

16.08.2024

Asia: VN/27332/2023

Lausuntopyyntö ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi

1. Näkemykset hallitusohjelmassa asetettujen tavoitteiden toteutumisessa

Toteuttaako ehdotettu säädöskokonaisuus näkemyksenne mukaan hallitusohjelmassa rahapelijärjestelmän uudistamiselle asetettuja tavoitteita ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja sekä parantaa rahapelijärjestelmän kanavointiastetta?

Suomalainen rahapelijärjestelmä on uuden edessä, kun Veikkauksen monopolista siirrytään lisenssijärjestelmään vuoden 2026 alussa. Uuteen lisenssijärjestelmään tulee siirtyä siten, että rahapelihaittojen ehkäisyn näkökulma on lisenssijärjestelmän ydin. Tämä vaatii sitä, että rahapelihaittoja vähentävän lisenssijärjestelmän käytännön toteutus ja valvonta tulee toteuttaa tieteellinen tieto ja tiedolla johtaminen edellä, ei elinkeinoelämän etu edellä. Tämä on yhteiskunnankin taloudellinen etu. Arvioidaan, että rahapeliongelmiensa haitat maksavat yhteiskunnalle enemmän kuin mitä yhteiskunta saa rahapelitoiminnasta verojen ja muiden tulojen muodossa.

Reilu ja vähiten haittoja aiheuttava lisenssijärjestelmä koostuu monen keinon yhteisvaikutuksesta eli lisenssijärjestelmän sisäisestä ja ulkopuolisesta pelaamisen valvonnasta, pelivalikoimasta, viranomaisvalvonnasta, markkinoinnin säätelystä, estoista, verotuksesta, kanavoinnin toteutustavoista, lainvastaisen toiminnan riittävästä seuraamuksista/sanktioista sekä elinkeinon vastuuttamisesta haittoja vähentävään työhön. Tuleekin varmistaa, että viranomaisvalvonnalle on varattu riittävät resurssit lupahakemuksien, valvonnan ja seurannan toteuttamiseksi.

Rahapeliongelmiä hoitaville tahoille, eli sote-järjestöille ja julkiselle sote-sektorille tulee varata lisäresursseja, koska lisenssijärjestelmään siirtyminen tulee suurella todennäköisyydellä kasvattamaan rahapelihaittojen määrää eri väestöryhmissä.

2. Esityksen pääasialliset vaikutukset

Voitte kertoa näkemyksenne esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnista.

a. Rahapelilain 1 luku – Yleiset säännökset

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Uuden rahapelilain ensisijaisen tarkoituksen tulee olla kansanterveysperustainen rahapelihaittojen ehkäisy. Rahapeliin lisenssijärjestelmän toimeenpanossa tulee olla rajoituksia, jotka ovat perusteltuja rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

b. Rahapelilain 2 luku – Yksinoikeustoimilupa, rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Toimilupajärjestelmään siirrettäväksi kaavailut pelimuodot ovat tutkitusti eniten rahapelihaittoja ja riippuvuutta aiheuttavia, ja siksi näiden pelimuotojen tiukka sääntely on pelihaittojen ehkäisyssä ensiarvoisen tärkeää. Pelimuodot ovat online-rahapeliautomaatit, online-kasinopelit sekä online-vedonlyönti. Rahapeliyhtiötä on velvoitettava sanktioiden uhalla huolehtimaan ongelmallisen rahapelaamisen kitkemisestä yhteistyössä lupa- ja valvontaviranomaisten kanssa.

c. Rahapelilain 3 luku – Rahapeliin toimeenpano

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Jokaisen rahapelejä pelaavan tulee tunnistautua ja rekisteröityä peliyhtiön tilille käyttämällä sähköistä tunnistautumista. Pelaajien vuorokausi- tai kuukausikohtaisen rahallisen tappion määrän tulee olla matala. Esityksessä ei ole määritelty tappiorajoja. Nyt Veikkauksen olemassa olevassa rahapelijärjestelmässä sisäministeriön asetus on säätänyt vuorokausikohtaiseksi tappion enimmäismääräksi 500 euroa ja kuukausikohtaisen tappion enimmäismääräksi 2000 euroa. Summa on liian suuri, kun katsotaan suomalaisten keskiansioita ja ongelmapelaajien taustaprofiilia. Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2023 palkka- ja palkkiotulojen mediaani oli 3 215 euroa. Alin neljännes palkka- ja palkkiotuloja saaneista sai 2 196 euroa tai vähemmän. THL:n tutkimuksissa on ilmennyt, että rahapeliongelma ja riskitason pelaaminen on yleisempää työttömillä ja sairauseläkkeellä olevilla kuin työssäkäyvillä. Siten olemassa olevat tappiorajat ovat haittojen vähentämisen näkökulmasta aivan liian korkeat.

Tappio-, talletus- ja kulutusrajojen tulee koskea yhteisesti kaikkia lisenssinhaltijoita. Lisenssinhaltijakohtaiset rajat eivät vähennä haittoja riittävästi, koska rajojen tultua vastaan pelaaja voi jatkaa pelaamista toisen lisenssinhaltijan verkkosivustolla tai muussa fyysisessä tilassa. Rajat eivät siis saa olla pelisivustokohtaisia, vaan niiden tulee koskea yhteisesti kaikkia pelisivustoja ja fyysisiä pelaamispaikkoja. Tutkimustiedon mukaan vapaaehtoisuuteen perustuvia rajoja ei usein oteta käyttöön. Lainsäädännössä tulee varmistaa, ettei itseasetettuja rajoja voi hetken mielijohteesta muuttaa siten, että pelaamisen jatkaminen mahdollistuu välittömästi. Rajojen muutoksissa tulee olla pitkä, esimerkiksi usean viikon viive. Pelaajien tulee voida asettaa itselleen alemmat tappiorajat kuin lainsäädännössä on määritelty. Tehokkaiden rajojen tulisi sisältää sekä pidemmän että lyhyemmän aikavälin rajoituksia.

Rahapeliongelmat ovat yleisimpiä nuorten aikuisten, etenkin miesten keskuudessa. 18–25-vuotialle pitää määritellä pakollinen, matalampi tappio- ja talletusraja. Esimerkiksi Ruotsissa on matalampi pakollinen tappioraja alle 20-vuotiaille. Matalampaa tappiorajaa tukee aivo- ja terveystutkimus, jonka mukaan aivojen toiminnanohjauksen mekanismit kypsyvät 25 ikävuoteen mennessä, jolloin ihminen ei toimi enää niin riskihakuisesti ja impulsiivisesti kuin nuorempana.

Fyysisten ja online-rahapelin saatavuutta tulee rajoittaa, etenkin korkean riskin peleissä. Siten voidaan ehkäistä ja vähentää rahapelihaittoja. Rahapelihaittojen ehkäisy on tehokkaampaa ja halvempaa kuin olemassa olevien ongelmien hoitaminen. Lisenssijärjestelmän sisällä tarjontaa voidaan säännellä esimerkiksi pelien piirteiden osalta ja pelirajoituksin.

Jos lisenssijärjestelmällä on keskitetty lupa- ja valvontarekisteri, sitä kautta olisi myös mahdollista hakea pelaajille pelaamisestoja. Lisäksi rekisterin avulla lakisääteinen viranomaistyö eli THL:n vastuulla oleva rahapelihaittojen seuranta, tutkimus, arviointi sekä ehkäisy ja kehitettävä hoitovalikoima olisi mahdollista toteuttaa myös käytännön tasolla.

Rajoitusten ja estojen riskinä voi olla, että pelaajat siirtyvät lisenssijärjestelmän ulkopuolisille sivustoille, joilla rajoituksia ei ole. Jos lisenssijärjestelmän ulkopuolisten pelien voitoista joutuisi kuitenkin maksamaan verot Suomeen, ja valvonnan keinoin estettäisiin mm. verkko- ja maksuliikennettä pelaajan ja ulkopuolisen peliyhtiön välillä, pelaajien kanavointi lisenssijärjestelmään kuuluville sivustoille todennäköisesti onnistuisi.

Yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijalla tulee olla lakiin kirjattu velvollisuus suojella pelaajia rahapelihaitoilta sekä tiedottaa heitä rahapelaamisen haitoista. Tämä niin kutsuttu huolenpitovelvollisuus tulee olla yhtiöitä velvoittava. Velvollisuuksien rikkomisesta tulee määrätä tuntuva sanktio. Havaitessaan riski- tai ongelmallista pelaamista, yhtiölle tulee säätää velvollisuus ilmoittaa henkilön tiedot viranomaisrekisteriin, jossa pelaajalle voidaan asettaa määräaikainen tai toistaiseksi voimassa oleva pelikielto, joka astuu voimaan välittömästi ja joka on kestoaltaan useita kuukausia. Asiakas voi purkaa pelioston, mutta eston purkaminen astuisi voimaan kuukausien kuluttua pelaajan ilmoituksesta.

d. Rahapelilain 4 luku – Rahapeliin markkinointi

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Rahapelimainonta altistaa rahapeliongelmiin, koska kysynnän lisääntyessä myös rahapelihaitat lisääntyvät. Korkean riskin online-rahapeliin markkinointi on nykyisin kiellettyä. Etenkin nuoret ja nuoret aikuiset ovat alttiita rahapelimainonnalle. Ehdotamme, että korkean riskin rahapelejä ei saisi jatkossakaan markkinoida median, ulkomainonnan, printtimedian, internetin tai some-alustojen välityksellä eikä fyysisesti lähellä lasten ja nuorten käyttämiä tiloja. Ehdotamme, että tiettyä peliä tai

kaikkea pelaamista koskevan pelieston tehneelle ei saa kohdistaa minkään pelin tai peliyhtiön suoramarkkinointia missään kanavassa tai alustalla.

Mainonnan laajentaminen ilman rajoituksia lisäisi nuorten, nuorten aikuisten ja rahapeliongelmista kärsivien haittoja. Lasten ja nuorten altistumista epäsuoralle mainonnalle on vaikea välttää, jos mainontaa ei rajoiteta tiukasti esimerkiksi yleisötilaisuuksissa, some-alustoilla ja muissa kanavissa kellonaikojen mukaan. Markkinoinnin sisältöä, kellonaikoja, mainosten kokonaismäärää ja niiden kestoa tulee rajoittaa niin, että mainontaa voisi olla esimerkiksi televisiossa vain öisin. Mainonnan yhteydessä peliyhtiöiden tulee kertoa väestölle liian pelaamisen haitoista ja riippuvuusriskistä sekä ohjattava liikaa pelaavia tuen --piiriin.

e. Rahapelilain 5 luku – Valvonta

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Lupa- ja valvontaviranomaisen tulee olla yksi, keskitetty toimija, jolle on varattu riittävät voimavarat ja toimivaltuudet. Nykytilaan verrattuna valvonnan resursseja tulee lisätä huomattavasti, jotta laadukas ja systemaattinen valvonta on mahdollista. Valvonta tulee kohdistaa lisenssijärjestelmän sisäiseen ja järjestelmän ulkopuoliseen rahapelitoimintaan jatkuvasti ja systemaattisesti.

Jos valvontaa ei kohdisteta lisenssijärjestelmän ulkopuoliseen rahapelimarkkinaan, rahapeliyhtiöiden kiinnostus liittyä lisenssijärjestelmään voi laskea ja pelaamisen kanavointi järjestelmään epäonnistua. Lisenssijärjestelmään kuuluville toimilupaehtojen rikkojille tulee määrätä vastuullisuuteen ohjaavat sanktiot. Yhtiöiden toimintaa ja sääntöjen noudattamista tulee seurata aktiivisesti ja systemaattisesti.

f. Rahapelilain 6 luku – Valvontamaksu

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

g. Rahapelilain 7 luku – Rahapelitoiminnan ja -markkinoinnin kieltäminen

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

h. Rahapelilain 8 luku – Maksuliikenteen ja verkkoliikenteen estäminen ja verkkosisällön poistaminen

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Kannatamme lakiehdotuksessa kirjattua lisenssijärjestelmän ulkopuolisen rahapelitoimintaan liittyvän verkko- ja maksuliikenteen estämistä. Jos lisenssijärjestelmän ulkopuolisilla pelisivustoilla pelaaminen pystytään estämään, myös rahapelihaittojen vähentäminen onnistuu paremmin.

Lisenssijärjestelmän ulkopuolisilla sivustoilla pelaamisesta tulisi joutua maksamaan verot Suomeen, mikä voisi vähentää ulkopuolisilla sivustoilla pelaamista.

i. Rahapelilain 9 luku – Seuraamukset

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Rahapelilainsäädännön ja toimilupaehtojen vastaisesta toiminnasta aiheutuvien sanktioiden tulee olla tuntuvia, ja valvontaviranomaisella tulee olla riittävät toimintaedellytykset valvonnan toimeenpanoon.

j. Rahapelilain 10 luku – Valtionavustukset pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Lisenssijärjestelmään siirtyminen voi lisätä rahapelihaittojen määrää, mikä lisää asiakkaiden määrää pelihaittatyötä tekevissä organisaatioissa. Valtion on varmistettava näille toimijoille riittävä rahoitus, jotta pelihaittatyötä tekevien organisaatioiden toimintaedellytykset on turvattu riittävällä vuosittaisella valtionavustuksella. Jo nyt on nähtävissä, että Peluurin kaltaiset valtakunnalliset palvelut ovat ylikuormittuneita, eivätkä kaikki apua tarvitsevat saa riittäviä palveluita.

k. Rahapelilain 11 luku – Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tehtävät rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Kannatamme, että sosiaali- ja terveysministeriö vastaa rahapelihaittojen seurannasta, tutkimuksesta ja arvioinnista sekä rahapelihaittojen ehkäisyyn ja hoidon kehittämisestä. On kuitenkin huolehdittava, että valtion budjetista varataan riittävät voimavarat tehtävien hoitamiseksi.

l. Rahapelilain 12 luku – Muutoksenhaku

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

m. Rahapelilain 13 luku – Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

n. Arpajaislain muutosehdotukset

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

o. Muut lakiehdotukset

4. Muut mahdolliset näkemykset ja huomiot esitysluonnoksesta

Onko teillä muita näkemyksiä tai huomioita esitysluonnoksesta?

Rahapelit eivät ole tavallinen kulutushyödyke, vaan herkästi riippuvuutta ja monenlaisia haittoja aiheuttava tuote. Suomessa rahapelaaminen on pitkän ajan kuluessa vähentynyt ja ongelmapelaaminen on keskittynyt pienelle joukolle. Vuoden 2023 THL:n tilastoraportissa 4,2 prosenttia vastaajista (noin 151 000) pelasi kohtalaisen riskin tai ongelmapelaamisen tasolla. Online-pelit ovat kasvattaneet suosiotaan, ja niissä riski vakaviin haittoihin on suuri. Rahapeliongelma koskettaa ja aiheuttaa haittoja myös pelaajan läheisille. Kaikista rahapelaajista 2,2 prosenttia kuluttaa puolet kokonaiskulutuksesta. Pieni joukko haitallisesti pelaavia kokee suuria pelihaittoja taloudellisesti, sosiaalisesti, psyykkisesti ja somaattisesti. Korkean riskin online-rahapelien tuleminen lisenssijärjestelmän piiriin voi lisätä rahapeliongelmia sekä velkaantumista.

Nuorten aikuisten tiedetään tutkimusten perusteella olevan rahapelihaittojen suurin riskiryhmä. Miehet, erityisesti nuoret miehet pelaavat enemmän kuin naiset. Suurimpia yksilötason haittoja kokevatkin miehet, ja naiset kokevat haittoja erityisesti pelaajien läheisinä. Lisenssijärjestelmään siirryttäessä on suojattava erityisesti alaikäisiä nuoria ja 18–25-vuotiaita miehiä. Nuorille aikuisille ei tule sallia korkean riskin rahapelien pelaamista, ja heidän kohdallaan lainsäädännössä tulee määritellä matalammat tappio, talletus- ja kulutusrajat kuin muulle aikuisväestölle. Myöskään markkinointia riskiryhmille ei tule sallia.

Rahapeliuudistuksen yhteydessä tulee huolehtia siitä, että korkean haittariskin pelien näkyvyyttä, markkinointia ja saatavuutta rajoitetaan tiukasti niin lisenssijärjestelmän sisällä kuin sen ulkopuolella. Jos tässä ei onnistuta, yhteiskunnalliset rahapelihaitat lisääntyvät.

Rahapeliongelmaisilla velkaantuminen on yleistä, ja tällä on hyvin laajoja vaikutuksia velkaantuneen lisäksi myös hänen lähipiirinsä taloudelliseen tilanteeseen. Vaikutukset yksilöihin ja perheisiin ovat usein pitkäkestoisia, koska rahapelivelat voivat olla kymmeniä tai satoja tuhansia euroja. Rahapelaamiseen otetaan usein pikavippejä ja muita kalliita kulutusluottoja, jotka vaikeuttavat yksilöiden ja perheiden taloudellista tilannetta.

Eniten rahapelihaitoista kärsivät tuovat rahapeliteollisuudelle suurimmat tuotot, mutta inhimilliset ja yhteiskunnalliset kustannukset ovat suuret. Tasa-arvon näkökulmasta on huolehdittava, ettei yhteiskunnallinen eriarvoisuus lisäännä rahapeliuudistuksen myötä. Pienituloiset kuluttavat tuloihinsa nähden suurituloisia enemmän rahaa pelaamiseen. Alhainen koulutustaso, työttömyys, heikko terveydentila ja runsas päihteiden käyttö liittyvät suurempaan rahapelikuluttamiseen (THL 2023).

Jos rahapelaamista halutaan kanavoida lisenssijärjestelmään, uudessa rahapelilainsäädännössä on puututtava tehokkaasti lisenssijärjestelmän ulkopuolisen rahapelimarkkinan toimintaan ja näkyvyyteen Suomessa. Lisenssijärjestelmän sisäisen rahapelitarjonnan tulee pyrkiä vähentämään

rahapelihaittoja, ja riskipelaamiseen tulee puuttua tehokkaasti viranomaisten ja rahapeliyhtiöiden yhteistyönä.

Rahapeliongelmiin liittyy hyvin usein muita ongelmia, kuten päihde- ja mielenterveysongelmia, työttömyyttä, pienituloisuutta ja somaattista sairastavuutta, jolloin myös asiakkaan ja asiakkaiden läheisten palvelutarve on moninainen.

Jos rahapelihaitat markkinoiden avaamisen jälkeen lisääntyvät, sosiaali- ja terveystalouden taakka ja kustannukset kasvavat pelaajien ja pelaajien läheisten avun ja tuen tarpeiden lisääntymisen vuoksi. Hyvinvointialueet eivät välttämättä kykene vastaamaan lisääntyneeseen palvelutarpeeseen. Rahapelihaittoja ei edelleenkaan tunnusteta helposti sosiaali- ja terveydenhuollossa, ja riskinä on myös häiriökäytännön lisääntyminen.

Jos pelaaminen lisenssijärjestelmään siirryttäessä painottuu online-peleihin ja siellä korkean haittariskin nopearytmisiin peleihin, yhteiskunnalliset haitat todennäköisesti lisääntyvät. Korkean haittariskin online-pelaaminen on maailmanlaajuisesti lisääntynyt, ja samalla haitat ovat kasvaneet. Lainsäädäntöön on kirjattava, että korkean haittariskin pelejä ei saa markkinoida ja että niiden saatavuutta rajoitetaan. Jos haitallisen pelaamisen torjumisessa ei onnistuta, sosiaaliset, terveydelliset ja taloudelliset haitat kasvavat väestötasolla.

Nurvo Tiina
Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue