

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?

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL) esittää lausuttavana olevan esityksen perusteella huolensa siitä, että Suomen rahapelipoliittinen linja on muuttumassa rahapelihaittoja ehkäisevästä ja vähentävästä rahapelituottoja korostavaksi. Kanavointiasteen parantaminen ei vähennä järjestelmän ulkopuolisesta rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja, ellei näitä haittoja ehkäistä ja vähennetä myös uuden rahapelijärjestelmän puitteissa tehokkaasti.

On tärkeää, että uusi rahapelilainsäädäntö saavuttaa koko lainsäädännön perustana olevan tavoitteen rahapelihaittojen ehkäisystä ja vähentämisestä. Rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen vaativat rahapelipoliittisen ohjelman mukaista suunnitelmallisuutta ja tehokkaita toimenpiteitä, jotta voidaan ehkäistä sekä riskitason rahapelaamista, rahapeliongelman ja vakavamman rahapeli riippuvuuden kehittymistä, että velkaantumista suomalaisen väestön keskuudessa. Haitat koskettavat rahapelaajaa itseään, hänen läheisiään ja lähiyhteisöään sekä koko yhteiskuntaa.

Lausuttavana oleva esitys ei nyky muodossaan edistä pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman tavoitteiden toteutumista rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen osalta.

2. Esityksen pääasialliset vaikutukset

Voitte kertoa näkemyksenne esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnista.

Korkean haittariskin omaavien rahapelien saatavuuden kasvaessa on erittäin todennäköistä, että myös rahapelihaitat kasvavat.

Rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen tarvitsevat vahvempia toimenpiteitä: yksityiskohtaisia esimerkkejä

- Alaikäisten lisäksi nuoret aikuiset tarvitsevat erityistä suojelua rahapelihaitoilta. Enemmistö nuorista aikuisista opiskelee tai tekee osa-aikatyötä, eikä heille ole vielä kertynyt varallisuutta. Heidän taloudellinen tilanteensa ei siis ole verrattavissa työelämässä oleviin nuoriin tai muuhun aikuisväestöön. Nuorten tiedot ja taidot oman talouden hallinnan suhteen ovat vasta kehitymässä. Velkaantumiseen johtanut rahapeliongelma nuorella iällä voi vaikuttaa merkittävästi esimerkiksi opintoihin ja työllistymiseen. Nuoret altistuvat rahapelaamiselle jo alaikäisinä esimerkiksi osana digitaalista pelaamista tai sosiaalisessa mediassa. Kansainvälisesti löytyy useita esimerkkejä siitä, kuinka nuorten aikuisten rahapelihaittoja ehkäistään esimerkiksi asettamalla heille erityiset kulutusrajat. Myös rahapelien ikärajat ovat Suomen 18 vuoden ikärajaa korkeampia joissakin Euroopan maissa.
- Rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta rahapeliyhtiökohtaiset kulutus- ja tappiorajat ovat tehottomia, sillä ne mahdollistavat huomattavan suuret tappiot eri pelisivustoille, ellei näitä yhtiökohtaisia rajoja säädetä todella pieniksi. Tehokkaita ja toimiviksi todettuja rahapelihaittoilta suojaavia pelaamisen hallinnan välineitä ovat pakolliset ja riittävän matalat tappio- ja kulutusrajat. Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa esitettävät rahapeliyhtiökohtaiset talletusrajat ovat merkittävä heikennys nykytilaan. Rahapelaajat joutuvat asettamaan erikseen talletusrajat jokaiselle pelaamalleen rahapelitoimijalle, mikä puolestaan heikentää myös heidän oman kulutus- tai tappiutilanteensa kokonaisuutena.
- Tutkimustiedon mukaan fyysisten raha-automaattien korkea saatavuus ja asuinalueen matala sosioekonominen asema ovat yhteydessä asukkaiden korkeampaan kulutukseen oman asuinalueensa raha-automaatteihin. Esityksen liitteenä on raha-automaattien sijoittelua koskeva selvitys, mutta mitään toimenpiteitä haittariskinsä puolesta korkealla olevien raha-automaattien sääntelyyn, saatavuuteen ja sijoitteluun liittyvien epäkohtien korjaamiseksi ei esitetä tutkimusnäytöstä huolimatta.

a. Rahapelilain 1 luku – Yleiset säännökset

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Lain tarkoituspykälässä määritellään edelleen lain yhdeksi tarkoitukseksi rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen. THL pitää ensiarvoisen tärkeänä, ettei kanavointia ole sisällytetty tarkoituspykälään.

b. Rahapelilain 2 luku – Yksinoikeustoimilupa, rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

THL katsoo, että yksinoikeustoimilupamaksun määrittelyä koskevassa menettelyssä on mahdollisuus rahapelituoton maksimoinnin tavoitteluun, mikä on riski rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta ja sen myötä ristiriidassa lain tarkoituksen ja hallituksen esityksen tavoitteen kanssa. Toimilupamaksun perusteena olevat 10 vuoden tuotto-odotukset saattavat vaikeuttaa rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämiseen tähtäävän sääntelyn kehittämistä, sillä tämä voisi heikentää yksinoikeustoimiluvan haltijan kykyä maksaa valtiolle sovittua maksua.

c. Rahapelilain 3 luku – Rahapeliin toimeenpano

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Uudessa rahapelijärjestelmässä kilpailulle avataan riippuvuudelle altistavimmat ja nopeatempoisimmat rahapelit, kuten verkkokasino- (mukaan lukien raha-automaattipelit ja pokeri) ja -vedonlyöntipelit. Korkean haittariskin omaavien rahapeliin saatavuuden kasvaessa on erittäin todennäköistä, että myös rahapelihaitat kasvavat. Uuden rahapelilain tavoitteena on kuitenkin taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisy ja vähentäminen.

On oletettavaa, että erityisen haitallisen rahapelitarjonnan kasvu uudessa rahapelijärjestelmässä lisää kulutusta ja sen myötä taloudellisia haittoja. Nopeatempoiset verkkorahapelit ovat usein vaikean velkaantumisen taustalla. Ongelmallisesta rahapelaamisesta johtuvan velkaantumisen seurauksia ovat muun muassa ihmissuhteisiin liittyvät ongelmat, asunnottomuus ja kasvanut itsemurhariski. Edellä mainituista ongelmista aiheutuu merkittäviä kustannuksia yhteiskunnalle, kuten työn tuottavuuden väheneminen ja hyvinvointiyhteiskunnan kantokyvyn heikentyminen. Näiden myötä eriarvoisuus lisääntyy Suomessa.

Rahapelihaittoja voidaan ehkäistä ja vähentää kattavilla kaikkia rahapeliyhtiöitä koskevilla yhteisillä kulutus- ja tappiorajoilla sekä rahapelaamisen estoilla. Rajojen tulee olla pakolliset ja riittävän matalat sekä rahapelaaminen on voitava estää myös pelityyppikohtaisesti. Nyt ehdotuksessa hallituksen esitykseksi ei säädetä verkkorahapeleille pakollisia tappiorajoja lainkaan.

d. Rahapelilain 4 luku – Rahapeliin markkinointi

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Hallitusohjelmassa todetaan, että markkinoinnilla ei edistettäisi haittoja aiheuttavaa rahapelaamista, eikä alaikäisille kohdisteta suoraan rahapelien markkinointia. Alaikäisten lisäksi nuoret aikuiset altistuvat epäsuoralle markkinoinnille verkkoympäristössä (esimerkiksi sosiaalisen median vaikuttajien toimesta) ja fyysisissä ympäristöissä (esimerkiksi urheilutapahtumien sponsoroinnin välityksellä). Tästä huolimatta ehdotuksessa hallituksen esitykseksi sallitaan verkkokasino- ja -vedonlyöntipelien markkinointi. Esimerkiksi Alankomaissa mainontaa ei saa kohdentaa alle 24-vuotiaille eikä muille haavoittuville väestöryhmille, ja kaikilla rahapelimainoksia näkevillä henkilöillä on oikeus olla näkemättä mainoksia.

Lisäksi ehdotuksessa hallituksen esitykseksi sallittaisiin erityisen haittariskin omaavien verkkorahapelien markkinointi. Rahapelitoimiluvan haltijoiden määrän kasvaessa markkinoinnin sääntelyn vapauttaminen kasvattaa korkean haittariskin verkkorahapelien näkyvyyttä. Tämä todennäköisesti johtaa näiden verkkorahapelien pelaamiseen ja rahapelihaittojen lisääntymiseen.

THL pitää erittäin kannatettavana ja välttämättömänä että rahapelilainsäädäntö huomioi sponsoroinnin ja säätelee sen rajoituksista.

e. Rahapelilain 5 luku – Valvonta

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Hallituksen esityksen mukaan valvontaviranomaisena toimisi perustettava lupa- ja valvontavirasto, ja rahapelitoimintaa valvottaisiin rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi, rahapelaajien oikeusturvan takaamiseksi sekä väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi. Viranomaisen valvoisi, että rahapelien toimeenpanossa ja markkinoinnissa noudatetaan rahapelilakia sekä sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä.

Hallituksen esityksessä on useita kohtia, joissa rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen potentiaali on riippuvainen siitä, miten lakia tullaan tulkitsemaan. Tulkinvaraisuus vaikeuttaa valvontaa, ja onkin tärkeää, että riittävästi resursoitu tuleva valvontaviranomainen tekee tiivistä yhteistyötä sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla tehtävän pelihaittatyön kokonaisuuden kanssa, jotta voidaan määritellä, milloin toiminta on rahapelihaittoja lisäävää. Esimerkiksi markkinoinnin kieltä kolmannen osapuolen kautta, markkinoinnin kieltä pelipaikkojen välittömässä läheisyydessä, vuorovaikutteisen markkinoinnin kieltä tai suoraan alaikäisille kohdistetun markkinoinnin kieltä voivat herättää kysymyksiä siitä, miten määritellään kolmas osapuoli, välitön läheisyys, vuorovaikutteisuus tai ”suoraan”.

f. Rahapelilain 6 luku – Valvontamaksu

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

g. Rahapelilain 7 luku – Rahapeli-toiminnan 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

THL pitää tärkeänä, että luvattoman rahapeli-toiminnan tarjonta estetään nykyistä tehokkaammin jatkossa. Jos näin ei tapahdu uudessa rahapelijärjestelmässä, järjestelmän ulkopuolinen rahapelitarjonta saattaa näyttäytyä rahapeli-toimijoille ja suomalaisille kuluttajille edelleen houkuttelevana vaihtoehtona, jolloin rahapeli-haittojen ehkäisy ja vähentäminen heikentyvät vastaisuudessaakin.

Lisäksi ulkopuolisen rahapelitarjonnan houkuttelevuuden ja sen aiheuttamien rahapeli-haittojen torjumiseksi tarvitaan varoitussivut, jotka kertovat uudessa lisensijärjestelmässä rahapelaajien siirtyvän rahapelisivustoille, jotka eivät kuulu suomalaisen rahapelilainsäädännön piiriin.

i. Rahapelilain 9 luku – Seuraamukset

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

j. Rahapelilain 10 luku – Valtionavustukset pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

THL kannattaa esitystä siitä, että valtion talousarvioon otetun määrärahan puitteissa voitaisiin myöntää valtionavustuksia lakisääteisiä palveluja täydentävien sähköisten anonyymien pelihaittapalveluiden toimintaan, rahapeli-haittoja vähentävän alueellisen työn kehittämiseen ja rahapeli-haittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukevaan tieteelliseen tutkimukseen.

On tärkeää, että sähköisten anonyymien palveluiden rahoitus erotetaan nykyisestä suorasta rahapeli-yhtiörahoitusmallista. On myös kannatettavaa, että muutos toisi sähköisten palvelujen kokonaisuuden tiiviimmin osaksi THL:n koordinoimaa rahapeli-haittatyön kokonaisuutta, ja vuoropuhelu sähköisten palvelujen ja hyvinvointialueiden välillä vahvistuisi.

Sähköiset anonyymit palvelut ovat tärkeä osa valtakunnallista palvelukokonaisuutta rahapeli-ongelmaan. On kuitenkin huomioitava, että sähköisten palvelujen kokonaisuus tarjoaa

hyvinvointialueiden lakisääteisiä palveluja täydentävää tukea, ja vastuu järjestää rahapeliriippuvuuden hoito sekä muut palvelut rahapelihaittojen vuoksi on hyvinvointialueilla, Helsingin kaupungilla ja muilla julkisilla palveluilla (esimerkiksi talous- ja velkaneuvonnalla).

Hyvinvointialueiden rahapelihaittatyön kehittämistä sekä rahapelihaittojen ehkäisyä osana ehkäisevää päihdetyötä tuetaan THL:ssä osana luvun 11 mukaisia sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tehtäviä rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä. Lisäksi rahapelilain luvun 10 valtionavustusten alueellisilla avustuksilla voidaan tukea hyvinvointialueita paikallisten palveluiden kehittämishankkeiden toteuttamisessa (vrt. terveyden edistämisen määrärahat, joilla voidaan tukea ehkäisevän päihdetyön kehittämistä). Uudistus tukisi kuitenkin esimerkiksi hallitusohjelman mukaisten sähköisten palvelujen järjestämistä myös hyvinvointialueilla, kun pelihaittatyön osaamista sähköisten palvelujen ja hyvinvointialueiden välillä jaettaisiin aiempaa vahvemmin. Huomio tulee kiinnittää lain perustelutekstiin, jossa aluetyön avustuskokonaisuudessa ”tuettaisiin hyvinvointialueita lakisääteisten palvelujen järjestämisessä” – kyseeseen tulee palvelujen järjestämisen kehittämisen tuki, ei rahoitustuki lakisääteiseen järjestämistehtävään.

Rahapelihaittoja ehkäisevä ja vähentävä työ tulee turvata jatkossa laaja-alaisena kokonaisuutena pitkäjänteisesti ja riittävin resurssein sisältäen sekä valtionavustuskokonaisuuden (mukaan lukien valtionavustusten hallinnointi THL:ssä) että luvun 11 sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tehtävät rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä.

Rahapeliongelman hoidon järjestäminen kuuluu hyvinvointialueiden vastuulle, jotka jo nykyisellään kamppailevat resurssien riittävydestä. Hyvinvointialueiden tulee kyetä varautumaan rahapeliongelmiin lisääntymisestä aiheutuviin palvelutarpeisiin. Myös sosiaali- ja terveyshuollon sekä talous- ja velkaneuvonnan palvelujen tarpeet todennäköisesti lisääntyvät vakavien rahapelihaittojen kasvun myötä.

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

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

THL kannattaa esitystä ja pitää tärkeänä, että rahapelihaittojen seuranta, tutkimus ja arviointi sekä ehkäisevän ja vähentävän työn kehittäminen ovat vastaisuudessakin lakisääteisiä, ne ovat määritelty sosiaali- ja terveysministeriön vastuualueeksi sekä rahapelihaittoja ehkäisevä ja vähentävä työ turvataan jatkossakin laaja-alaisena kokonaisuutena pitkäjänteisesti ja riittävin resurssein.

Viranomaisyhteistyön tiivistäminen sosiaali- ja terveysministeriön, sisäministeriön ja uuden lupa- ja valvontaviranomaisen kanssa on jatkossakin ratkaisevaa rahapelihaittojen tehokkaan ehkäisyn ja vähentämisen kannalta. Rahapelijärjestelmän uudistuksen on taattava THL:n mahdollisuudet saada lakisääteistä rahapelihaittatyötä varten tarpeellisia tietoja toimiluvan saaneilta rahapeliyhtiöiltä.

Tehtävänsä toimeenpanemiseksi THL:n on tarpeen saada § 101:ssä mainittuun pelihaittarekisteriin yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvan haltijoiden § 102:ssa mainittujen tietojen lisäksi rahapelihaittojen ehkäisy- ja vähentämistoimenpiteiden suunnitelmat ja raportit. Pitkäjänteinen ja riittävästi resursoitu tutkimustyö palvelee kehittämistyötä ja tiedon hyödyntämistä, jotka kaikki edesauttavat rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Tietojen vaihto tulee myös turvata rahapelitoimintaa ja rahapelihaittatyötä toteuttavien keskeisten viranomaisten ja valvonnan osalta, jotta sosiaali- ja terveysministeriön rahapelipoliittisen ohjelman tavoitteet tulevat toteutetuiksi.

Kuten lakiesityksessä on kuvattu, rahapelihaittojen ehkäisy integroituu THL:ssä ehkäisevän päihdetyön ja päihde- ja riippuvuuspalveluiden kansalliseen kehittämiseen, ohjaamiseen, seurantaan ja arviointiin, jotka perustuvat vahvasti tutkimukseen. Rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen edellyttävät jatkossakin erillistä rahoitusta. THL pitää tärkeänä, että mahdollistetaan rahoituksen kohdentaminen jatkossa rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen liittyvien erityiskysymysten lisäksi myös laajemmin ehkäisevään päihdetyöhön sekä päihde- ja riippuvuuspalveluihin integroituvien teemojen tutkimukseen ja kehittämiseen.

Esityksen mukaan rahapelihaittatyön rahoitus muutettaisiin uudistuksessa budjettirahoitteiseksi sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan perustettavalta uudelta rahapelihaittatyön momentilta. Samalta momentilta rahoitettaisiin myös § 96:n mukaiset valtionavustukset rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen sekä THL:lle valtionavustusten hallinnoinnista aiheutuvat kulut. THL pitää tärkeänä, että rahapelihaittatyön momentti on riittävästi resursoitu sen eri käyttötarkoituksiin, ja määrittely siitä, miten eri käyttötarkoitukset painottuvat momentin sisällä, on tarpeisiin ja tietoon pohjautuva prosessi. Momentin eri käyttötarkoitukset (STM:n hallinnonalan rahapelihaittatyö sekä sähköisten palveluiden, aluetyön ja tieteellisen tutkimuksen avustuskokonaisuudet ja niiden hallinnointi) muodostavat THL:n näkemyksen mukaan toisiaan täydentävän koordinoitun kokonaisuuden, jossa jokaisella käyttötarkoituksella on oma tehtävänsä eivätkä ne ole päällekkäisiä. THL:n koordinoimana tulee varmistaa, ettei jatkossakaan synny päällekkäisyyttä momentin käyttötarkoitusten välille keskenään tai niiden ja STEA:n rahoittaman järjestöjen pelihaittatyön välille.

I. 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

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

4. Muut mahdolliset näkemykset ja huomiot esitysluonnoksesta

Onko teillä muita näkemyksiä tai huomioita esitysluonnoksesta?

On tärkeää, että uusi rahapelilainsäädäntö lunastaa lupauksensa rahapelihaittojen ehkäisystä ja vähentämisestä, johon yksinoikeusjärjestelmä ei hallitusohjelman mukaan ole johtanut. Rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen vaativat tehokkaita toimenpiteitä, jotta voidaan ehkäistä sekä riskitason rahapelaamista, rahapeliongelman ja vakavamman rahapeliriippuvuuden kehittymistä, että velkaantumista suomalaisen väestön keskuudessa.

Koska lausuttavana oleva esitys on valmisteltu erittäin kiireellisellä aikataululla, THL pitää tärkeänä hankkeen toista vaihetta, jatkovalmistelua, jossa tarkennetaan niitä kokonaisuuksia, joissa lausuntokierroksen perusteella havaitaan selkeitä puutteita tai heikennyksiä suhteessa lain tarkoitukseen ja tavoitteisiin rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Järvinen-Tassopoulos Johanna
THL - Finnish Institute for Health and Welfare - Sote/Edistävän ja ehkäisevän
työn yksikkö