapeliä, kun taas naisista oli pelannut 73 prosenttia. Miehet pelasivat eniten Veikkauksen lotto- ja jokeripelejä, RAY:n raha-automaattipelejä ja Veikkauksen raaputusarpoja. Miehet osallistuivat keskimääräisesti useampanaan rahapeliin kuin naiset. Miehet aloittivat myös nuorempina (noin 15-vuotiaina) rahapelaamisen kuin naiset (19-vuotiaina). Enemmistö miehistä pelasi kerran viikossa rahapelejä, kun taas naisten enemmistö pelasi kerran kuukaudessa. Miehet käyttivät keskimäärin 18 euroa rahapeleihin viikon aikana ja naiset käyttivät keskimäärin 8,5 euroa.

Rahapelejä pelanneista vastaajista 21 prosenttia oli pelannut myös internetissä. Eniten verkossa pelasivat 25–34-vuotiaat, toiseksi eniten 35–49-vuotiaat ja kolmanneksi eniten pelasivat 15–24-vuotiaat. Eniten rahapelejä pelattiin Veikkauksen sivustolla (90 %), sen jälkeen ulkomaisten rahapeliyhtiöiden sivustoilla (16 %) ja sitten RAY:n sivustolla (15 %). PAF:in sivustolla pelasi 11 prosenttia ja Fintoton sivustolla seitsemän prosenttia vastaajista.

6.1.2 Rahapelaaminen on hieman lisääntynyt

Pelaamisen useutta tarkasteltaessa löytyi päivittäin pelaavia eniten 65-vuotiaiden ja sitä vanhempien joukosta. Useita kertoja viikossa pelaavia oli eniten 15–24-vuotiaiden joukossa. Nuorimmissa ikäryhmissä harvemmin kuin kerran kuukaudessa pelaavien joukko oli suurin, kun taas muissa ikäryhmissä pelattiin useimmiten kerran viikossa.

Eniten rahapeleihin käyttivät rahaa viikon aikana 35–49-vuotiaat (keskimäärin 17,10 euroa). Yli 2000 euroa kuussa nettona ansaitsevat ja työelämässä olevat käyttivät eniten rahaa rahapeleihin: ensin mainitut käyttivät 18 euroa viikossa ja jälkimmäiset 15,23 euroa viikossa. Eniten rahaa rahapeleihin käytettiin Suur-Helsingin alueella (keskimäärin 20,34 euroa viikossa).

Väestökyselytulosten perusteella suomalaisten rahapelaaminen on prosentuaalisesti (2007: 73 %, 2011: 78 %) hieman lisääntynyt tarkasteltaessa kuluneen vuoden aikana tapahtunutta pelaamista. Miehet pelasivat sekä 2007 että 2011 enemmän kuin naiset ja ero oli kasvanut kahdella prosenttiyksiköllä miesten hyväksi vuonna 2011. Pelatuimmat rahapelit pysyivät samoina: suomalaiset pelasivat erityisesti lottopelisiä, raha-arpoja ja raha-automaattipelejä.

Pelaaajarometri 2011 -tutkimuksen mukaan rahapelejä pelaa 80 prosenttia väestöstä, mutta aktiivisesti vähintään kerran kuussa niitä pelaa 57 prosenttia suomalaisista. Perinteisiä rahapelejä pelaa yli 40-vuotiaista 63 prosenttia, kun taas verkkorahapelejä pelaavat nuoremmat. Miehistä aktiivisia rahapelaajia oli 67 prosenttia, kun taas naisten keskuudessa aktiivisia rahapelaajia oli 46 prosenttia. Miehet olivat myös aktiivisempia verkkorahapelaajia (22 %) kuin naiset, joista vain kuusi prosenttia pelasi verkkorahapelejä säännöllisesti.

6.2 Ongelmapelaamisen esiintyvyys ja haitat

Ongelmapelaamista mitattiin Suomalaisten rahapelaaminen 2011 -väestökyselyssä South Oaks Gambling Screenin eli SOGS-R -testin avulla. SOGS-R koostuu rahapelaamista koskevista kysymyksistä, joihin annetuista vastauksista voi saada nollassa yhteen pistettä. Peli-ongelman taso määräytyy kokonaispistemäärän kautta: 0–2 pistettä merkitsee ongelmatonta suhdetta pelaamiseen, 3–4 pistettä ongelmapelaajaa ja viisi pistettä tai enemmän todennäköistä patologista pelaajaa. SOGS-kysymykset käsittelevät esimerkiksi pelaamisen hallintaa, pelaamisesta koettua syyllisyyttä sekä pelaamisen rahoittamista.

Aina ensimmäisestä rahapelikyselystä saakka vastaajilta on kysytty ongelmapelaamisen haitallisista seurauksista. Vuonna 2003 kysymykset esitettiin jotain rahapelejä vähintään kaksi kertaa kuussa pelanneille (N=2485). Vuonna 2007 vastaajia oli kahta tyyppiä: jotain rahapelejä vähintään kaksi kertaa kuussa pelanneet (N=2512) ja joskus rahapelejä pelanneet (N=4381). Vuonna 2011 vastaajiksi valikoituivat ne, jotka olivat pelanneet viimeisten 12 kuukauden aikana (N=3451).

Uusimman väestökyselyn mukaan 83,9 prosenttia viimeisen 12 kuukauden aikana pelanneista ei saanut yhtään SOGS-pistettä ja 1–2 pistettä kertyi 13,3 prosentille. Eniten pisteitä kaikille vastaajille kertyi kysymyksestä, jossa tiedusteltiin, onko viimeisen 12 kuukauden aikana pelannut enemmän kuin oli aikonut. Tähän oli jopa 14 prosenttia vastannut myöntävästi. Muihin kysymyksiin pisteitä kerryttävät vastaukset jäivät alhaisemmalle tasolle, useiden kysymysten kohdalla pariin prosenttiin.

6.2.1 Ongelmapelaajien määrä

Ongelmapelaajiksi väestökyselyn tulosten perusteella luokituttiin 2,7 prosenttia 15–74-vuotiaista vastaajista. Kolmesta neljään SOGS-pistettä sai 1,7 prosenttia vastaajista (väestöestimäänti 70 000 henkilöä) ja yli neljä pistettä sai prosentti vastaajista (väestöestimäänti 40 000 henkilöä). Lähemmin tarkasteltuna kolmesta neljään SOGS-pistettä saaneet olivat useammin

miehiä, 25–34-vuotiaita, 1001-1500 euroa kuukaudessa ansaitsevia, muulla eläkkeellä tai sairauslomalla olevia ja Kymenlaaksossa tai Etelä-Karjalassa asuvia. Yli viisi SOGS-pistettä saaneita oli eniten miesten, 25–34-vuotiaiden, 501–1000 euroa ansaitsevien, työttömien tai lomautettujen ja Pirkanmaalla asuvien keskuudessa.

Viimeisten 12 kuukauden aikana eniten pelatut rahapelit niiden keskuudessa, jotka saivat vähintään kolme SOGS-pistettä, olivat RAY:n raha-automaattipelit, Veikkauksen lotto- ja jokeripelit, raaputusarvat ja päivittäiset arvontapelit. Ongelmapelaaajiksi luokituneet käyttivät keskimäärin 52,44 euroa rahapeleihin viikon aikana. Todennäköiset patologiset pelaajat käyttivät keskimäärin 85 euroa rahapeleihin viikon aikana. Ongelmapelaaajiksi luokituneet käyttivät keskimäärin 11,5 prosenttia nettotuloistaan kuukausittain rahapeleihin. Rahassa tämä vastaa 22 miljoonaa euroa, mikä taas vastaa 15 prosenttia kaikkien 15–74-vuotiaiden suomalaisten kuukausittain käyttämästä rahamäärästä.

Vuonna 2007 viimeisen vuoden aikana ongelmapelaaajiksi (vähintään 3 SOGS-R -pistettä) luokitui 3,1 prosenttia (estimaattina 130 000 henkilöä) väestöstä. Todennäköisiksi peliriippuvaisiksi (vähintään 5 SOGS-R -pistettä) luokitui prosentti (estimaattina 42 000 henkilöä) väestöstä. Vuonna 2011 ongelmapelaaajiksi luokitui 2,7 prosenttia väestöstä (estimaattina 110 000 henkilöä) ja peliriippuvaisiksi prosentti (estimaattina 40 000 henkilöä) väestöstä. Rahapeliongelmistä kärsivien määrä ei ole ainakaan lisääntynyt.

Taulukko 8 | **Rahapelaamisesta aiheutuneet haitat**
Juomatapatutkimus 2008:n mukaan

Koettu haitta	Kuinka moni kokenut viimeisen 12 kk:n aikana, % (N=3704)
Rahapelaamisesta johtuvia taloudellisia ongelmia	1 %
Lainannut rahaa tai myynyt jotain saadakseen rahaa pelaamiseen	1 %
Kokenut terveysongelmia (myös stressiä ja ahdistus)	2 %
Pelannut suuremmilla summilla kuin olisi varaa hävitä	3 %
Tuntenut, että rahapelaaminen saattaa olla itselle ongelma	3 %
Pelannut aiempaa suuremmilla summilla	
saadakseen saman jännityksen tunteen	4 %
Arvosteltu rahapelaamisen takia	4 %
Yrittänyt voittaa takaisin hävityt rahat	5 %
Tuntenut syyllisyyttä rahapelaamisestaan	5 %

6.2.2 Rahapelaamisesta aiheutuneet haitat

Vuonna 2011 toteutetussa Nuorten terveystapatutkimuksessa 12–18-vuotiaista nuorista (N = 2002) päivittäin pelaavista kahdella kolmasosalla oli ongelmia rahan kanssa ja neljäsosalla oli ongelmia lähisuhteissaan. Puolella oli myös muita ongelmia. Säännöllisistä rahapelaajista (N = 536) 12-vuotiailla oli eniten ongelmia lähisuhteissa, kun taas muissa ikäluokissa koettiin syyllisyyttä ja häpeää. Satunnaisista rahapelaajista (N = 1466) harvempi kertoi rahapelaamiseen liittyvistä ongelmista. Eniten syyllisyyttä ja häpeää tunsivat 12-vuotiaat (7 %).

Vuoden 2008 Juomatapatutkimuksessa kysyttiin myös rahapelaamisesta ja rahapeliongelmissa. Tutkimuksen tulosten mukaan kaikista vastaajista 79 prosenttia oli pelannut jotain rahapeliä viimeisten 12 kuukauden aikana. Rahapelejä pelanneista 29 prosenttia oli nauttinut alkoholia tai muita päihteitä pelaamisen yhteydessä ja viidesosa oli pelannut päihtyneenä. Suurimmalla osalla vastaajista ei ollut kokemuksia ongelmapelaamisesta ja viidesosa pelaajista ei ollut pelannut lainkaan viimeisen vuoden aikana. Kuitenkin 1–5 prosenttia vastaajista oli kokenut rahapelaamisen aiheuttaneen taulukossa 8 mainittuja ongelmia.

Vuonna 2010 Peluuriin tulleista puheluista 86 prosenttia koski joko raha-automaattipelaamisen tai nettirahapelaamisen aiheuttamia ongelmia. Erityisesti ongelmia aiheuttivat hedelmäpelit ja nettipokeri. Pelaamisen aiheuttamista ongelmista muilla elämäalueilla kertoo taulukko 9 (s. 41).

Osalta pelaajista saatiin tietoa samanaikaisongelmista. Sekä miehet että naiset kärsivät mielenterveysongelmista, naiset hieman miehiä enemmän. Naiset kärsivät myös yksinäisyydestä, kun taas miehillä oli päihdeongelmia.

Vuonna 2011 Peluurin puhelutilastot osoittivat, että raha-automaattipelaaminen (muualla kuin internetissä) aiheutti edelleen eniten ongelmia pelaajille. Nettirahapelaaminen oli sekä naisten että miesten ongelma, mutta miesten kohdalla kyse oli useimmiten nettipoke-rista. Samanaikaisia ongelmia rahapelaajille aiheuttivat naisten kohdalla yksinäisyys, mielenterveysongelma ja velat tai taloudelliset vaikeudet. Miesten kohdalla velat tai taloudelliset vaikeudet, päihheet ja mielenterveysongelma aiheuttivat eniten samanaikaisongelmia.

6.3 Nuorten rahapelaaminen

Alaikäisten rahapelaaminen kiellettiin arpajaislakihankkeen ensimmäisen vaiheen muutosten astuttua voimaan. Veikkaus Oy nosti omien peliensä ikärajaa jo kesäkuussa 2009, mutta yleinen 18 vuoden ikäraja astui voimaan 1.10.2010. Raha-automaattipelien ikäraja yhtenäistyi 1.7.2011. Nuorten rahapelaamista on selvitetty kouluterveyskyselyn (2010) avulla. Nuorimmista ikäryhmistä on saatu tietoa myös Suomalaisten rahapelaaminen 2011- ja Pelaaja-barometri 2011 -kyselyjen avulla.

6.3.1 Kouluterveyskysely ja Nuorten terveystapatutkimus

Kouluterveyskyselyn vuosien 2010 ja 2011 yhdistettyjen koko maan kattavien tulosten perusteella peruskoululaisista (n = 101 167) 25 prosenttia pelasi rahapelejä harvemmin kuin kerran kuukaudessa ja 38 prosenttia ei ollut pelannut ollenkaan viimeisen vuoden aikana. Pojista 23 prosenttia pelasi harvemmin kuin kerran viikossa, kun taas tytöistä 29 prosenttia pelasi harvemmin kuin kerran kuukaudessa. Pelaamattomia tyttöjä oli yli puolet, kun pelaamattomia poikia oli 18 prosenttia.

Taulukko 9 | Rahapelaamisesta aiheutuneet ongelmat
Peluurin tilaston (2010) mukaan

Rahapelaamisesta aiheutunut ongelma	Mainittu Peluurin puheluissa, % (N=1120)
Taloudelliset vaikeudet	40 %
Hermostuneisuus ja levottomuus	40 %
Stressi	37 %
Ahdistus, masennus	20 %
Syällisyys	15 %
Häpeän tunne	13 %
Perhesuhteet heikentyneet	10 %

Ennen ikärajojen muutosta raha-automaattipelien kohdalla tehtiin Nuorten terveystapatutkimus 2011, jonka kohderyhmän muodostavat 12–18-vuotiaat nuoret (N=4566). Nuorilta kysyttiin rahapelaamisen useudesta viimeisen puolen vuoden aikana. Useimmiten pelasivat 16-vuotiaat pojat, joista 28 prosenttia pelasi pari kertaa viikossa. Vähiten pelasivat 12-vuotiaat pojat, joista hieman yli 74 prosenttia ei ollut pelannut mitään viimeisen puolen vuoden aikana. Tytöt pelasivat selvästi vähemmän kuin pojat: jokaisessa ikäluokassa yli puolet ei ollut pelannut mitään. Prosentuaalisesti eniten jokaisessa ikäluokassa oli niitä tyttöjä, jotka pelasivat vähemmän kuin pari kertaa kuussa.

6.3.2 Suomalaisten rahapelaaminen -kysely ja Pelaajabarometri

Suomalaisten rahapelaaminen 2011 -kyselyssä nuorin ikäryhmä muodostuu 15–24-vuotiaista. Tässä ikäryhmässä rahapelaaminen oli aloitettu noin 13-vuotiaana. Heidän ikäisistään yhteen rahapeliin oli osallistunut 20 prosenttia, kun taas 32 prosenttia ei ollut pelannut yhtäkään rahapeliä. Enemmistö (80 %) ei ollut pelannut mitään rahapeliä internetissä. Viimeisen 12 kuukauden aikana ikäryhmästä suurin osa oli pelannut rahapelejä harvemmin kuin kerran kuukaudessa. Viikon aikana rahaa kului rahapeleihin keskimäärin kymmenen euroa.

Vuonna 2011 toteutettuun Pelaajabarometri -kyselyyn vastasi 1079 10–75-vuotiaasta suomalaista. Vastaaajia ikäryhmässä 10–19-vuotiaat oli 155. Tässä ikäryhmässä aktiivisia perinteisten rahapelien pelaajia oli noin 25 prosenttia, kun verkkorahapelien aktiivisia pelaajia oli vain noin viisi prosenttia. Pojat olivat selkeästi aktiivisempia rahapelien pelaajia kuin tytöt.

Verkkorahapeliin kohdalla ero oli pienempi. Pojat pelasivat aktiivisimmin RAY:n rahapelejä, kun taas tytöt pelasivat aktiivisimmin Veikkauksen rahapelejä. 10–19-vuotiaista pojista noin seitsemän prosenttia väitti olevansa aktiivisia nettipokerin pelaajia. Kukaan ikäryhmästä ei pelannut muita ulkomaisia verkkorahapelejä kuin nettipokeria.

6.3.3 Korkeakouluopiskelijoiden terveystutkimus ja ostokokeet

Vuonna 2008 toteutetussa korkeakouluopiskelijoiden terveystutkimuksessa 5,9 prosenttia kaikista opiskelijoista jäi Lie/Bet-seulaan, mikä saattaa viitata ongelmapelaamiseen. Lie-Bet-kysely koostuu kahdesta pelaamista koskevasta kysymyksestä ja kysymysparin on todettu toimivan hyvin peliongelmiin tunnistamisessa. Seulaan jääminen oli yleisempää miehillä kuin naisilla ja suurin osa seulaan jääneistä opiskeli ammattikorkeakoulussa ja asui pääkaupunkiseudun ulkopuolella. Selittäviksi tekijöiksi seulaan jäämiselle osoittautui sukupuoli (mies), ikä, koulumuoto, parisuhde, kokopäivätyö, psykologiset oireet, runsas alkoholinkäyttö, opiskelu-uupumus ja internetin käytöstä aiheutuneet ongelmat vuorokausirytmisissä.

Syksyllä 2011 arvioitiin ikärajojen pitävyyttä vähittäisliikkeissä ostokokeilla (ks. osallistuva piilohavainnointi). Vähittäisliikkeille ei kerrottu ostokokeista etukäteen ja 18-vuotiaat tutkimusavustajat saivat tehtäväkseen pelata raha-automaateilla sekä ostaa alkoholia ja tupakkaa. Tutkimuksen tuloksista julkaistaan tieteellisiä artikkeleita.

6.4 Suomalaisen asenteista raha- ja ongelmapelaamiseen

Suomalaisten käsityksiä ongelmapelaamisesta on tutkittu rahapelikyselyissä vuodesta 2003 lähtien neljän vuoden välein. Tarkastelun kohteena ovat olleet esimerkiksi suomalaisten kä-

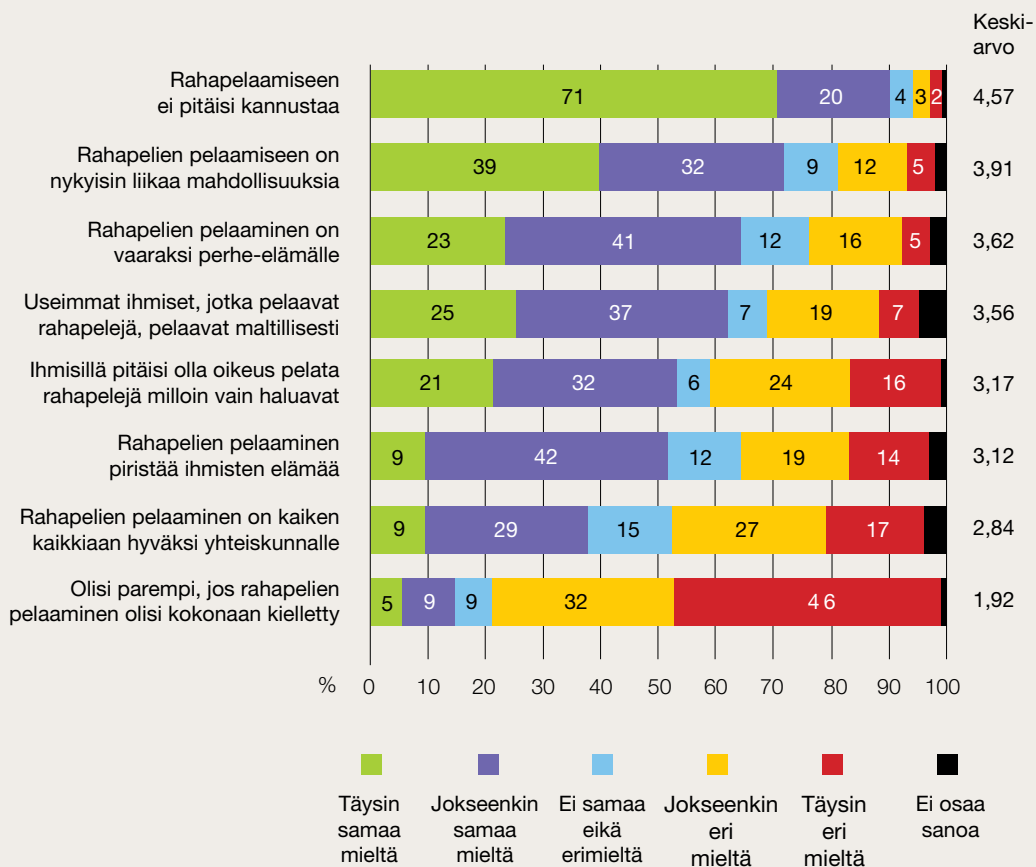
Taulukko 10 | Suomalaisen mielipiteitä rahapelaamisen tilasta sekä haittojen ehkäisystä 2003-2011

	2011	2007	2003
Rahapeliin ongelmapelaaminen			
on vakava ongelma	69 %	63 %	50 %
Pelaamisongelmat ovat lisääntyneet	60 %	57 %	39 %
Suomalainen yksinoikeusjärjestelmä			
on hyvä keino rajoittaa rahapelaamisesta			
aiheuttavia haittoja	75 %	71 %	-
Uusi 18 vuoden ikäraja			
on hyvä keino rajoittaa haittoja	85 %	-	-

sitykset rahapeliengon ongelmasta vakavana ongelmana sekä peliongelmien lisääntyminen. Vuodesta 2007 lähtien on kysytty kansalaisten mielipidettä myös nykyisestä kolmen yhtiön, RAY:n, Veikkauksen sekä Fintoton, yksinoikeusjärjestelmästä keinona rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen rajoittamisessa. Uusimmassa kyselyssä kysyttiin myös suomalaisten mielipidettä uudesta ikärajasta haittojen hallitsemisessa.

Kaavio 6 | Asenteet raha- ja ongelmapelaamista kohtaan (ATGS-8)

kaikki vastaajat , n=4484



6.5 Arpajaislaissa mainitut seuranta ja tutkimus

Arpajaislain 52 pykälä käsittelee arpajaisten toimeenpanosta aiheutuvien ongelmien seuranta, tutkimusta ja rahoitusta. Siinä todetaan, että ”arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia ongelmia on seurattava ja tutkittava. Ongelmien seurannasta ja tutkimuksesta vastaa sosiaali- ja terveysministeriö”. Sosiaali- ja terveysministeriö on sittemmin antanut toimeksiannon Taloustutkimus Oy:lle suomalaisten raha- ja ongelmapelaamista kartoittavista kyselytutkimuksista. Myös muuta rahapelitutkimusta on rahoitettu sosiaali- ja terveysministeriön kautta. Tutkimusrahoitusta on jakanut Suomen Akatemia ja apurahoja on jakanut Alkoholitutkimussäätiö. Yhteiskuntatieteellistä ja kulttuurista rahapelitutkimusta rahoittaa Pelisäätiö, jonka ovat perustaneet Raha-automaattiyhdistys, Veikkaus Oy ja Fintoto Oy vuonna 2008.


Rahapelaamisen seuranta, tutkimus, ehkäisy ja hoito on keskitetty Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle. Pääteet ja riippuvuus -osastolla tapahtuu kehittämistyö ja yhteiskuntatieteellinen rahapelitutkimus sekä Mielenterveys ja palvelut -osastolla tehdään kansanterveystieteellistä väestötutkimusta ja hoitotutkimusta.

6.5.1 THL:n järjestämät konferenssit ja seminaarit

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on järjestänyt sekä kansainvälisiä rahapelikonferensseja että kotimaisia rahapeliseminaareja. Ensimmäinen kansainvälinen rahapelikonferenssi oli nimeltään ”Gambling, Gender and Society” ja se pidettiin syyskuussa 2009. Konferenssissa tarkasteltiin rahapelaamista eri maissa (Suomi, Norja, Ranska, Australia, Iso-Britannia), sukupuolen merkitystä ja yhteiskunnan roolia rahapelitoiminnan sallijana. Luennoitsijoina olivat muun muassa Charles Livingstone, Emma Casey ja Ingeborg Lund. Toinen kansainvälinen konferenssi oli nimeltään ”Gambling, Public Policy and Health” ja pidettiin syyskuussa 2011. Tällä kertaa rahapelaamista tarkasteltiin kansanterveydellisestä ja sosiaalipoliittisesta näkökulmasta nuorten, perheiden ja pelaajien ollessa tutkimusten keskiössä. Luennoitsijoina olivat muun muassa Gerda Reith, Marianne Hansen ja Nicki Dowling. Konferenssin yhteydessä järjestettiin posterinäyttely tematiikkaan liittyvistä tutkimuksista.

Maaliskuussa 2010 järjestettiin seminaari ”Yötä päivää verkossa – Pelaamisen muodonmuutoksesta ja haitoista”, jossa tarkasteltiin tutkimuksen valossa verkkopelaamista ja erityisesti nettipokeria, käsiteltiin verkkopelaamista psykologisista ja kliinikon näkökulmista sekä pohdittiin pelaamisen hallintaa ja ongelmapelaamisen ehkäisyä. Saman vuoden syyskuussa ”Pelittääkö liikaa – mistä apua?” -seminaarissa esiteltiin ongelmapelaajien uusia tuki- ja hoitopalveluita ja työvälineitä asiakastyön tueksi alan ammattilaisille ja tiedotusvälineiden edustajille. Seminaarin pääpuhujana oli ongelmapelaajille suunnatun kognitiivisen käyttäytymisterapian uranuurtaja, psykologi, professori Robert Ladouceur Kanadasta.

Vuoden 2011 syyskuussa ”Tutkimuksesta eväitä pelihaittojen puheeksi ottoon ja hoitoon” -seminaarissa esiteltiin tuoretta tutkimustietoa asiakastyön tueksi nuorten terveystapatutkimuksesta, korkeakouluopiskelijoiden netin liikakäytöstä ja rahapelaamisesta, ikääntyneiden pelihaitoista, hoitoon hakeutumisen esteistä ja hoitokokemuksista, pelaamisen neurobiologiasta ja pelaajatypologioista. Seminaarin yhteydessä järjestettiin myös posterinäyttely tutkimus- ja kehittämishankkeista.

Suomalaiset rahapeliseminaarit kokoavat yhteen myös ministeriöiden ja rahapeliyhtiöiden edustajat ja tutkijat. Ensimmäinen seminaari käsitteli myös alkoholipolitiikkaa ja sen nimi oli ”Monopoli hyvässä ja pahassa – Poliitiikka, vastuullisuus ja valvonta”. Kuten alaotsikko kertoo, ministeriöiden edustajat tarkastelivat rahapeli- ja alkoholipolitiikkaa, rahapeliyhtiöiden ja Alkon edustajat esittivät näkemyksiään vastuullisuudesta, PTY:n johtaja ja tutkijat tulkitsivat ikärajoja ja lopuksi pohdittiin vastuullisuutta ja asenteita. Viimeisin rahapeliseminaari pidettiin joulukuussa 2012 ja sen aiheena olivat ”Internetin villit pelikuviot – Sääntely, markkinointi ja ikärajat”. Seminaarissa tarkasteltiin verkossa tapahtuvaa rahapelaamista lainsäädännön, rahapelitoiminnan ja pelaajien näkökulmista. Seminaarin päätti paneelikeskustelu, joka nosti vuoropuhelun ytimeen erityisesti pokerin pelaamisen elinkeinona ja toisaalta ongelmana. 

7

MITEN RAHAPELIHAITTOJA EHKÄISTÄÄN?

- Hallitusohjelmassa tehostetaan toimia koko väestön sekä erityisesti lasten ja nuorten suojelemiseksi rahapeliongelmiin aiheuttamilta haitoilta sekä sitoudutaan kehittämään rahapelihaittojen ehkäisyä.
- Arpajaislain tarkoitus on rahapelaamiseen kytkeytyvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentäminen.
- Uusittuun arpajaislakiin kirjattiin K-18 -ikäraja rahapelaamiselle ja rajoitettiin markkinointia.
- Viranomaistyöhön liittyvä haittojen ehkäisyn kokonaishanke kuuluu sosiaali- ja terveysministeriölle, joka on antanut sen toimeksi Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle.
- Vuosina 2010-2012 on tehostettu tiedotusta, tuotettu monipuolisia aineistoja sekä koulutettu työntekijöitä. Peliyhdistykset ovat kehittäneet omia vastuullisuustoimiaan. Viranomaiset ryhtyvät arvioimaan pelituotteiden haitallisuutta.

7.1 Rahapelihaittojen ehkäisy on laaja kokonaisuus

Tässä luvussa esitellään niitä toimia, joita niin viranomaiset, järjestöt kuin rahapeliyhteisöt tekevät rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Erityisteemana käsitellään myös vuosina 2010-2011 toteutunutta rahapelaamisen yleisen ikärajan nostoa 18 vuoteen. Sillä on ollut myönteinen vaikutus, koska nuorten pelaaminen näyttää vähentyneen muutoksen myötä, mutta ikärajavälillä sekä pelien markkinoinnissa on yhä haasteita.

Rahapelihaittojen ehkäisyllä tarkoitetaan rahapelihaittojen vähentämiseen ja ehkäisyyn tähtääviä, rahapeliä tarjontaan ja kysyntään vaikuttavia toimenpiteitä. Tarjontaan vaikutetaan erityisesti rahapeliä sääntelyllä ja pelijärjestelmään liittyvillä toimilla. Kysyntään pyritään vaikuttamaan rahapelihaittojen vähentämiseen tähtäävillä muilla, erityisesti tiedon lisäämiseen pyrkivillä (viestinnällisillä, kasvatuksellisilla ja koulutuksellisilla) toimenpiteillä, joissa kohteena on suuri yleisö, erityisesti pelaajat, heidän läheisensä ja eri alojen ammattilaiset.

Kansainvälisessä arviointitutkimuksessa pelihaittojen vähentämiseen tähtäävät toimenpiteet erotellaan usein kolmeen lajiin.

1. Pelitarjonta ja lainsäädäntö. Erityisesti rahapeliä saatavuus ja pelijärjestelmä -kysymykset.
2. Peliympäristö ja pelisuunnittelu. Erityisesti vastuullisen pelaamisen ohjelmat ja pelaajasuojelu.
3. Kasvatukselliset ja viestinnälliset toimenpiteet. Muun muassa julkaisut ja kampanjat rahapelaamisesta sekä siihen liittyvistä riskeistä.

Ehkäisevän työn toimenpiteet ovat luonteeltaan koko väestöä tai ainakin kaikkia rahapelejä harrastavia koskettavia tai esimerkiksi lapsille ja nuorille, heidän vanhemmilleen tai erinäisten syiden vuoksi ongelmapelaamiselle alttiille riskiryhmille kohdennettuja. Puhutaan yleisestä ja riskiehkäisystä.

Rahapeliä riskiestä varoittavalla viestinnällä (kampanjat ja julkaisut) ei tutkimusten mukaan yksittäisinä toimenpiteinä ole juurikaan vaikutusta ihmisten pelikäyttäytymiseen, mutta viestinnän avulla on mahdollista lisätä tietoa peleistä, pelaamisesta ja niihin liittyvistä riskeistä. Parhaimpaan tulokseen päästään useilla, toisiaan tukevilla toimenpiteillä, jotka kohdistuvat sekä kysyntään että tarjontaan. Yleinen terveyden ja hyvinvoinnin edistäminen, mielenterveyden edistäminen ja ehkäisevä päihdetyö ehkäisevät osaltaan pelihaittoja.

7.2 Rahapelihaittojen ehkäisy hallitusohjelmassa ja arpajaislaissa

Hallitusohjelmaan on kirjattu, että toimia koko väestön sekä erityisesti lasten ja nuorten suojelemiseksi rahapeli-ongelmien aiheuttamilta haitoilta tehostetaan ja sitoudutaan kehittämään rahapelihaittojen seuranta, tutkimusta, ehkäisyä ja hoitoa. Lisäksi viranomaisten, järjestöjen, peliyhteisöjen ja tutkimuslaitosten yhteistyötä pelihaittojen torjunnassa tehostetaan. Ohjelmassa todetaan, että nykyinen rahapeli-monopolijärjestelmä säilytetään ja sitä kehitetään rajoittamalla ulkomaille tapahtuvaa pelaamista.

Rahapelihaittojen ehkäisy merkittävin edistysaskel vuodesta 2009 on arpajaislain uudistus, jossa yhdeksi nimenomaiseksi lain tarkoituksiksi kirjattiin haittojen vähentäminen.

Sanatarkan sitaatin mukaan ”tarkoituksena on taata yleishyödyllisiin arpajaisiin osallistuvan oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.”

Sosiaali- ja terveysministeriön eli STM:n tehtäväksi määriteltiin lain 52 pykälän mukaisesti ongelmien seurannan ja tutkimuksen lisäksi niiden ehkäisyn ja hoidon kehittäminen. STM on osoittanut edellä mainitut arpajaislain mukaiset tehtävänsä pääosin Terveyden ja hyvinvoinnin laitokselle (THL). THL:n tehtävänä on rahapelihaittojen ehkäisyn ja hoidon kehittäminen sekä koordinaatio sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla.

7.3 Tiedotus, tukiaineistot ja koulutus

Arpajaislain muutoksista on haluttu tiedottaa tuoreeltaan. Sisäasiainministeriö avasi yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n kanssa arpajaislaki.fi -sivuston loppuvuodesta 2010. Sivustolla käytiin läpi keskeiset arpajaislakiin tulleet muutokset.

Arpajaislain muutoksen mukainen ikärajan nosto 18 vuoteen tuli voimaan asteittain, raha-automaattien osalta 1.7.2011 mennessä. Tästä syystä toukokuussa kyseisen 2011 verkkosivuston fokuksa kohdennettiin erityisesti lasten ja nuorten suojeluun liittyviin arpajaislain muutoskohtiin ja näiden muutosten perusteluun. Myös sivuston nimi ja osoite muuttuivat (nuoretpelissa.fi). Sosiaali- ja terveysministeriö rakensi uuden sivuston sisällön perustuen alla kuvattuun Nuoret pelissä -aineistoon. Kampanjasivusto oli käytössä maaliskuuhun 2012. Sittenmin sisältö on siirretty THL:n www.thl.fi/pelihatat -sivustolle osioon Nuoret pelissä.

THL tuotti yhteistyössä EHYT ry:n Pelitaito-projektin kanssa Nuoret pelissä -aineiston, joka käsittelee lasten ja nuorten digitaalista pelaamista ja rahapelaamista sekä haittoja, joita niistä voivat aiheutua. Aineisto (55-sivuinen kirjanen ja kaksi Power Point diasarjaa) on tarkoitettu tueksi lasten ja nuorten kanssa työskenteleville ammattilaisille sekä aihetta pohtiville vanhemmille ja muille läheisille. Aineiston tavoitteena on lisätä kasvattajien tietoutta sekä ymmärrystä lasten ja nuorten pelaamisesta ja siihen mahdollisesti liittyvistä ongelmista, helpottaa peliongelmiin tunnistamista ja niistä puhumista sekä edistää varhaista puuttumista.

Pelaamiseen voi liittyä haittoja, joista on hyvä olla tietoinen ja jotka on mahdollista välttää. Siksi pelaamista käsitellään Nuoret pelissä -aineistossa lähinnä riski- ja ongelmanäkökulmasta. Aineistossa löytyy tietoa myös pelien ikärajoista ja niiden perusteluista. Aineisto on saatavissa sähköisesti sekä suomeksi että ruotsiksi. Kirjasia on painettu vuosina 2011 ja 2012 yhteensä 20 000 kappaletta. Nuoria käsittelevän aineiston lisäksi THL on julkaissut katsauksen ikääntyneiden rahapelaamiseen 2010 (Avauksia-sarja 11/2010) sekä korkeakouluopiskelijoiden rahapelaamiseen ja internetin käyttöön 2011 (Raportteja-sarja 16/2011).

THL on mainitun aineiston lisäksi tuottanut monipuolista tietosisältöä ja julkaisuja rahapelihaittoja työssään kohtaaville, pelaajille ja heidän läheisilleen, esimerkkinä pelaajille suunnattu ”Liikaa pelissä. Tietoa rahapeleistä ja peliongelmaista” ja ”Suhteet pelissä. Tietoa ja tukea ongelmapelaajien läheisille”. Aineistotarjonta on saatettu tiedoksi vuoden 2012 aikana Suomen jokaiseen kuntaan ja sitä on markkinoitu kaikissa alan keskeisimmissä koulutustapahtumissa. Vuoden 2012 lopussa julkaistiin selkokielen tukiaineisto ”Rahapelaaminen ja peliongelma lyhyesti ja selkeästi” THL:n, Sininauhaliiton ja Peluurin yhteistyönä. Tukiaineistot on saatavissa myös ruotsiksi.

THL on myös tuottanut yhteistyössä järjestöjen kanssa Rahapeliongelmiin ehkäisy ja hoito -verkkokurssin (6 op), joka antaa valmiuksia ongelmien tunnistamisen, puheeksi oton

ja hoidon lisäksi rahapelihaittojen ehkäisyyn. Vuoden 2012 loppuun mennessä kurssille on osallistunut liki 400 sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaista. Vuoden 2012 syksyllä koulutukseen tuotettiin oma erillinen lyhytkurssi rahapelihaittojen ehkäisystä ja samalla kehitetään Pelihaitat -verkkosivuston ehkäisevän työn osiota. THL tuotti lisäksi yhteistyössä Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön eli YTHS:n kanssa syksyllä 2012 pilotoidun Netti- ja peliongelmat ja opiskelukyky -verkkokurssin (1-2 op) STM:n toimeksiannosta.

7.4 Ikäraja- ja valvonnan ja markkinoinnin haasteita

Rahapelaamisen aloitustien myöhentämisellä on suuri merkitys haittojen ennaltaehkäisyssä, sillä varhain aloitettu rahapelaaminen ennakoii myöhempää ongelmapelaamista. Arpajaislain 14 pykälässä kielletään kaikki rahapelit alle 18-vuotiailta. Tuoreen väestökyselyn mukaan ikärajalta olisi onnistuttu hillitsemään nuorten pelaamista. Tästä lisätietoja luvussa 6, jossa kerrotaan Suomalaisten rahapelaaminen 2011 -väestökyselyn tuloksista.

Ikärajan valvonta on haasteellinen tehtävä, joka kuuluu peliyhteisöjen ja pelejä tarjolle asettaneiden asiamiesten eli vähittäiskauppojen, kioskien tai huoltoasemien henkilöstön tehtäviin. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos on syksyllä 2011 tehnyt tutkimusta ikärajojen noudattamisesta. Kahdella paikkakunnalla testattiin ikärajojen pitävyyttä ostokokein tiettyjen ikärajatutotteiden (alkoholi, tupakka, raha-automaattipelit) osalta. THL tuotti vuonna 2012 ikärajojen noudattamisen tueksi aineistoa (”Ikärajojen noudattaminen on yhteinen asia. Alkoholit, tupakka ja rahapelit ovat K-18 –tuotteita.” Tiedä ja toimi -kortti).

Rahapelimainonta on yksi tekijä, jolla pyritään vaikuttamaan ihmisten pelikäyttäytymiseen. Ihmiset reagoivat rahapelimainontaan eri tavoin. Tutkimus antaa viitteitä siitä, että erityisen alttiita mainonnan yllykkeille ovat ongelmapelaajat. Rahapelien markkinointi lisää sekä pelien näkyvyyttä että saatavuutta antamalla informaatiota pelimahdollisuuksista. Mainonnalla kasvatetaan myös odotuksia voitoista ja samalla mahdollisesta elämän muuttumisesta parempaan suuntaan.

Haittojen ehkäisyn näkökulmasta on tärkeää, että rahapelien markkinointia säädelään. Arpajaislakiin lisättiin vuonna 2010 markkinoinnin rajoittamista koskeva uusi säännös. Markkinointia ei saa kohdistaa alaikäisiin ja se on kielletty alaikäisille suunnatussa julkisessa esittämisessä ja julkaisutoiminnassa. Markkinoinnissa ei saa kuvata runsasta pelaamista myönteisesti eikä pelaamattomuutta tai kohtuullista pelaamista kielteisesti. Sellaisten pelien markkinointi, joihin on arvioitu liittyvän erityinen pelihaittojen vaara, on kokonaan kielletty pelipaikkojen (pelisali, kasino, ravirata) ulkopuolella. Pelaajalle voidaan kuitenkin antaa tietoa edellä mainittujen pelien pelikohteista, -paikoista, -ehdoista, -maksuista, voittojen todennäköisyyksistä ja voitoista rajoittamatta tiedon saantia em. paikkoihin. Markkinoinnin rajoja on haettu arpajaislain muutoksen jälkeen sekä kotimaisten että ulkomaisten rahapeliyhtiöiden toimesta. Markkinoinnin valvonnasta on kerrottu luvussa neljä.

7.5 Kansalaisjärjestöt pelihaittoja ehkäisemässä

Järjestöpuolella on tämän vuosikirjan tarkastelujaksolla ollut käynnissä yksi erityisesti ehkäisevään työhön keskittyvä projekti eli Pelitaito-hanke. Vuonna 2012 on käynnistynyt Pelituki-hanke, jossa kehitetään myös pelihaittojen ehkäisyä.

Raha-automaattiyhdistys eli RAY rahoittaa myös muita pelihaittojen vähentämiseen tähtäviä hankkeita. Sosiaalipedagogiikan säätiön Pelirajat'on -hanketta ja Sininauhaliiton matkan kynnyksen info- ja tukipiste Tiltin toimintaa kuvataan tuki- ja hoitopalveluita esittelevässä luvussa kahdeksan.

Näiden ohella A-klinikkasäätiön ja Sininauhaliiton tuottaman, rahapeliyhteisöjen rahoittaman Peluurin perustehtävään kuuluu haittojen vähentämisen ohella niiden ehkäisy. Perustehtävää toteutetaan tuottamalla tuki-, ohjaus- ja neuvontapalveluita sekä välittämällä tietoa peliongelmaista, sen ehkäisystä ja hoidosta. Loppuvuonna 2012 valmistuneen strategiansa (2013-2016) mukaisesti Peluuri osallistuu yhteiskunnalliseen keskusteluun ja vaikuttaa päätöksentekoon ensikäden asiantuntijan roolissa. Tavoite on ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia sosiaalisia sekä terveydellisiä haittoja.

7.5.1 Pelitaito-hanke

Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry toteuttaa viisivuotisen Pelitaito-projektin vuosina 2010-2014 RAY:n tuella. Projekti on jatkoa Elämä On Parasta Huumetta ry:n Ehkäisevät työkalut lasten ja nuorten rahapelaamiseen -hankkeelle vuosina 2007-2009. Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry syntyi alkuvuonna 2012, kun Elämä On Parasta Huumetta ry, Elämäntapaliitto ja Terveys ry yhdistyivät.

Rahapelaamisen lisäksi projektissa käsitellään lasten ja nuorten tietokone- ja konsolipelaaamista. Tavoitteena on lasten ja nuorten liikapelaamisen ja pelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisy. Projekti jakaa ja kerää tietoa pelaamisesta ja pelihaitoista sekä kehittää työkaluja ja apuvälineitä pelaamisen hallintaan.

Toiminta kohdistuu lasten ja nuorten lisäksi heidän sidosryhmiinsä kuten vanhempiin, koulun henkilökuntaan sekä kohderyhmän kanssa työskenteleviin muihin ammattilaisiin ja vapaaehtoistoimijoihin. Lapset ja nuoret kohdataan vuorovaikutteisesti siellä, missä he ovat ja viettävät aikaansa. Toiminta on valtakunnallista ja työskentelyssä käytetään EHYT ry:n monipuolisia menetelmiä sosiaalisissa medioissa sekä kouluissa ja oppilaitoksissa.

7.5.2 Pelituki-hanke

Itä- ja Keski-Suomessa toteutettavan Pelituki-hankkeen päämääränä on lisätä lasten ja nuorten ongelmalliseen pelaamiseen tarvittavan tuen ja avun laatua sekä saatavuutta. Samoin halutaan löytää kulttuurinen näkökulma nuorten ongelmalliseen pelaamiseen. Pelaamisella hankkeessa tarkoitetaan sekä nuorten digitaalista viihdepelaamista että rahapelaamista.

Hankkeen päätavoitteena on kehittää yhdessä lasten ja nuorten sekä heitä kohtaavien aikuisten kanssa keinoja riskipelaamisen tunnistamiseen, pelihaittojen ehkäisyyn ja ongelmalliseen pelaamiseen puuttumiseen.

Hankkeen tavoitteita ovat:

1. Tuottaa tietoa ja ymmärrystä nuorten pelaamisesta ja siihen liittyvistä kokemuksista sekä siitä, mitä ongelmallinen pelaaminen on ja millaisena se näyttäytyy nuorten, läheisten ja ammattilaisten näkökulmista.
2. Rakentaa nuorten arjen toimintaympäristöihin ennalta ehkäisyyn, riskien tunnistamisen ja ongelmiin puuttumisen tasot sisältävä toimintamalli yhdessä nuorten ja heitä kohtaavien aikuisten kanssa.

3. Koota ja kehittää työmenetelmiä kasvatuksen, tunnistamisen, arvioinnin, puuttumisen ja ohjauksen tueksi osana toimintamallia. Pelituki -hanketta rahoittaa Raha-automaattiyhdistys ja sen toteutuksesta vastaa Sovatek-säätiö yhdessä Kehittämiskeskus Tyynelän ja Kuopion kriisikeskuksen kanssa. Pelituki-hanke toteutetaan vuosina 2012-2015.

7.6 Peliyhteisöjen vastuullisuusohjelmat

Peliyhteisöt ovat edelleen kehittäneet omia vastuullisuusohjelmiaan. Oheiset tekstit sisältävät yhtiöiden oman kuvauksen toiminnastaan. Fintoton kuvaus on peräisin yhtiön verkkosivuilta.

7.6.1 RAY:n vastuullisuusohjelma ja sen mukaiset toimet

Arpajaislain mukaan RAY:llä on yksinoikeus raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinopelien toimeenpanemiseen ja pelikasinotoimintaan. RAY:n pelejä voi pelata yhteistyökumppaneiden tiloissa sijaitsevissa pelipisteissä, RAY:n omista tiloista kuten erityisissä pelisaleissa ja kasinolla sekä internetissä. RAY:n pelien sijoituspaikkoja oli vuodenvaihteessa 2011/2012 yhteensä 7 682 kappaletta, joista erityisiä pelisaleja on 77 kappaletta.

RAY kuvaa vastuullisen toiminnan tavoitteitaan näin:

1. RAY ei tavoittele voiton maksimointia sosiaalisten haittojen kasvun kustannuksella, vaan suhteuttaa taloudelliset tavoitteensa kansalaisten ansiotasossa sekä pelaajakunnan rakenteessa tapahtuvaan kehitykseen.
 2. RAY haluaa ylläpitää kattavaa ja turvallista pelitarjontaa yhdessä yhteistyökumppaneidensa kanssa. Tämä vaatii yhteistä sitoutumista yhteiskunnan asettamiin velvoitteisiin ja yhteisesti sovittuihin vastuullisuustavoitteisiin.
 3. RAY:n tavoitteena on laaja, kohtuullisesti pelaava asiakaskunta. Tämä edellyttää kattavia ja monipuolisia jakeluratkaisuja ja erilaisille kohderyhmille kehitettyjä pelipalveluja ja kiinnostavia pelejä.
 4. Ennen uusien peli- ja jakeluratkaisujen käyttöönottoa RAY testaa ja arvioi niiden sosiaaliset vaikutukset ja seuraa niiden kehitystä.
 5. RAY haluaa estää alaikäisten pelaamisen. Pelitilojen valvottavuutta parannetaan ja alaikäisten pelaamiskiellon valvontaa tehostetaan. Pelaamisen kasvu suunnataan pelipaikkoihin, joissa ikärajaa valvotaan RAY:n toimesta ja pelipalveluihin, joissa ikärajan valvonta tapahtuu automaattisesti (sähköinen maksaminen, RAY-kortti, internetjakelu).
- Pelaamisen valvontakoulutuksen ja -testin on suorittanut yli 50 000 kumppanien työntekijää vuodesta 2006 alkaen. Valvontakoulutuksen yhteydessä kerrotaan myös ongelmapelaamisesta ja mistä siihen saa apua.
 - Kaikkiin sellaisiin pelipisteisiin, joihin alaikäisillä on pääsy, on toimitettu pelaamisen esto-järjestelmä, jolla valvova henkilökunta voi estää ja keskeyttää alaikäispelaamisen.
 - RAY valvoo ikärajavälön toimivuutta eri tavoin. Vuoden 2012 alusta on mm. jokaisen huoltokäynnin yhteydessä otettava kantaa siihen, pelaako paikassa alaikäisiltä vaikuttavia henkilöitä. Valvontaa tapahtuu tätä kautta n. 100 000 kertaa vuodessa.

6. Pelien jakelua, ominaisuuksia ja pelisalien sekä kasinon toimintaa kehitetään siten, että pelaajan mahdollisuus kontrolloida omaa pelaamistaan paranee. Pelaamisen painopisteen siirtyminen tunnistamattomasta pelaamisesta tunnistettuun pelaamiseen (sähköinen maksaminen, RAY Etuasiakkuus, internetjakelu) palvelee tätä tarkoitusta.
 - korttimaksaminen on mahdollista lähes seitsemässä tuhannessa raha-automaatissa . Korttimaksaminen on täysin ikärajatunnistettua. Pelejä ei voi maksaa luotolla eikä peliostoa tehdä jos tilillä ei ole riittävästi rahaa. Kortin vuorokausikohtaisen pelirajan oletusarvo on 50 euroa. Pelaaja voi valita itselleen sopivan päivittäisen pelirajan välillä 0–100 euroa. Korttipelaamisen voi estää kokonaan asettamalla pelirajaksi 0 euroa.
 - RAY edistää tunnistettua ja kontrolloitua pelaamista myös lanseeraamalla Etuasiakkuuden vuoden 2012 syksyllä.
 - RAY:n internetjakelu:
 - käytössä maailman edistyneimmät pelaamisen hallintavälineet.
 - Henkilökohtaisten vuorokausi- ja kuukausikohtaisten tappiorajojen asettaminen on pakollista jo rekisteröitymisen yhteydessä.
 - Pelaajien käytettäväksi on ensimmäisenä kasinopelejä tarjoavana operaattorina hankittu Playscan -pelaamisen seurantajärjestelmä. Playscan seuraa asiakkaiden pelaamista ja varoittaa jos pelaaminen on muuttumassa mahdollisesti ongelmia aiheuttavaan suuntaan.
 - Kello ja kaiken verkkopelaamisen kahdeksitoista tunniksi katkaiseva ”Panic Button” ovat pelaajan näkyvillä.
 - Rahansiirtoja pelitilille ei voi tehdä 24–06 välisenä aikana.
 - Internetjakelussa on käytössä kattavat vapaaehtoiset pelikieltopalvelut.
 - Pelikiellon itselleen asettaneille tarjotaan mahdollisuutta pyytää yhteydenottoa Peluurista.
 - Internet-jakelussa ikärajatunnistus on täysin pitävää.
7. RAY:n markkinointiviestintää ohjaavat lainsäädäntö ja RAY:n omat markkinointiviestinnän eettiset periaatteet. Yrityskuvamainonnalla kerrotaan RAY:n toiminnasta. Pelien ominaisuuksista, voitoista, pelipaikoista yms. kertovaa tuoteinformaatiota lisätään. Markkinointiviestintä tukee maltilliseen ja turvalliseen pelaamiseen pohjautuvaa pelikulttuuria.
8. RAY lisää henkilökuntansa tietoa peliongelmissa ja huolehtii pelihenkilökuntansa valmiuksista tukea ja antaa informaatiota peliongelmiinsa apua etsiville henkilöille.
9. RAY osallistuu ongelmapelaajille ja heidän läheisilleen tarkoitetun auttavan puhelimen (Peluuri) rahoittamiseen ja kehittämiseen sekä tiedottaa Peluurin palveluista kaikkialla, missä RAY:n pelejä on. RAY tukee hankkeita, joilla pyritään ehkäisemään ongelmapelaamista ja kehittämään peliongelmiä hoitomuotoja

7.6.2 Veikkauksen vastuullisen rahapelaamisen periaatteet ja toimenpiteet

Arpajaislain mukaan Veikkauksella on yksinoikeus raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien toimeenpanemiseen. Veikkauksen pelejä voi pelata 3 282 (tilanne vuodenvaihteessa 2011/2012) asiamiespisteessä Suomessa sekä internetissä ja mobiililaitteella.

Veikkauksen tavoitteena on kasvattaa yhtiön tuottoa maltillisesti ja pitkäjänteisesti ylläpitäen laajaa ja kohtuullisin panoksin pelaavaa asiakaskuntaa. Yhteiskuntavastuun edistäminen on osa jokaisen veikkauksilaisen käytännön työtä, yhtiö toteaa toiminnan kuvauksessaan.

Pelitarjonnan kehittämässä vastuullisuusnäkökulma on mukana tuotekehityksessä jo varhaisessa vaiheessa. Tuotekehitysprosessissa kaikki peli-ideat, peliuudistukset ja jakelukanavat arvioidaan rahapeliin vastuullisuusarvioinnilla (RaVa) tai siitä johdetulla eettisellä kysymyspatteristolla. Vastuullisuusarvioinnissa on yhdeksän osiota, jotka pitävät sisällään tarkentavia kysymyksiä, joilla mitataan mahdollisia peli-ideaan liittyviä peliriippuvuutta ruokkivia piirteitä. Tulosten perusteella voidaan esittää muutoksia tai huomioita peli-ideaan liittyen ja pelaamiselle voidaan myös ehdottaa rajoituksia itse peliin tai sen markkinointiin.

1.10.2010 voimaan astunut uusi arpajaislaki toi rahapeliin markkinointiin uudenlaisia rajoituksia. Uuden lain myötä niin sanottujen punaisten pelien mainostaminen on kiellettyä, ja niistä saa jakaa ainoastaan tuoteinformaatiota, kuten kertoimia koskevia tosiasiatietoja. Veikkauksen peleistä punaisiin peleihin kuuluvat kaikki vedonlyöntipelit (Pitkä veto, Moniveto, Tulosveto, Voittajavedot ja Live-veto) sekä netissä pelattavat eBingo, Syke ja Nettiarvat. Veikkauksella on omat markkinoinnin linjaukset, joissa kerrotaan tarkemmin uuden arpajaislain vaikutuksista Veikkauksen pelien markkinointiin. Lisäksi Veikkauksen markkinointiviestintää ohjaavat tiukat eettiset ohjeet.

Pelaamisen hallintaan Veikkauksella on käytössä kaikkia pelaajia koskevia rajoituksia sekä vapaaehtoisia työkaluja. Kaikkia pelaajia koskevat luonnollisestikin arpajaislakiin kirjattu 18 vuoden ikäraja ja kielto pelien myymisestä velaksi. Veikkausmyyjille viestitään ikärajan ja siihen liittyvistä käytännöistä myyjäkoulutuksissa, myyjien omassa verkkopalvelussa, myyjämateriaaleissa sekä myyjien omassa lehdessä. Myyntipaikoissa ikärajan viestitään asiakkaille ikärajarajoilla myyntipäätteessä ja kupongin täyttöpäikoilla, K18-julisteella sekä asiakkaille tarkoitettussa K18-esitteessä.

Veikkaus on asettanut Nettiarvoille, eBingolle ja Sykkeelle kaikkia asiakkaita koskevan 100 euron päivittäisen pelirajan, ja Live-vedolle 300 euron päivittäisen pelirajan. Asiakas voi myös rekisteröidä itselleen vain yhden pelitilin. Vapaaehtoisia pelirajoituksia asiakas voi asettaa itselleen Veikkauksen verkkopalvelussa valitsemalleen euromäärälle 1, 7 tai 30 vuorokauden jaksoille. Pelitilin voi myös halutessaan sulkea loppupäiväksi, viikoksi, kuukaudeksi tai vuodeksi verkkopalvelun kautta. Kaikille rekisteröityneille asiakkaille on myös verkossa tarjolla mahdollisuus pelitilin maksuttoman tiliotteen tilaamiseen, sekä nähtävillä pelitilin yhteenveto, josta käy ilmi kuukauden pelatut pelit, häviöt, voitot ja palautusprosentit. Pelaamisen hallintaan liittyvää tietoa on koostetusti esillä Pelipaussi-sivustolla, jossa asiakkaiden käytössä on myös Pelitesti oman pelaamisen arviointiin.

Veikkaus kantaa vastuunsa ongelmapelaamisesta jakamalla tietoa peliongelma- ja hoitavista tahoista myyntipisteissään ja verkkopalvelussaan. Yhtiö huolehtii siitä, että oma henkilökunta ja veikkauksipelien myyjät tietävät peliongelma- ja hoitavista tahoista. Veikkaus osallistuu peliongelmaisille ja heidän läheisilleen suunnatun Peluuri-puhelinpalvelun kustannuksiin ja kehittämiseen sekä rahoittaa sosiaali- ja terveysministeriön tekemää rahapelihaittojen tutkimusta.

7.6.3 Fintoton yhteiskuntavastuu

Arpajaislain mukaan Fintotolla on yksinoikeus totopelien toimeenpanemiseen. Eri rahapeliyhteisöjen toimeenpanemien pelien päällekkäisyyksien välttämiseksi arpajaisten toimeenpanomuotojen määritelmää muutettiin siten, että hevospelien rahapelejä voi vuoden 2012 alusta lähtien toimeenpanna vain Fintoto.

Fintoton verkkosivujen mukaan sen pelejä voi pelata raviradoilla, asiamiespisteissä ja internetissä. Vuodenvaihteessa 2011–2012 Fintoton pelejä pystyi pelaamaan tuhannessa asiamiespisteessä sekä 43 raviradalla, joista 23 on toiminnassa vain kesäaikaan.

Fintoto kertoo verkkosivuillaan yhteiskuntavastuustaan kertaamalla pelaamisen ikärajan sekä kertomalla, että asiakkaille, joilla on vaikeuksia hallita pelaamistaan, on tarjolla apua ja neuvoja.

Fintoto informoi myös osallistuvansa aktiivisesti ongelmapelaajille ja heidän läheisilleen tarkoitetun auttavan puhelimen Peluurin (www.peluuri.fi) kehittämiseen ja rahoittamiseen ja osallistuvansa vuosittain merkittävällä panostuksella sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskukseen rahapeli-toiminnasta aiheutuvien ongelmien seurannan, tutkimuksen ja näiden kehittämisen rahoitukseen. Fintoto kertoo olevansa suomalaisten rahapeliyhteisöjen yhdessä perustaman rahapeli-toimintaa tutkivan Pelitoiminnan tutkimussäätiön (www.pelisaatio.fi) jäsen. Taloudellisella vastuulla yhtiö viittaa hevospelien tehokkaaseen markkinointiin ja järjestämiseen, jotta hevosjalouden edellytykset turvataan koko Suomessa. Yhtiön tuotto käytetään kokonaisuudessaan suomalaisen raviurheilun ja hevoskasvatuksen edellytysten parantamiseen.

Fintoto pitää tärkeänä Toto-pelaamisen luotettavuutta ja ulkopuolista, asiantuntevaa valvontaa. Pelitoiminnan laillisuusvalvonta kuuluu Poliisihallituksen nimeämille virallisille valvojille. Pelien säännöt hyväksyy sisäasiainministeriö. Vastuullisuusohjelmassa mainitaan rikollisen toiminnan estäminen: Fintoto ilmoittaa kaikki rahanpesuepäilyt keskusrikospoliisille. Valvontailmoitus tehdään aina rahapesuepäilyn tarkistamiseksi, jos pelaajan yksittäinen tai toisiinsa kytkeytyvä rahapanos on vähintään 3000 euroa tai jos kyseessä on epäilyttävä liiketoimi.

Fintoto toteaa verkkosivuillaan markkinointiviestintänsä olevan eettistä ja vastuullista. Toto-pelaamisesta ja voittamisesta annetaan totuudenmukaista tietoa. Mainonnassa vältetään pelaamisen ihannointia. Markkinointi kohdennetaan vain yli 18-vuotiaisiin.

7.7 Viranomaisten tekemä pelien arviointi

Luvussa kaksi esiteltiin rahapelipolitiikkaa ja kerrottiin tarpeesta arvioida rahapelien haitallisuutta entistä tarkemmin. Pelien haitallisuuden arviointi on myös keskeinen tekijä pelihaittojen ehkäisyssä

Arpajaislakihankkeen loppuraportissa todetaan, että teknologisen kehityksen myötä pelihaittojen riski ei määräydy enää pelilaji- ja pelityyppikohtaisesti, vaan riski on arvioitava myös pelikohtaisesti kunkin pelin 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.

Kaikkien rahapeliä ominaisuuksien ja pelien saatavuuden vaikutuksia tulee Arpajaislakihankkeen loppuraportin mukaan arvioida rahapeliyhteisöjen oman kehitystoiminnan lisäksi lupa- ja valvontaviranomaistoiminnassa määräyksiä annettaessa ja pelisääntöjä vahvistettaessa. Kuten edellä on todettu, on rahapeliä markkinointi kielletty pelisalien, pelikasinoiden ja raviratojen ulkopuolella, jos peleihin on pelisääntöjen vahvistamisen yhteydessä todettu liittyvän erityinen pelihaittojen vaara. Tämän haitta-arvioinnin tulee tukeutua arviointijärjestelmään.

7.7.1 Työryhmän ehdotus haittojen arviointijärjestelmäksi

Sisäasiainministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö asettivat yhteisellä päätöksellä 2.3.2011 työryhmän laatimaan ehdotuksen rahapeleihin kytkeytyvien haittojen arviointijärjestelmäksi. Työryhmän tavoitteeksi asetettiin rahapelihaittojen mahdollisimman tehokas ehkäisy. Työryhmä sai työnsä päätökseen määrä-aikaan 1.3.2012 mennessä.


Työryhmä kävi läpi keskeiset kansalliset ja kansainväliset rahapeliä arviointimenetelmät ja ehdotti, että rahapeliä sääntöjen vahvistamisen yhteydessä tulee arvioida pelituotteeseen ja peliympäristöön liittyvät ominaisuudet. Näitä ovat pelin tahti, peli- ja panosvalikoima, pelin palkitsevuus, pelituotteen tarjonta ja pelin lisähoudutukset. Pelien ominaisuudet tulee arvioida sekä uusien markkinoille tuotavien pelien että markkinoilla jo olevien pelien osalta.

Tämän lisäksi työryhmä teki ehdotuksen rahapeliä haitallisuuden arviointijärjestelmäksi, jolla tarkoitetaan viranomaisten ohjaamaa kokonaisprosessia rahapeleihin kytkeytyvien haittojen arvioimiseksi pelisääntöjen antamisen yhteydessä ja pelien toimeenpanon sekä markkinoinnin valvomiseksi. Arvioinnin tekemistä varten perustettaisiin arviointityöryhmä.

Edellä kuvatun lisäksi työryhmä teki ehdotuksen niistä tiedoista, joita peliyhteisöjen tulee Arpajaislain 53 pykälän mukaan luovuttaa sosiaali- ja terveysministeriölle rahapeleihin osallistumisesta aiheutuvien ongelmien seurantaan ja tutkimusta sekä niiden ehkäisyä ja hoidon kehittämistä varten.

7.8 Vastuullinen rahapelipolitiikka on tehokain keino ehkäistä haittoja

Rahapelihaittojen ehkäisyssä on paljon yhteistä päihdehaittojen ehkäisyyn ja mielenterveyden sekä terveyden edistämisen kanssa. Ehkäisevää työtä voidaan tehdä osin integroidusti. Toiminta voi keskittyä yksilöön, lähiyhteisöön ja/tai yhteiskuntaan suojaavia tekijöitä vahvistaen ja riskitekijöihin puuttuen.

Vastuullinen rahapelipolitiikka, mukaan lukien pelien tarjonnan rajoittaminen, on tehokain keino rahapeleistä suoraan aiheutuvien haittojen ehkäisyyn. Myös tuki- ja hoitopalveilla on merkitystä haittojen ehkäisyssä. Näiden palvelujen viimeaikaista kehitystä kuvataan seuraavassa luvussa. 

8

MILLAISIA TUKI- JA HOITOPALVELUITA ON ONGELMAPELAAMISEEN?

- Hallitusohjelma ja arpajaislaki velvoittavat kehittämään rahapelihaittojen hoitoa.
- Ongelmapelaamiseen liittyviä tuki- ja hoitopalveluja on toistaiseksi tuotettu enimmäkseen projektirahoituksella toteutettuina, rahapelihaittoihin keskittyneinä erityispalveluina tai osana päihdepalveluita.
- Rahapeliongelmiin kärsiviä asiakkaita ja heidän läheisiään kohdataan myös mielenterveyspalveluissa ja esimerkiksi talous- ja velkaneuvonnassa.
- Viime vuosina ongelmapelaajien palveluja on ryhdytty tarjoamaan ja työntekijöiden osaamista on vahvistettu kolmannen sektorin ja valtion tuottamien palvelujen lisäksi myös useissa kunnallisissa yksiköissä.
- Palvelujen järjestäminen peliongelmaan on lain mukaan kuntien vastuulla.
- Ammattihenkilöstön osaamista on kehitetty aktiivisesti.

8.1 Rahapeliongelmiin keskittyneet palvelut

Tässä luvussa kuvataan asiakasmääriltään merkittävimpiä rahapeliongelmiin keskittyneitä tuen ja hoidon erityispalveluja sekä niihin kytkeytyviä kehittämishankkeita. Kuten luvussa kuusi todettiin ongelmapelaajia on viimeisimmän väestötutkimuksen mukaan noin 110 000 ja heidän läheisiään moninkertainen määrä.

Ongelmapelaaminen on rahan ja/tai ajankäytöltään liiallista pelaamista, joka vaikuttaa kielteisesti pelaajaan, hänen läheisiinsä tai muuhun sosiaaliseen ympäristöön. Vakavien talousvaikeuksien lisäksi ongelmallisimpaan rahapelaamiseen liittyy usein muita samanaikaisia mielenterveyden häiriöitä ja päihderiippuvuuksia. Kielteiset vaikutukset liittyvät usein myös suoriutumiseen opinnoissa tai työelämässä. Ongelmapelaaminen aiheuttaa haittoja ja tuen tarvetta myös pelaajan lähipiirissä.

Rahapeliongelmiin liittyvät tuki- ja hoitopalvelut on toistaiseksi toteutettu enimmäkseen rahapelihaittoihin keskittyneinä erityispalveluina tai osana päihdepalveluita. Jonkin verran asiakkaita kohdataan myös mielenterveyspalveluissa ja esimerkiksi sekä kunnallisessa että Takuu-säätiön talous- ja velkaneuvonnassa. Ongelmapelaajien ja heidän läheistensä tuen ja hoidon kehittämiseksi on viime vuosina käynnistetty useita hankkeita ja niiden myötä ongelmapelaaminen ja tukimuodot ovat olleet myös aiempaa enemmän esillä tiedotusvälineissä. Palvelujen piiriin hakeutuminen on kasvanut palvelutarjonnan lisääntyessä ja monipuolistuessa.

Myös muita ongelmapelaajien palveluja on ryhdytty tarjoamaan ja työntekijöiden osaamista on tällä alueella vahvistettu viime vuosina useissa kunnallisissa yksiköissä. Peliongelman vuoksi voi hakeutua A-klinikoille, mielenterveystoimistoihin, kriisikeskuksiin, sosiaalitoimistoihin, terveyskeskuksiin, seurakuntien diakoniatyöntekijöille, psykiatrian poliklinikoille ja laitoshiin. Peruspalveluilla on kasvava rooli pelihaittoja tunnistettaessa ja otettaessa puheeksi pelaamiseen liittyviä ongelmia. GA-ryhmät tarjoavat vertaistukea alla mainittujen vertaistukipalveluiden lisäksi. Kokonaiskatsaus tuki- ja hoitopalveluihin löytyy verkko-osoitteesta www.thl.fi/pelihaitat > rahapeliongelman hoito ja tuki.

8.2 Osaamisen vahvistaminen

Samanaikaisesti tuki- ja hoitopalvelujen kehittämisen kanssa vahvistetaan sosiaali- ja terveydenhuollon henkilöstön osaamista ongelmapelaamiseen liittyvissä kysymyksissä. THL:n 2008-2009 tuottamalle Rahapeliongelmiin ehkäisy ja hoito -verkkokurssille (laajuus 6 opintopistettä) oli vuoden 2012 loppuun mennessä osallistunut liki 400 alan ammattilaista. Joko täydennyskoulutuksena tai osana tutkintoon johtavaa koulutusta järjestettävää kurssia toteuttavat oppilaitokset ja korkeakoulut yhteistyössä THL:n kanssa. Vuoden 2012 loppuun mennessä on järjestetty 31 verkkokurssia. Toimintaa koordinoidaan THL:n toimeksiannosta Keski-Suomen sosiaalialan osaamiskeskus Koskesta käsin. Kuntien sosiaali- ja terveydenhuollon ja nuorisotyön henkilöstön kokemaa osaamistarvetta rahapeliongelmiin ehkäisyssä ja hoidossa kartoitettiin vuonna 2010.

THL myös kokoaa yhteen ja markkinoi eri toimijoiden tuottamaa tämän alan koulutusta. Vuonna 2012 THL tuotti yhteistyössä Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön kanssa Pelija nettiongelmat ja opiskelukyky -verkkokurssin (1-2 op). Tarkempia tietoja löytyy THL:n Pelihaitat-verkkosivuilta (www.thl.fi/pelihaitat/koulutus).

Myöhemmin tässä luvussa kuvatun Pelissä -hankkeen yhtenä tavoitteena oli ammattilaisten tietotaidon vahvistaminen. Hanke järjesti 2008–2011 kymmeniä tiiviitä info-tyyppisiä koulutustilaisuuksia ja kaksi seminaaria, joihin osallistui yhteensä yli 1200 aiheesta kiinnostunutta. Hanke järjesti myös puolitoista vuotta kestäneen ”Ongelmapelaajien ja heidän läheistensä kohtaaminen, tuki ja hoito” - prosessikoulutuksen, johon osallistui 14 ammattihenkilöä. Hanke tuotti oppaan Rahapeliongelmien tunnistaminen, puheeksiotto ja pelaajan auttaminen.

Diakonia-ammattikorkeakoulu ja Helsingin yliopiston Koulutus- ja kehittämiskeskus Palmenia ovat toteuttaneet vuosina 2010–2012 opetus- ja kulttuuriministeriön rahoituksella kaksi korkeakoulujen oppisopimustyyppistä täydennyskoulutusta Ongelmapelaajien erityisohjaaja (Gambling counselor, 30 op), joiden opintoihin sisältyy myös THL:n tuottama Rahapeliongelmien ehkäisy ja hoito -verkkokurssi. Koulutus antaa valmiudet pelaamisesta aiheutuvien yksilötason ongelmien ehkäisemiseen, tunnistamiseen ja hoitoon sekä läheisten tukemiseen. Koulutuksista on valmistunut nelisenkymmentä erityisohjaajaa.

8.3 Tuen ja hoidon kehittämishankkeet

Ongelmapelaajien ja heidän läheistensä tuki- ja hoitopalveluita sekä työssään rahapelihaittoja kohtaavien osaamista on viime vuosina vahvistettu koulutuksen lisäksi tutkimus- ja kehittämishankkeiden kautta. Tässä luvussa esitellään niistä muutamia.

8.3.1 Pelissä-hanke

Pelissä-hanke oli Sovatek -säätiön, Kehittämiskeskus Tyynelän sekä Kuopion Kriisikeskuksen yhteishanke. Siinä kehitettiin ja tutkittiin Keski- ja Itä-Suomen alueilla ongelmapelaajille ja heidän läheisilleen tarjottavia palveluita vuosina 2008–2011. Hankkeen ydin oli tarkoituksenmukaisten hoitopalvelujen, -käytänteiden ja -polkujen kehittäminen ongelmapelaajille ja heidän läheisilleen.

Hankkeessa koottiin ja julkaistiin alueen palvelupolut sekä kehitettiin työvälineitä ja menetelmiä, joita olivat niin kutsuttu reikäleipämalli sekä KBT-menetelmien testaus. KBT tarkoittaa kognitiivista käyttäytymisterapiaa. Reikäleipämalli on Pelissä -hankkeessa kehitetty työkalu, jonka avulla on mahdollista hahmottaa sitä, kuinka peliongelma heijastuu ihmisen eri elämänaalueisiin ja koko hyvinvointiin. Malli löytyy hankkeen tuottaman, edellä mainitun oppaan ”Rahapeliongelmien tunnistaminen, puheeksiotto ja pelaajan auttaminen” (Sovatek 2011) lisäksi myös Päihdelinkin työkalupakista.

Pelissä-hankkeessa käynnistettiin sekä ammattilais- että vertaisohjattuja vertaisryhmiä ja kehitettiin sekä ongelmapelaajille ja heidän läheisilleen kurssimuotoisia tuki- ja hoitomalleja. Intensiivijaksoista ja niiden välisestä säännöllisestä työskentelystä rakentuva pelikuntoutuskurssi on puoli vuotta kestävä kuntoutusohjelma, joka koostuu ammattilaisilta saatavasta ohjauksesta, vertaistuesta, läheisten tukemisesta ja heiltä saatavasta tuesta sekä kuntoutujan itsenäisestä työskentelystä. Pelikuntoutuskursseja järjestetään edelleen.

8.3.2 Pelirajat'on -vertaistoiminta

Vuosina 2008–2010 RAY rahoitti Sosiaalipedagogiikan säätiön Pelaajien vertaistukiverkosto

-projektiä. Siinä kehitettiin pelaajien ja läheisten vertaisryhmätoimintaa, ohjaajakoulutusta ja toimintaa pelaajien ja läheisten omaehtoisen kansalaistoiminnan virittämiseksi.

Vertaisohjaajakoulutuksen kävi läpi 20 henkilöä. Yhteensä projektin aikana toimi 26 vertaisryhmää kahdeksalla paikkakunnalla. Niissä kävi 139 osallistujaa.

Pelirajat'on -vertaisryhmät oli tarkoitettu ongelmapelaajille ja heidän läheisilleen. Ryhmissä käsiteltiin ongelmalliseen pelaamiseen tai läheisenä elämiseen liittyviä vaikeuksia ja tuettiin osallistujia tarttumaan ongelmiin. Ryhmien ohjaajat toimivat vapaaehtoisuuden pohjalta.

Pelirajat'on -hankkeessa ongelmallisella pelaamisella tarkoitettiin sekä rahapelaamista että aikaa vievää roolipelaamista tietokoneella. Pelirajat'on -cd-tietopankkiin koottiin ohjaajakoulutusohjelma ja oppimateriaalit, kuvaus vertaisryhmien toiminnasta ja pelaajien ja läheisten tarinoita. Toiminnasta julkaistiin Hyvät käytännöt -kuvaus Sosiaaliportissa 2011. Ulkoisessa arvioinnissa vertaisryhmillä ja ohjaajakoulutuksella nähtiin olevan mahdollisuus juurtua osaksi liikaa pelaavien ja heidän läheistensä tukijärjestelmää ja nämä toiminnot arvioitiin vaikuttaviksi.

Pelirajat'on -vertaisryhmätoiminta jatkuu. Sosiaalipedagogiikan säätiölle on myönnetty RAY-avustus vuoksi 2012-2014 Pelirajat'on - jatkohankkeeseen. Hanke kehittää ja juurruttaa ongelmallisesti pelaavien ja heidän läheistensä vapaaehtoisuuteen perustuvaa vertaisryhmätoimintaa eri puolille Suomea yhteistyössä muiden toimijoiden kanssa. Vuoden 2012 lopulla vertaisryhmiä on käynnistetty seitsemällä paikkakunnalla: Helsingissä, Hyvinkäällä, Joensuussa, Lappeenrannassa, Oulussa, Torniossa sekä Turussa.

8.3.3 Peliklinikka

Peliklinikka on rahapeliongelmiin erikoistunut, määräaikainen palvelukokonaisuus vuosille 2010-2014. Se tuottaa ja kehittää monitoimijaperiaatteella matalan kynnyksen palveluja pelaajille, heidän läheisilleen ja peliongelmaa työssään kohtaaville. Peliklinikka on kumppanuushanke, jossa yhdistetään soveltuvin osin THL:n, Helsingin ja Vantaan kaupunkien sekä järjestöjen Sininauhaliitto, A-klinikkasäätiö ja vuonna 2010 Sosiaalipedagogiikan säätiön pelierityiset toiminnot, resurssit ja osaaminen.

Peliklinikalla tarjotaan ja kehitetään palveluita avohoitona, tuki- ja neuvontapalveluina, konsultaatiopalveluina, verkostotyönä sekä ryhmä-, vertais- ja parityöskentelymalleina. Osa asiakastyöstä toteutetaan puhelin- ja/tai verkkopalveluna. Kaikki palvelut ovat maksuttomia.

Peliklinikan avohoidon tiimi palvelee kumppanikuntien eli Helsingin, Vantaan ja erillissopimuksella Kauniaisten yli 18-vuotiaita asukkaita sekä tukee niiden työntekijöitä peliongelmiin liittyvissä asioissa/kysymyksissä. Lisäksi Helsingissä sijaitsevalle Peliklinikalle on keskitetty valtakunnallisia palveluita, kuten Peluuri, Peli poikki -ohjelma sekä matalan kynnyksen info- ja tukipiste Tiltti.

Peliklinikan hallinto määrittellään valtion, järjestöjen ja kuntien välisessä kumppanuussopimuksessa. Henkilöstö on työsuhteessa omiin taustaorganisaatioihinsa ja toimintaa johtaa kumppaniorganisaatioiden muodostama johtoryhmä, joka on nimennyt klinikan esimieheksi kehittämiskoordinaattorin. Peliklinikan palveluissa työskentelee 17 kokoaikaista ja osa-aikaista työntekijää. Peliklinikka dokumentoi ja myös tuottaa tietoa peliongelmaista ja ongel-

Taulukko 11 | Peliklinikalla toimivien palvelujen asiakasmäärät 2012

Peliklinikan asiakkaat 2012	1	2	HUOM.
Avohoito	154	1 356	1) Uusia asiakkaita, 2) Asiakaskäynnit
Tiltti	169	925	1) Ensikäynnit, 2) Käynnit yhteensä
Peluuri			
- Auttava puhelin	1 374	2 975	1) Peliongelmapuhelut, 2) Kaikki vastatut
- Pelivoimapiiri	276	333	1) Uudet jäsenet, 2) Jäsenet yhteensä
- Peli poikki	209	164	1) Uudet rekisteröityneet, 2) Suorittaneet

mapelaaajista tutkimuksen käyttöön. Se toteutetaan keräämällä tietoa ja tilastoja Peliklinikan asiakkaista ja asiakastyöstä. Peliklinikka on julkaissut toiminnastaan kaksi raporttia vuoden 2012 loppuun mennessä. Raportit löytyvät Peliklinikan verkkosivuilta.

Vuonna 2012 Peliklinikka on hankekautensa puolivälissä. Se on vakiinnuttanut asemaansa rahapelihaittoihin erikoistuneena hoito- ja kehittämisyksikkönä. Hankekumppaneiden palveluun ohjaus sekä monen toimijan synergiaedut näkyvät myönteisesti Peliklinikan kaikkien palveluiden asiakasvirroissa. Tavoitteena on luoda asiakkaalle palveluvalikko, josta löytyy jokaiselle asiakkaalle ja jokaiseen peliongelman vaiheeseen sopiva palvelu.

8.3.4 Peluuri

Peluuri tarjoaa valtakunnallisia, matalakynnyksisiä, maksuttomia tuki-, ohjaus- ja neuvontapalveluita ongelmapelaaajille, heidän läheisilleen sekä näitä auttaville ammattilaisille. Peluurin palveluita ovat auttava puhelin, Peli poikki -ohjelma, Pelivoimapiiri-tekstiviestipalvelu, keskustelufoorumit Valtti ja Tuuletin sekä eNeuvonta. Peluuri toimii Peliklinikalla Helsingissä.

Peluurin palveluntuottajia ovat Sininauhaliitto ja A-klinikkasäätiö ja sen rahoitus jakaantuu suomalaisten rahapeliyhteisöjen kesken lukuun ottamatta Peli poikki -ohjelmaa, jonka kustannuksista vastaa THL. Peluuri on viime vuosina kehittänyt ammatillista toimintaansa mm. mallintamalla työskentelyään ja vahvistamalla sen teoriapohjaa. Palvelukokonaisuutta on kehitetty mm. lisäämällä palveluvalikkoon ruotsinkielinen päivitys.

Vuodesta 2009 yhteistyössä A-klinikkasäätiön kanssa kehitettyä Pelivoimapiiri -palvelua toteutetaan osana Peluurin kokonaisuutta. Pelivoimapiiri on tekstiviesti- ja internetpalvelu omasta tai läheisensä rahapelaamisesta huolestuneille. Palvelun käyttö on maksutonta ja anonyymia. Pelivoimapiiriin kautta voi jakaa ajatuksia vertaistukiryhmässä, laatia avukseen

omia muistutusviestejä, jotka voi tilata kännykkäänsä. Ammattilaiset ovat laatineet viestisarjoja, joissa on tietoa ja vinkkejä selviytymiskeinoista sekä apua tarjoavista palveluista. Ammattilaisten ohjausta ja neuvontaa voi saada myös ohjatuissa vertaisryhmissä ja yksityisviesteillä. Vertaiskeskustelut ja muut tukiviestit voivat auttaa sellaisenaan tai muun tuen ja hoidon ohella.

Peluuri koordinoi ja toimeenpanee THL:n rahoittamaa Peli poikki -ohjelmaa, joka on kahdeksanviikkoinen terapeutin tuen, itsehoidon ja vertaistuen yhdistävä verkossa toimiva, kognitiiviseen käyttäytymisterapiaan ja motivoivaan haastatteluun perustuva ohjelma. Peli poikki ohjelmasta on kehitetty uusi versio 2010-2011 yhteistyössä ohjelman omistavan ruotsalaisen Spelinstitutet Ab:n, Peluurin, Peliklinikan ja THL:n kesken. Vuodesta 2011 myös Kuopion kriisikeskuksen kaksi terapeuttia ovat osa-aikaisesti työskennelleet Peli poikki -ohjelmassa.

Taulukko 12 | Peliongelmaa koskevat soitot Peluurin auttavassa puhelimesta 2004-2012

Peluuri 1.9.2004 – 31.12.2012	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Peliongelma, yhteensä	312	1 161	1 231	1 390	1 253	1 159	1 120	1 189	1 374
- Pelaaja	208	869	844	933	854	726	787	736	853
- Läheinen	84	219	271	379	356	383	290	389	463
- Väillinen asiakas	20	73	116	78	43	50	43	64	58

8.3.5 Tiltti

Tiltti on Suomen ensimmäinen pelihaittoihin keskittyvä matalan kynnyksen info- ja tukipiste. Sen pelivapaassa kahvila- ja oleskelutilassa suhdetta omaan tai läheisen pelaamiseen voi pohtia yhdessä työntekijän tai vertaisen kanssa. Sininauhaliiton kehittämishanke Tiltti toimii Peliklinikan yhteydessä ja toteutetaan RAY:n tuella vuosina 2010-2014.

Tavoitteena on kehittää helposti lähestyttäviä toimintamuotoja, joissa edistetään pelaajien ja läheisten vertaistuellisia kontakteja. Toimintamuotoja kehitetään kävijöiden tarpeista ja toiveista käsin yhdessä heidän kanssaan. Lisäksi kehitetään vertaistukitoiminnan ja ammatillisen hoidon yhteistyötä. Lähtökohtana on kävijöiden ja heidän kokemusasiantuntijuutensa arvostaminen ammatillisen asiantuntijuuden rinnalla.

Paikalle voi tulla ilman ajanvarausta tai ennakoilmoittautumista ja asioida voi nimettömänä. Tiltissä voi tavata toisen pelaajan tai läheisen ja osallistua avoimiin vertaistapaamisiin. Tarjolla on myös säännöllisesti Taloustiistai, jossa pelaamisen vuoksi talousvaikeuksiin joutunut saa apua Takuu-Säätiön talous- ja velka-asioiden ammattilaiselta.

8.3.6 THL/ lääkehoitotutkimus

Ongelmapelaajien ensisijainen hoito perustuu yleensä psykososiaalisiin menetelmiin, mutta

myös lääkehoidosta on saatu lupaavia kokemuksia. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) toteuttaa Peliklinikalla tutkimuksen ”Kaksoissokkoutettu kliininen hoitotutkimus: Rahapeliriippuvuuden hoitaminen opioidinsalpaaja naltreksonilla ja oppimismallilla”. Tutkimuksen tavoitteena on selvittää lääkkeen eli opioidinsalpaaja naltreksonin ja oppimiseen perustuvan uuden hoitomallin (KBT) tehoa henkilöillä, joilla on rahapeliriippuvuus. Hoito kestää 21 viikkoa ja sisältää kahdeksan käyntiä. Tutkimus on kaksoissokkoutettu ja lumenkontrolloitu.

Tutkimukseen otettiin mukaan ensimmäiset sata henkilöä, jotka täyttivät tutkimuksen sisääntulo- ja poissulkukriteerit. Tutkimus käynnistyi syksyllä 2011 ja tutkimukseen rekrytoitavat saatiin syksyyn 2012 mennessä. Ensimmäiset analyysit ja raportit saadaan 2013. Lääkehoitoa pilotoitiin vuonna 2009. Tutkittavien pelihimon määrä väheni merkittävästi tutkimusjakson aikana ja samalla heidän kokemansa elämänlaatu ja mieliala kohenivat merkittävästi.

8.3.7 Intensiivihoito ja kuntoutus

Riippuvuuskliniikka Tyynelä, Hietalinna-yhteisö ja Tuustaipaleen kuntoutumiskeskus tarjoavat ongelmapelaajille intensiivihoitoa ja kuntoutusta, esimerkiksi kurssimuotoisina hoitajaksoina.


8.3.8 Aluepilotit ovat uusin avaus palvelujen kehittämisessä

THL kehittää ongelmapelaajien ja heidän läheistensä palveluita, lisää niiden saatavuutta sekä vahvistaa eritoten kuntien päihde- ja mielenterveyspalvelujen ja peruspalvelujen osaamista ja yhteistyötä tämän asiakaskunnan palvelujen osalta. Palvelut ovat osa päihde- ja mielenterveyspalvelujen kokonaisuutta.

Ongelmapelaajien ja heidän läheistensä tuki- ja hoitopalveluita ja palvelujen järjestämistä ryhdytään kehittämään THL:n tuella kahdessa erillisessä Aluepilotissa pääkaupunkiseudun ulkopuolella 2013-2015. Piloteissa keskitytään rahapelaamiseen, mutta niissä huomioidaan myös digitaaliseen pelaamiseen liittyvät haasteet.

Vuonna 2012 THL haki tarjouskilpailulla kiinnostunutta kuntaa/kuntia ja/tai kuntayhtymää/kuntayhtymiä yhteistyössä yhden tai useamman julkishyödyllisten säätöön ja/tai järjestön kanssa toteuttamaan Aluepilotteja. Tavoitteena on luoda vaihtoehtoisia järjestämistapoja ongelmapelaajien ja heidän läheistensä laadukkaiden tuki- ja hoitopalvelujen tarjoamiseksi ja kehittää näiden asiakasryhmien palveluja. Aluepilottien palvelut ovat joko osa julkisia sosiaali- ja terveyspalveluja tai kiinteästi yhteydessä niihin (integroituvat esimerkiksi päihde- ja/tai mielenterveyspalveluihin).

Tavoitteena on myös poistaa palveluiden hajanaisuutta ja alueellista epätasa-arvoisuutta sekä määritellä perus- ja erityispalvelujen työnjakoa ja kehittää näiden yhteistyötä. Palveluketjujen tulee olla sujuvia ja palveluiden pääsääntöisesti maksuttomia, helposti saavutettavissa sekä hoitomenetelmien valinnan osalta perustua näyttöön niiden toimivuudesta.

Tarjouskilpailun voittivat ja Aluepilotin käynnistävät Päijät-Hämeen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymä yhteistyökumppaneineen ja Kokkolan kaupungin sosiaali- ja terveystoimi yhteistyökumppaneineen. 

9

RAHAPELIEN TUOTTOJEN KÄYTTÖ JA ARPAJAISVERO

- Rahapelitoiminnan pelimaksuista palautuu osa voittoina pelaajille. Ennen vuotta 2012 pelimaksuista pelaajille maksettavien voittojen osuus määriteltiin rahapeliluvassa, vuoden vaihteen jälkeen valtioneuvoston asetuksessa.
- Rahapelitoiminnan tuotoista maksetaan arpajaisvero valtiolle. 1.1.2012 voimaan tulleella arpajaisverolain muutoksella korotettiin ja yhtenäistettiin arpajaisverotusta siten, että yksinoikeudella toimeenpantujen arpajaisten verokanta on 12 prosenttia.
- Veikkauksen järjestämien pelien tuotto käytetään urheilun ja liikuntakasvatukseen, tieteeseen, taiteeseen ja nuorisotyön edistämiseen.
- Raha-automaattiyhdistyksen toimeenpanemien pelien tuotto käytetään terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen.
- Fintoton totopeleistä saatavat tuotot käytetään hevoskasvatukseen ja hevosurheilun edistämiseen.

9.1 Tuottojen jakamisperiaatteista

Rahapeliteoiminnasta kertyvistä pelimaksuista rahapeliyhteisöt jakavat tietyn osuuden voittona pelaajille. Jäljelle jäävästä rahapeliteoiminnan tuotosta maksetaan toiminnasta aiheutuneet kulut ja arpajaisvero valtiolle. Nettotuotto jaetaan kokonaan edunsaajille yleishyödyllisiin tarkoituksiin käytettäväksi. Tässä luvussa esitetyissä tuottojen jaoissa ja arpajaisveroissa ei näy vielä vuodenvaihteen 2011-2012 muutokset eli kaikkien Toto-pelien siirtyminen Fintoto Oy:lle ja kaikille rahapeliyhtiöille yhteinen 12 prosentin arpajaisverokanta.

9.2 Pelaajille voittona palautuva osuus

Arpajaislain 13 pykälän mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään siitä, kuinka suuri osuus rahapelejä toimeenpantaessa kertyvistä pelimaksuista on maksettava pelaajille voittona.

Pelimaksuista palautuu voittona pelaajille:

- Veikkaus Oy maksaa voittona pelistä riippuen 40 - 95 prosenttia pelimaksuista.
- RAY maksaa kertyvistä pelimaksuista kalenterivuositain voittona keskimäärin 70 - 99,9 prosenttia kokonaisvaihdosta
- Fintoto Oy maksaa voittona pelistä riippuen 65 - 90 prosenttia pelimaksuista.

Sisäasiainministeriön asetuksella antamissa raha-arpajaisia, veikkaus- ja vedonlyöntipelejä sekä totopelejä koskevissa pelisäännöissä määrätään tarkemmin palautusprosentteista.

Taulukko 13 | Rahapeliyhteisöjen pelaajille maksamat voitot vuosina 2009 - 2011 (Me)

Maksetut voitot	2011	2010	2009
RAY	7323,9	6251,9	5896,6
Veikkaus Oy	961	888	791,1
Fintoto Oy	147,2	143,1	150,7
Yhteensä	8432,1	7283	6838,4

9.3 Osuus rahapeliteoiminnan tuotosta valtiolle veroina

Arpajaisverolain (552/1992) 1 pykälän mukaan rahapeliyhteisöt ovat velvollisia maksamaan arpajaisveroa valtiolle toimeenpanemistaan arpajaisista. Rahapeliyhteisöt maksavat 12 prosenttia arpajaisveroa peliteoiminnan tuotosta eli rahapanosten yhteismäärän ja pelaajille maksettujen voittojen erotuksesta. Arpajaisverotulot käytetään valtion menoihin talousarvion mukaisesti ilman sidoksia. Arvonlisäverolain (1501/1993) 59 pykälän mukaan rahapeliyhteisöt eivät ole velvollisia suorittamaan arvonlisäveroa toimeenpanemistaan rahapeleistä.

Taulukko 14 | Rahapeliyhteisöjen maksama arpajaisvero vuosina 2009–2011 (Me)

Maksetut arpajaisverot	2011	2010	2009
RAY	73,8	55,5	54,0
Veikkaus Oy	83	76,1	72,6
Fintoto Oy	4,9	4,7	5,0
Yhteensä	161,7	136,3	131,6

Vuosina 2009 ja 2010 Veikkaus Oy ja Fintoto Oy maksoivat 9,5 prosenttia arpajaisveroa pelitoiminnan tuotosta kun RAY:n pelitoiminnan tuotosta arpajaisvero oli 8,25 prosenttia. Vuonna 2011 Veikkaus Oy:n ja RAY:n pelitoiminnan tuotoista maksama arpajaisvero oli 10 prosenttia. Totopelistä arpajaisvero oli tuolloin kuitenkin 9,5 prosenttia tuotosta.

Vuoden 2012 alusta kaikkien totopelien siirtyminen Fintoto Oy:lle ja kaikille rahapeliyh-teiöille samansuuruinen arpajaisveroprosentti tulevat vaikuttamaan kunkin rahapeliyh-teisön arpajaisveron määrään.

9.4 Rahapelitoiminnan tuottojen jakautuminen edunsaajille

Rahapelitoiminnan tuotot ovat taloudellisesti merkittäviä. Arpajaislain 17 pykälässä sääde-tään tuottojen käyttötarkoituksista. Rahapeliyhteisöiden toimeenpanemien rahapelien tuot-to jaetaan eri käyttötarkoituksiin. Veikkaus Oy:n toimeenpanemien rahapelien tuotto käy-tetään urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen. RAY:n toimeenpanemien rahapelien tuotto käytetään terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistä-miseen. Fintoto Oy:n toimeenpanemien rahapelien tuotto käytetään hevoskasvatuksen ja he-vosurheilun edistämiseen.

Rahapelien tuotot otetaan valtion talousarvioon jotta varmistetaan niiden käyttö yhteis-kunnan kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla, vaikka rahapeliyhteisöjen toiminta ei muutoin kuulukaan valtion budjettitalouden piiriin. Talousarvioon otetaan vuosittain mää-rärahat, joiden arvioidaan vastaavan kunkin rahapeliyhteisön tuottoina jaettavaa rahamäärää. Tuottojen ottamisesta valtion talousarvioon säädetään kunkin yksinoikeusyh-teisön osalta. Valtioneuvosto voi päättää, että vuosittain jätetään jakamatta valtion talousarvioon otetuis-ta määrärahoista enintään 20 prosenttia. Jakamatta jätetty määrä on jaettava viiden vuoden kuluessa.

9.4.1 Raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuottojen käyttö

Veikkaus Oy:n tuotto eli raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuotto käyte-tään urheilun ja liikuntakasvatuksen, tieteen, taiteen ja nuorisotyön edistämiseen. Tuottojen

Taulukko 15 | Opetus- ja kulttuuriministeriön
jakamat veikkausvoittovarat 2009 - 2011

Edunsaajaryhmät Avustukset	2011*	2010	2009
Taide	220,7	197,9	204,7
Liikunta	143,3	128,5	124,4
Tiede	100,3	90,0	86,6
Nuorisotyö	51,6	46,3	44,8
Yhteensä	515,8	462,7***	460,5**

* Vuonna 2011 Veikkauksen tuotoista jaettiin erillinen 30 miljoonan euron potti nuorien työllistämistä tukevaan projektiin

** Vuonna 2009 OKM jakoi myös 17,0 milj. euroa jakamattomista voittovaroista.

*** Vuonna 2010 OKM jakoi lisäksi 30 milj. euroa jakamattomista voittovaroista erityisesti nuorten työllisyyttä edistäviin hankkeisiin. Tästä summasta taiteen ja kulttuurin osuus oli 11,6 milj. euroa, liikunnan 7,5 milj. euroa, tieteen 5,8 milj. euroa ja nuorisotyön 5,1 milj. euroa.

jakamisesta mainittujen käyttötarkoitusten kesken on säädetty lailla raha-arpajaisten sekä veikkaus- ja vedonlyöntipelien tuoton käyttämisestä (jakosuhdelaki) (1054/2001).

Opetus- ja kulttuuriministeriö jakaa Veikkaus Oy:n tuotosta varoja jakosuhdelain 1 pykälän mukaan 38,5 prosenttia taiteen, 25 prosenttia urheilun ja liikuntakasvatukseen, 17,5 prosenttia tieteen ja 9 prosenttia nuorisotyön edistämiseen. Lisäksi näihin tarkoituksiin jätetään jaettavaksi 10 prosenttia tuotosta; sen kohde ja käyttö määritellään erikseen vuosittain.

Veikkausvoittovaroja saavat yhteisöt voivat jakaa rahaa edelleen. Esimerkiksi museot, oopperat ja erilaiset kulttuuritapahtumat ovat taiteen edunsaajina. Liikunnan veikkausvoittovaroilla tuetaan muun muassa liikuntapaikkarakentamista, liikuntajärjestöjä, liikunnan tutkimusta sekä lasten ja nuorten liikuntaa sekä urheilukoulutusta. Tieteen tärkein edunsaaja on Suomen Akatemia, joka myöntää vuosittain tukea muun muassa tutkimushankkeille ja tieteellisen tutkimuksen edistämiseen. Suurin osa nuorisotoiminnan varoista on suunnattu nuorten kansalaisjärjestötoiminnan tukemiseen sekä harrastetoimintaan kuten nuorisoseuroille.

9.4.2 Raha-automaattipelien, kasinopelien ja pelikasinotoiminnan tuottojen käyttö

RAY:n rahapelitoiminnan tuotosta runsaat 90 prosenttia kertyy raha-automaateista. Tuotto jaetaan avustuksina terveyttä ja sosiaalista hyvinvointia edistäville kansalaisjärjestöille. Arpajaislain 22 pykälän mukaan RAY:n tuottoja voidaan käyttää myös sotiemme veteraanien hoitoon ja kuntoutukseen sekä näkövammaisille tarkoitettujen kirjastojen perustamismenoihin.

Raha-automaattiavustuksista annetussa laissa (1056/2001) säädetään niistä perusteista ja menettelyistä, joita noudatetaan myönnettäessä avustuksia RAY:n rahapelitoiminnan tuotosta. RAY tekee sosiaali- ja terveysministeriölle hakemusten perusteella ehdotuksen tuotoista jaettavista avustuksista. Sosiaali- ja terveysministeriö esittelee ehdotuksen valtioneuvostolle, joka päättää avustusten jaosta. RAY hoitaa avustuksien maksun, valvoo sosiaali- ja terveysministeriön ohjaamana raha-automaattiavustusten käyttöä sekä seuraa ja arvioi avustettavien toimintaa.

Taulukko 16 | RAY:n jakamat avustukset 2009 - 2011 (Me)

Luvut peräisin Valtioneuvoston talousarvioesityksistä 2010, 2011 ja 2012

**Projektit, toiminta-
avustukset ja
investoinnit**

Avustuslajit	2011	2010	2009
Yleisavustukset	51,9	64,4	65,1
Kohdennetut toiminta-avustukset	123,1	120,1	126,2
Investointiavustukset	34,4	34,4	40,5
Projektiavustukset	58,8	59,3	70,7
Yhteensä	268,2	278,2	302,5


**Avustukset eri
tulosalueittain**

Tulosalueet	2011	2010	2009
Kansalaisjärjestötoiminta	138,0	134,2	144,9
Erytisryhmien asuminen	45,2	47,7	50,9
Toimintakyvyn edistäminen	32,6	33,0	39,2
Kriisiauttaminen	18,6	28,3	29,9
Kurssi-, leiri- ja lomatoiminta	18,6	17,8	20,6
Päivä- ja työtoiminta	8,3	9,3	11,3
Kansansairauksien ehkäisy	6,9	7,9	2,9
Yhteensä	268,2	278,2	302,5

**Avustukset veteraanien
ym. kuntoutukseen ja
sotainvalidien laitosten
käyttökustannuksiin**

Avustukset veteraanien kuntoutukseen ym.	2011	2010	2009
Yhteensä	99,3	102,8	105

topelien toteuttamiseen sidottuna tukena, kunnille raviratojen rakentamiseen ja ylläpitämiseen liittyvänä tukena, palkintotukena sekä keskusjärjestölle sekä jäsenjärjestöille avustuksina muun muassa neuvontaan ja tiedotukseen, jalostustoimintaan, dopingvalvontaan sekä investointeihin.

Valtionosuuden sekä järjestelykulujen, arpajaisveron sekä pelaajille palautuvan osuuden jälkeen Fintoto Oy:lle jää osuus jaettavaksi avustuksina hevosurheilulle ja -kasvatukselle. Fintoto Oy jakaa kyseiset avustukset suoraan raviradoille. Vuoden 2012 alusta alkaen Maa- ja metsätalousministeriön valvoo Fintoto Oy:n jakamia tuottoja mm. ministeriölle annettavien selvitysten välityksellä. 

10

LOPUKSI

📌 Tässä teoksessa on kuvattu rahapelaamisen ja pelaamiseen liittyvien hallinnollisten toimien kansallista ja kansainvälistä kehitystä. Vuosikirjan tarkoitus on ollut antaa lukijalle käsitys rahapelaamisesta ja suomalaisessa rahapelijärjestelmässä tapahtuneesta kehityksestä edellisen, vuonna 2009 ilmestyneen vuosikirjan jälkeen.

Monia muutoksia on tapahtunut kyseisellä tarkastelujaksolla. Etenkin kansainvälisen ympäristön muutos ja arpajaislain uudistaminen kaksi kertaa vuoden 2009 jälkeen ovat muovanneet Suomen rahapelijärjestelmää.

Tämän kirjan kunkin luvun alussa on lueteltu keskeiset muutokset tarkastelujaksolla ja myöhemmästä kehityksestä löytyy tietoa mm. kirjoittajatahojen verkkosivuilta. Tarkempaa tietoa eri verkkosivuista ja muista tiedon lähteistä löytyy ohesta sekä kirjan liiteosasta.

Lisätietoja oheisilta verkkosivuilta:

www.intermin.fi

www.stm.fi

www.poliisihallitus.fi

www.thl.fi/pelihaitat

www.peliklinikka.fi

www.peluuri.fi

VUOSIKIRJAN KIRJOITTAJIEN ESITTELY

Sosiaali- ja terveysministeriön Hyvinvoinnin ja terveyden edistämisen osaston johtaja **Kari Paaso** ja Poliisihallituksen arpajaishallintopäällikkö **Jouni Laiho** vastaavat kirjan esipuheesta. Sisäasiainministeriön Poliisiosaston hallitusneuvos **Katriina Laitinen** sekä sosiaali- ja terveysministeriön neuvotteleva virkamies **Kari Haavisto** ovat osallistuneet kirjan kokonaisuuden rakentamiseen. Tekijät ovat rahapelialaa säätelevien ministeriöiden hallinnonalan johtavia virkamiehiä.

Tiedottaja, toimittaja, VTM **Maarit Avellan** on vastannut kirjan kustannustoimittamisesta ja kirjoittanut rahapelijärjestelmää käsittelevän luvun yksi. Hän vastaa Peliklinikan tiedotuksesta Helsingin kaupungin yhteydessä toimivan Pääkaupunkiseudun sosiaali-alan kehittämiskeskuksen Soccan palveluksessa sekä mm. tuottaa sisältöjä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) Pelihaitat-verkkosivuille.

Ylitarkastaja, OTM **Jukka Tukia** on kirjoittanut rahapelipolitiikkaa käsittelevän luvun kaksi sekä pelieurojen kertymistä kartoittavan luvun viisi. Hän työskentelee sisäasiainministeriön Poliisiosaston palveluksessa ja hänen työnsä liittyy muun muassa rahapelipolitiikan linjausten valmisteluun ja siihen liittyvään säädösvalmistelutyöhön.

Neuvotteleva virkamies, OTJ, VT **Sakari Airas** on vastannut kansainvälistä toimintaympäristöstä käsittelevän luvun kolme kirjoittamisesta. Hän työskentelee sisäasiainministeriön poliisiosaston palveluksessa ja hoitaa mm. kansainväliseen rahapelipolitiikkaan liittyviä tehtäviä.

Ylitarkastaja, HTM **Sari Ikkala** ja ylitarkastaja, OTM **Tiina Tulirinta** ovat vastanneet valvontaa käsittelevän luvun neljä sekä pelieurojen ohjautumista kuvaavan luvun yhdeksän kirjoittamisesta. He työskentelevät Poliisihallituksessa vastuualueinaan mm. rahapelitoiminnan lainmukaisuuden valvonta ja ohjaus sekä lainvastaiseen toimintaan puuttuminen.

Tutkija, VTT **Johanna Järvinen-Tassopoulos** on vastannut tutkimusta käsittelevän luvun kuusi kirjoittamisesta. Hänellä on pitkä kokemus Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella tehtävästä rahapelaamiseen ja sen haittoihin liittyvästä tutkimuksesta.

Tutkija, VTM **Jenni-Emilia Ronkainen** on osallistunut tutkimusta käsittelevän luvun kuusi kirjoittamiseen. Hän työskentelee tutkijana Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen Pääteet ja riippuvuus -osastolla.

Kehittämispäällikkö, KM **Saini Mustalampi** on kirjoittanut luvut rahapelihaittojen ehkäisyä esittelevän luvun seitsemän ja tuki- ja hoitopalveluita luotaavan luvun kahdeksan. Hän vastaa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella rahapelihaittojen ehkäisyn sekä peliongelman tuki- ja hoitopalvelujen valtakunnallisesta kehittämisestä ja koordinaatiosta.

Tutkija, VTM **Antti Murto** on osallistunut rahapelihaittojen ehkäisyä ja rahapeleissä liikkuvaa rahaa käsittelevien lukujen kirjoittamiseen. Hän on työskennellyt Peliklinikalla tutkijana ja toimii vuoden 2013 alusta lähtien erikoissuunnittelijana Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella.

Peliklinikan kehittämiskoordinaattori, VTM **Tapio Jaakkola** sekä Peluurin kehittämispäällikkö, VTM **Mari Pajula** ovat kommentoineet vuosikirjan tekstejä ja antaneet neuvoja ajankohtaisen tiedon tuottamiseen.

TIETOA ASIAKIRJOISTA

SUOMI

Oheiset tiedot ovat löydettävissä mm. valtion säädöstietopankki Finlexin verkkosivuilta (www.finlex.fi).

Arpajaislaki

Arpajaislain osalta muutokset vuosilta 2010-2012 löytyvät Finlexistä. Vuosikirjan tarkastelujaksolla lainmuuttumisen päivämäärät ovat olleet 1.10.2011 ja 1.12. 2012.

Valtioneuvoston asetukset

Valtioneuvoston asetukset Fintoto Oy:n (1286/2011), Raha-automaattiyhdistyksen (1287/2011) sekä Veikkaus Oy:n (1286/2011) rahapeliin toimeenpanosta annettiin 15.12.2011 ja ne tulivat voimaan 1.1.2012. Raha-automaattiyhdistystä koskevaa asetusta on muutettu 10.5.2012 annetulla asetuksella (2032/2012). Asetus tuli voimaan 1.6.2012. Asetukset löytyvät Finlexistä.

Sisäasianministeriön asetukset

Ensimmäiset rahapeliyhteisökohtaiset sisäasianministeriön asetukset rahapeliin pelisääntöistä annettiin 22.12.2011 ja ne tulivat voimaan 1.1.2012. Sisäasianministeriön antamat peliyhteisökohtaiset pelisääntöasetukset julkaistaan sisäasianministeriön määräyskokoelmassa. Yksittäisten pelien pelisääntöt oheistetaan yhteisökohtaisesti asetusten liitteiksi. Säädöskokoelmassa julkaistaan Suomen säädöskokoelmasta annetun lain (188/2000) 4 §:n mukaisesti sisäasianministeriön ilmoitus asetuksen voimaantulosta ja sen julkaisemistavasta. Asetukset liitteineen ovat voimaantulon jälkeen saatavissa sisäasianministeriön kirjaamosta. Asetukset osana sisäasianministeriön määräyskokoelmaa julkaistaan valtion säädöstietopankki Finlexissä kohdassa Viranomaisten määräyskokoelmat.

Hallitusohjelma

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelma 22.6.2011. Se on löydettävissä valtioneuvoston verkkosivuilta osoitteesta valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma

Hallituksen esitykset

Eduskunnan sivuilta löytyvät hallituksen esitykset arpajaislaiksi. www.eduskunta.fi

EUROOPAN UNIONI

Euroopan komissio

Euroopan unionin online-pelejä koskeva toimintasuunnitelma esiteltiin lokakuussa 2012. Tiedonanto asiasta on löydettävissä Euroopan unionin verkkosivujen kautta osoitteesta ec.europa.eu.

Vuonna 2011 komissio julkaisi ns. vihreän kirjan sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla. Se on niin ikään löydettävissä kyseisiltä verkkosivuilta. Asiakirjan nimi on Vihreä kirja KOM (2011) 128 lopullinen.

Euroopan parlamentti

Euroopan parlamentti antoi lokakuussa 2011 mietinnön sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla. Mietintöä kutsutaan Creutzmann-raportiksi (2011/2084(INI)). Se on löydettävissä Euroopan parlamentin verkkosivujen kautta www.europarl.europa.eu.

Euroopan unionin tuomioistuin

Eryityisesti vuosikirjan alussa on viitattu Euroopan unionin tuomioistuimen päätöksiin. Suomen näkökulmasta kiinnostavia ovat esimerkiksi tapaukset Schindler, Läärä ja Cambelli. Niitä voi etsiä verkkosivuilta osoitteesta <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?cid=111531>.

LÄHTEET

Aho, Pauliina & Turja, Tuomo (2007) Suomalaisten rahapelaaminen 2007. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki: Taloustutkimus Oy.

Björklund, Katja & Heiskanen, Maria & Kokko, Marjo (2011) Opiskelija internetissä – kuinka kala vedessä vai kiinni verkossa? Korkeakouluopiskelijoiden rahapelaaminen ja internetin käyttö. Raportti 16/2011. THL & YTHS. Helsinki: THL.

Ehdotus rahapeleihin kytkeytyvien haittojen arviointijärjestelmäksi, sisäasiainministeriön julkaisut 10/2012.

Hakkarainen, Pekka & Järvinen-Tassopoulos, Johanna & Metso, Leena (2010) Miten alkoholinkäyttö, rahapelaaminen ja huumeidenkäyttö kytkeytyvät toisiinsa? Teoksessa **Mäkelä, Pia & Mustonen, Heli & Tigerstedt, Christoffer** (toim.) Suomi juo. Suomalaisten alkoholin käyttö ja sen muutokset 1968–2008. Helsinki: THL.

Ilkas, Hannu & Turja, Tuomo (2003) Rahapelitutkimus. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki: Taloustutkimus Oy.

Jaakkola, Tapio ja Murto Antti: Toimintakatsaus. Peliklinikka 2011.

Jaakkola, Tapio, Murto, Antti ja Pajula, Mari: Toimintakatsaus ja Peluuri puolivuosisraportti. Peliklinikka ja Peluuri 2012.

Järvinen-Tassopoulos, Johanna & Ronkainen, Jenni-Emilia & Ahlström, Salme & Winter, Torsten (2013) Nuoret rahapelaajat, alkoholi ja riskikäyttäytyminen. (julkaistaan)

Karvinen, Juho & Mäyrä, Frans (2011) Pelaajabarometri 2011: Pelaamisen muutos. TRIM Research Reports 6. Informaatitieteiden yksikkö: Tampereen yliopisto.

Lahti T, Halme J, Pankakoski M, Sinclair D, Alho H. Treatment of pathological gambling with naltrexone pharmacotherapy and brief intervention: a pilot study. *Psychopharmacol Bull.* 2010;43(3):35-44)

Lesieur H., Blume S. The South Oaks Gambling Screen (SOGS): a new instrument for the identification of pathological gamblers. *Am J Psychiatry*1987;144:1184-1188.

Raiski, Tuula-Leena. Osaamistarve rahapeliongelmien ehkäisyssä ja hoidossa. THL Raportti 3/2011.

Pajula, Mari & Aaltonen, Anniina (2010) Peluuri Vuosisraportti 2010. Helsinki: Peluuri.

Pajula, Mari & Vuorento, Henna & Aaltonen, Anniina (2011) Peluuri Vuosisraportti 2011. Helsinki: Peluuri.

Raisamo, Susanna & Halme, Jukka & Murto, Antti & Lintonen, Tomi (2012) Gambling-Related Harms Among Adolescents: A Population-Based Study. *Journal of Gambling Studies*, 26.2.2012 (online)

Rahapelaaminen Suomessa. Toimittanut Pauliina Raento. Gaudeamus 2012.

Turja, Tuomo & Halme, Jukka & Mervola, Markus & Järvinen-Tassopoulos, Johanna & Ronkainen, Jenni-Emilia (2012) Suomalaisen rahapelaaminen 2011. Tilastoraportti. Raportti 14/2012 Helsinki: THL.