

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto; Hallituksen esitys eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koske- vaksi lainsäädännöksi

1. Näkemykset hallitusohjelmassa asetettujen tavoitteiden toteutumisesta

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

Rahapelipolitiikalla on Suomessa tavoiteltu vakiintuneesti rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Hallitusohjelman tavoitteenasettelu on tämän linjan mukainen. Vuoteen 2030 ulottuva rahapelioliittinen ohjelma (Valtioneuvoston julkaisu 2022:40) edistää tavoitteen toteutumista. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) vastaa rahapelioliittisen ohjelman koordinaatiosta ja kehittää valtioneuvostotasolla rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä rahapelioliittisista ja sosiaali- ja terveystoimista muodostuvana kokonaisuutena. Rahapelioliittiseen ohjelmaan on kirjattu tavoite tehokkaasti haittoja ehkäisevästä rahapelijärjestelmästä, ja ohjelma korostaa tietopohjaista lainsäädännön kehittämistä.

Hallitusohjelman tavoitteenasettelu rahapelilainsäädännön kehittämiseksi kunnioittaa vakiintunutta linjaa, jonka mukaisesti rahapeliolitoiminnan sääntelyn tavoitteena on ensisijaisesti haittojen ehkäisy ja vähentäminen. Tavoitteenasettelultaan myös esitysluonnos on tämän mukainen. On tärkeää, että lain tarkoitus on kirjattu myös esitysluonnokseen uudeksi rahapelilainiksi (1 §) yksiselitteisen selkeästi.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sosiaali- ja terveysministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 33
00023 Valtioneuvosto

Meritullinkatu 8
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

02951 63415
+358 2951 63415

kirjaamo.stm@gov.fi
stm.fi

Esitysluonnokseen erinomaisesti kirjattu tavoite ja esitetyt keinot kokonaisuutena ovat kuitenkin keskenään ristiriitaisia. Esitetty kokonaisuus vaikuttaisi suotuisasti toissijaiseen tavoitteeseen eli kanavointiasteen nostamiseen, mutta pääasialliseen tavoitteeseen eli haittojen vähentämiseen esitetyt muutokset vaikuttaisivat kielteisesti, eli pelihaitat lisääntyisivät. Jatkovalmistelussa on välttämätöntä muokata esitystä ja valmistella kokonaisuuteen sisältyvää asetustasoista sääntelyä siten, että uudistuksen perusteltavuus haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta paranee.

Hankkeelle asetettu tiukka aikataulu ei ole mahdollistanut kaikilta osin erilaisten toteutusvaihtoehtojen ja toimenpiteiden punnintaa. Lainsäädäntöhankkeelle asetettujen haittojen vähentämistä ja kanavointiasteen parantamista koskevien tavoitteiden saavuttaminen yhtä aikaa on erityisen haasteellinen tehtävä, ja huolellinen tietopohjainen keinovalikoiman arviointi ja punnitseminen parhaan mahdollisen lopputuloksen saavuttamiseksi olisi vaatinut enemmän aikaa ja resursseja alusta lähtien. STM kiinnittää huomiota siihen, että julkisessa keskustelussa virkavalmisteluun kohdentunut kritiikki oli kohtuutonta ottaen huomioon ristiriidan hankkeen aikataulun ja resursoinnin sekä hankkeen koon välillä. Kyse on valtavasta kokonaisuudesta, jolle asetetut tavoitteet on hyvin vaikeaa sovittaa yhteen onnistuneesti.

Jotta hallitusohjelman mukainen tavoite haittojen vähentämisestä voitaisiin saavuttaa, esitystä tulisi muuttaa usean eri asiakokonaisuuden osalta. Keskitetyt kulutusrajat ovat keskeisin yksittäinen keino, jolla esityksen toimivuutta haittojen torjumisen näkökulmasta voidaan parantaa merkittäväällä tavalla. STM:n yhteydessä toimiva rahapeliin haittariskien arviointiryhmä on toimittanut hankkeelle selvityksen näiden toteutusvaihtoehtoista ja toteutettavuudesta (<https://hankeikkuna.vnv.fi/app#/toimielin/100386/asiakirjat>). Koko säännellyn markkinan yhtä aikaa kattavien rajoitusten poistuminen olisi merkittävä heikennys nykytilaan. Jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida uudelleen kattavien rajojen käyttöönottoa. Olemassa oleva tietopohja tukee universaalien rajojen käyttöönottoa ja useissa muissakin maissa valmistellaan niiden käyttöönottoa, kun lisenssijärjestelmään siirtyminen ei ole vastannut tavoitellulla tavalla rahapelihaittojen torjumista koskeviin tavoitteisiin. Huomionarvoista tässä on, että keskitetyt rajat ovat paitsi tehokas keino haittojen torjumisessa, myös lisenssikohtaisia rajoja asiakasystävällisempi ja käyttökokemukseltaan miellyttävämpi ratkaisu, jolloin sen vaikutukset kanavointiasteeseenkaan eivät ole pelkästään negatiivisia. Pelaajille tulisi turvata toimivat mahdollisuudet hallita ja seurata omaa pelaamistaan.

Rahapeliin toimeenpanon (kohta 3 c) ja markkinoinnin (kohta 3 d) ohella tärkeä asiakokonaisuus, jolla voidaan parantaa uudistuksen tavoitteenmukaisuutta, on järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan saatavuuden ja saavutettavuuden vähentämiseen pyrkivät toimet (ks. myös kohta 3 h.) Asiakokonaisuus on tavoitteenasettelun näkökulmasta olennainen, koska sen avulla voidaan yhtä aikaa ja samoilla keinoilla toteuttaa sekä haittojen vähentämistä, että kanavointiasteen parantamista koskevia tavoitteita. Esitys sisältää tältä osin parannuksia suhteessa nykytilaan. Varsinaisten estotoimien lisäksi kohdan 3 h mukainen esitys järjestelmän ulkopuolisten voittojen veronalaisuudesta on luettava osaksi tätä kokonaisuutta. Keinovalikoimaa ja käytännön toteutusta on tarpeen jatkovalmistelussa vielä käydä läpi. Kuten esityksessä on todettu, aikataulu ei ole mahdollistanut huolellista ja järjestelmällistä keinovalikoiman läpikäyntiä. Esimerkiksi varoitus- tai laskeutumissivut (landing pages) olisi keino parantaa esityksen toimivuutta tässä asiakokonaisuudessa. Toimivat ja laaja keinovalikoima kannustaisi rahapeliyhtiöitä hakeutumaan toimiluvan piiriin. Jatkovalmistelussa tai viimeistään mahdollisen rahapelijärjestelmän uudistamisen myöhemmässä vaiheessa olisi tarpeen arvioida, olisiko järjestelmän ulkopuolinen pelaaminen mahdollista tai tarpeen kieltää.

Haittojen vähentämistä ja kanavointiasteen parantamista koskevien tavoitteiden tarkoituksenmukaiseksi yhteensovittamiseksi tulisi jatkovalmistelussa seurata ja arvioida Norjan tuoreita politiikkamuutoksia ja haittatilanteen kehitystä. Norjan politiikassa korostuu rahapeliin saatavuuden rajoittaminen, ja tuoreet kokemukset ovat vahvistaneet tietopohjaa siitä, että kanavointiastetta on mahdollista merkittävästi parantaa saatavuutta rajoittavalla politiikalla. Kanavointiasteen paranemisen lisäksi pelihaitat ovat merkittävästi vähentyneet. Saatavuuden rajoittaminen pitää sisällään sen, miten helposti rahapelit ovat saatavilla, millaisia ne ovat luonteeltaan (haittariski) ja miten ne ovat pelattavissa (saavutettavuus). Saatavuuteen sisältyy rahapeliin näkyvyys ja markkinointi, niille altistuminen sekä pelaamiseen houkuttelevat elementit. Niin ikään rahapeliin saatavuuteen liittyvät ikäraajat, rahapeliin kulutusta koskevat määrälliset ja ajalliset rajoitukset ja se, missä määrin saatavuutta on rajoitettu siten, että pelaaminen vaatii aloitteellisuutta tai aktiivisuutta henkilöltä itseltään. Nettimeleissä saatavuus konkretisoituu eri tavalla kuin fyysisessä kanavassa, mutta haittamekanismit ovat samat.

STM:n yhteydessä toimiva rahapelien haittariskien ja haittojen arviointiryhmä on laatinut hallitusohjelmassa tarkoitetun selvityksen, joka koskee fyysisten raha-automaattien eli pelikoneiden siirtämistä erillisiin valvottuihin tiloihin. Pelikoneiden sijoittelua ja sääntelyä koskevat ratkaisut vaikuttavat rahapelihaittoihin. Veikkauksen omistajuuteen ja ohjaukseen liittyvillä kokonaisuuteen sisältyvillä esityksillä on yhteys tähän. Esitettyjen muutosten seurauksena mahdollisuudet ohjata ja valtion taholta varmistaa haittojen torjumisen yhtiön toiminnassa riittävällä tasolla todennäköisesti heikkenisivät. Tämän vuoksi rahapelilain jatkovalmistelussa ja rahapelien toimeenpanoa koskevissa asetuksissa tulisi varmistaa, että raha-automaattien saatavuus ja haitat eivät käänny uudelleen nousuun. Riittävän tasoista saatavuuden rajoittamista ei voi jättää yhtiön harkinnan varaan. Hajasijoitusmallista luopuminen olisi haittojen kannalta tehokkain toteutusvaihtoehto, mutta haittoja on mahdollista vähentää myös muilla saatavuuden rajoitustoimilla (kulutusrajat ja tuotepiirteiden sääntely).

Esitystä on syytä arvioida ja kehittää jatkovalmistelussa vastaamaan paremmin myös hallitusohjelmassa asettuja tavoitteita, jotka koskevat ylivelkaantumiseen ja rahapelihaittoihin puuttumista varhaisessa vaiheessa ja rahapeliriippuvuudesta johtuvan velkaantumisen ehkäisyä. Rahapelihaittojen ehkäisyyn ja hoidon resurssien tarpeen arvioidaan esitettyjen muutosten myötä lisääntyvän (ks. myös kohta 2).

Esityksen pääasialliset vaikutukset

Voitte kertoa näkemyksenne esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnista.

Kuten kohdassa 1 on tuotu esille, esitetty kokonaisuus nostaa rahapelijärjestelmän kanavointiastetta, mutta vaikutus ensisijaisesti tavoiteltuun haittojen torjumisen tehostamiseen on luonnoksen keinovalikoimalla kielteinen. Tämä käy ilmi myös vaikutusten arvioinnista. Vaikutuksia on arvioitu esityksessä monipuolisesti ja huolellisesti huomioiden aikataulu ja resurssit, mutta vaikutusten arviointi ei tuloksiltaan kaikilta osin ole johdonmukainen tarkasteltaessa asiakokonaisuuksiin valikoituneita sisältöjä ja käsiteltyjä vaihtoehtoisia toteutustapoja tai niitä vaihtoehtoisia toteutustapoja, jotka on jätetty kokonaan arvioimatta. Myös oikeuskansleri on kiinnittänyt huomiota omassa lausunnossaan siihen, ettei ratkaisuja kaikilta osin perustella vaikutusarviointien pohjalta, ja esitys on ristiriitainen perustuslain 19 §:n 3 momentin kanssa, joka pitää sisällään mm. julkisen vallan velvoitteen edistää väestön terveyttä. Käytännössä vaikutusten arviointi suhteessa tavoitteisiin edellyttäisi monelta osin keinovalikoiman uudelleen arviointia.

Myös taloudellisten vaikutusten arviointi osoittaa, että lisenssijärjestelmään siirtyminen ei täytä niitä odotuksia, joita järjestelmämuutokseen on kohdentunut. Käytännössä vaikutusten arviointi osoittaa, että haittoihin liittyvien vaikutusten ohella odotukset lisenssijärjestelmän taloudellisista vaikutuksista ovat olleet epärealistisia.

Rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen liittyvät vaikutukset konkretisoituvat usean tekijän yhteisvaikutuksesta. Rahapelien saatavuus on haittojen näkökulmasta merkittävin kokonaisuus. Saatavuuden lisääntyessä korostuu tarve panostaa haittoja ehkäisevään ja korjaavaan työhön STM:n toimialueella ja laaja-alaisesti osana hyvinvoinnin ja terveyden edistämistä. Kuntien ja hyvinvointialueiden pelihaitoista aiheutuvan taakan kasvaessa pelihaittatyötä on tarpeen integroida entistä näkyvämmiin ja vahvemmin osaksi sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden kokonaisuutta. Pelihaittatyötä ja sen rahoitusta koskevan kokonaisuuden osalta vaikuttavaa työtä voidaan toteuttaa kasvaviin odotuksiin ja tarpeisiin nähden tehokkaasti jatkossakin, mutta tämä edellyttää sitä, että valtion budjetista löytyy työlle riittävä rahoitus.

Esitysluonnokseen sisältyy joitakin kokonaisuuksia, joiden osalta vaikutusten ja toteuttamisvaihtoehtojen arviointi on puutteellista ja vaatii uudelleenarviointia. Yksinoikeuden piiriin jäävän rahapelitoiminnan järjestäminen ja Veikkauksen omistukseen ja rakenteeseen liittyvät asiakohdat kuuluvat näihin.

2. Asiakokonaisuudet

Lausunnonantajia pyydetään lausumaan alla olevista asiakokonaisuuksista. Lausunnossa pyydetään tarkastelemaan kutakin asiakokonaisuutta koskevia keskeisiä ehdotuksia, toteuttamisvaihtoehtoja, vaikutuksia, sääätämisperusteluja sekä pykäläehdotuksia ja niiden perusteluja.

a. Rahapelilain 1 luku – Yleiset säännökset

STM pitää tärkeänä, että rahapelipolitiikan vakiintuneen tavoitteenasettelun, voimassa olevan lainsäädännön ja hallitusohjelman kirjausten kanssa yhteensopivasti rahapelilain tarkoitus on kirjattu auki ja se on selkeä. Ehdotetun 1 §:n mukaisesti rahapelilain tarkoitus on rahapelaamiseen osallistuvien oikeusturvan takaaminen, rahapeleihin liittyvien väärinkäytösten ja rikosten estäminen sekä rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisy ja vähentäminen.

Tavoite on tärkeää pitää selkeänä ja esitetysti rajattuna siten, että se kattaa vain pääasiallisen lain tavoitteen. Esimerkiksi kanavointi on tärkeää pitää tavoitepykälän ulkopuolella. Koska yksittäiset kanavointiastetta parantavat toimet ja säädökset ovat vaikutuksiltaan joko haittoja ehkäiseviä tai niitä koskevia riskejä lisääviä, on tärkeää, että tavoitteenasettelu on esitetyn kaltaisesti selkeä ja yksiselitteinen. Kanavoinnin nostaminen rahapelipolitiikan tavoitteeksi tai tavoiteltavan kanavointiasteen määrittely olisi ristiriidassa haittojen torjumisen kanssa.

Myös muut seikat on syytä pitää tavoitepykälän ulkopuolella. On tärkeää, että lainsäädännön tarkoituksessa tunnustetaan rahapelitoiminta erityisenä haitallista riippuvuutta ja haittoja aiheuttavana kulu-tushyödykkeenä. Kansalaisten hyvinvointia, terveyttä ja turvallisuutta vaarantavien vaikutusten vuoksi rahapeliliiketoimintaa on tarpeen rajoittaa. Rahapeliliiketoiminnan erityisen luonteen vuoksi lain tavoite on tarpeen kirjata auki esitetyllä tavalla.

b. Rahapelilain 2. luku – Yksinoikeustoimilupa, rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa

Yksinoikeuden piiriin jäävän rahapelitoiminnan järjestämismalli kytkeytyy haittojen ehkäisyyn sitä kautta, että sillä on merkitystä järjestelmän EU-tason oikeutuksen kanssa, ja koska se liittyy Veikkaus Oy:n omistussuhteen muutokset mahdollistavaan esitykseen. Veikkaus Oy:n omistussuhteen muutosten mahdollistaminen ei sisälly hallitusohjelman linjauksiin ja voi olla konsernimalliin sidottuna vaikutuksiltaan osin ristiriitainen paitsi kilpailun näkökulmasta (ks. esim. KKV:n täydentävä lausuma), myös haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen liittyvien vaikutusten osalta, eikä näitä riskejä ja vaikutuksia ole ehditty huolellisesti arvioida. Muutokset Veikkaus Oy:n omistussuhteessa voisivat merkittäväällä tavalla heikentää valtion mahdollisuuksia painottaa haittojen ehkäisyä yhtiön toiminnassa. Erityistehtäväyhtiömallissa yhtiön olemassaolon oikeutus perustuu haittoihin liittyvään erityistehtävään. Yksityinen liiketoiminta puolestaan ei voi perustua tällaiselle erityistehtävälle. Valtion omistaman erityistehtäväyhtiön ohjaukseen käytössä oleva keinovalikoima on monipuolinen, kun taas yksityisen liiketoiminnan ohjaus perustuu lähes yksinomaan lainsäädäntöohjaukseen. Koska rahapelitoimintaan liittyy vakavia riippuvuushaittoja, siihen liittyvää liiketoimintaa on tarpeen ohjata ja valvoa monipuolisesti ja nopeasti intervention mahdollistaen. Valtion kokonaan tai osin omistaman yhtiön mahdollisesti tulevaisuudessa ulkomailla tapahtuva kasvun tavoitteluun perustuva liiketoiminta alalla, johon kytkeytyy merkittäviä hyvinvointi-, talous- ja terveyshaittoja ja riippuvuusongelmia on suuri periaatteellinen asia, jossa valtion rooli tulisi arvioida.

Yksinoikeuden piiriin jäävän rahapelitoiminnan toteuttamiseen toimilupamenettelyllä lakisääteisen monopolin sijasta liittyy useita EU-oikeudellisia ja muita haasteita. Näillä voi olla vaikutusta järjestelmän hyväksyttävyyteen EU-kontekstissa. Mikäli valmistelussa luovuttaisiin hallitusohjelman ulkopuolelta nousseeseen Veikkauksen osittaisen myynnin mahdollistavista kirjauksista, tämä mahdollistaisi lakisääteisellä yksinoikeusmallilla jatkamisen. Tällöin olisi mahdollista luopua myös ongelmallisesta ja epäselvästä yksinoikeustoimilupakorvauksesta.

c. Rahapelilain 3. luku – Rahapelien toimeenpano

Esitys sisältää useita heikennyksiä säännellyn rahapelitarjonnan saatavuutta rajoittaviin toimiin, millä on merkittävä rahapelihaittojen riskiä lisäävä vaikutus. Keskeisin muutos on pelirajoitusten määrän ja kattavuuden merkittävä heikentyminen. Ollakseen haittojen torjumisen näkökulmasta tehokkaita, pelirajoitusten tulisi kattaa yhtä aikaa koko säännelty markkina. Kokemukset lisenssikohtaisista rajoituksista ovat huonoja. Itse asetettavien rajoitusten tulisi olla pakollisia ja lainsäädännössä asetettavat enimmäismäärät lisääisivät niiden tehoa. Rahansiirto- ja tappiorajojen toimiluvanhaltijakohtaisuudesta tulisi luopua, pelirajoituksia koskevan asetuksenantovaltuuden tulisi olla velvoittava ja mahdollistaa tarpeen mukaan myös muunlaisten rajoitusten asettamisen.

Myös rahapelien haittariskiin liittyviä tuotepiirteitä on tarpeen säännellä haittojen torjumiseksi ja asetuksenantovaltuuden tulisi olla luonteeltaan velvoittava. Tuotepiirteitä tulisi kattavasti säännellä haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Sääntely voisi jatkossakin olla asetustasoista, jotta sitä

voitaisiin tarpeen mukaan päivittää nopeastikin. Nopeutuva tuotekehitys ja yhä koukuttavampien tuotteiden tulo markkinoille edellyttää valmiutta tähän. Vakavat pelihaitat ovat lisääntyneet samaan aikaan tarjonnan muutosten kanssa. Rahapelien tuotepiirteiden sääntelyssä on tarpeen varmistaa, että eri pelimuotojen määrittely on riittävän selkeää ja rajat pelimuotojen välillä ovat selkeät. Esimerkiksi digitaalisten rahapika-arpajaisten ja raha-automaattipelin erotteluun on tarpeen kiinnittää huomiota, sillä näiden tuotteiden rajat ovat viime vuosien tuotekehityksen ja sääntelymuutosten johdosta osin hämärtyneet ja kehitys jatkuu edelleen. Myös yhdistelmäpelejä koskevan sääntelyn tarkentamista tulisi arvioida. Yhdistelmäpelit ovat nouseva kokonaisuus, joka korostuu viimeaikaisessa tuotekehityksessä. Yhdistelmäpelit saattavat tulevaisuudessa luoda uudenlaisia tilanteita, joissa kuluttajille voi esimerkiksi muodostua virheellinen kuva pelituotteen luonteesta ja haittariskistä.

Rahapelien toimeenpanoa koskevassa asiakokonaisuudessa haittojen näkökulmasta toimivia elementtejä ovat mm. velaksi pelaamisen kieltö. Kieltö on välttämätön huomioiden mm. hallitusohjelman tavoite rahapeliriippuvuudesta johtuvan velkaantumisen ehkäisystä.

d. Rahapelilain 3. luku – Rahapelien markkinointi

Esitetty markkinointikokonaisuus lisäisi korkean riskin rahapelien näkyvyyttä ja saatavuutta väestötasolla huomattavasti. On selvää, että mitä liberaalimpi markkinoinnin sääntelykokonaisuus on, sitä enemmän sillä on kielteisiä vaikutuksia pelihaittoihin. Peliteollisuuden korostama näkemys siitä, että markkinoinnin tulisi olla huomattavan liberaalia ja tämä tukisi haittojen torjumista, on yksiselitteisesti totuuden vastainen.

Markkinointia koskevien muutosten seurauksena korkean haittariskin sisältävien pelien näkyvyys lisääntyisi. Kuten esityksessä todetaan, markkinoinnilla on erityinen vaikutus rahapelihaittoja kokeviin henkilöihin. Tämän lisäksi on tärkeää huomioida, että väestötasolla muun kuin Veikkaus Oy:n rahapelejä pelaa nykyisen järjestelmän ohella vain pieni osa pelaajista, pelaajaosuuksilla mitattu kanavointiaste on yli 90 %. Järjestelmämuutoksella on hyvin todennäköisesti rahapelaamisen siirtymää korkean riskin pelaamiseen voimistava vaikutus. Tällä on vaikutuksia sekä rahapelihaittoihin että valtion tuloutukseen rahapelitoiminnasta.

Markkinointikokonaisuudessa on kuitenkin myös hyviä elementtejä, kuten bonusten kieltö ja affiliaatimarkkinointia koskeva kieltö. Näistä on tärkeää pitää kiinni. Jatkovalmistelussa markkinointikokonaisuutta olisi syytä arvioida haittojen ehkäisyä tukevien elementtien lisäämiseksi kokonaisuuteen. Tällaisia olisivat esimerkiksi varoitustekstit, pelihaittapalveluita koskevan informaation edellyttäminen osana markkinointiviestintää, ajalliset ja paikalliset rajoitukset sekä markkinoinnin kohdentamista esimerkiksi nuoriin aikuisiin koskevat rajoitukset. Jatkovalmistelun ohella markkinointia ja sen kehittämistarpeita tulisi arvioida lain voimaantulon.

e. Rahapelilain 5. luku – Valvonta

Rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen on monialaista työtä, ja on tärkeää, että valvontatehtävissä korostuu valvonnan tarkoituksena rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen. Valvonnan käytännön toimeenpanon valmistelu on tärkeää aloittaa viipymättä. Rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen liittyessä keskeisesti ja laaja-alaisesti valvontaan, ja koska STM koordinoi valtioneuvostotasolla rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kokonaisuutta, on tärkeää, että STM on valmistelussa mukana. Keskeinen yhteinen asiakokonaisuus valvonnan ja STM:n hallinnon alan työn välillä on lupa- ja valvontarekisteri ja pelihaittarekisteri (101 §), joissa ylläpidettäisiin paljolti samoja tietoja. Esitysluonnoksessa todettu mahdollisuus yhteisen tietojärjestelmän rakentamisesta näille rekistereille olisi tarkoituksenmukaista ottaa valmistelussa lähtökohdaksi. Tämä olisi todennäköisesti kokonaistaloudellisesti järkevää ja tukisi rahapelipoliittisessa ohjelmassa todettua tarvetta tiivistää viranomaisten välistä yhteistyötä, jonka olennainen osa on valvonnan ja STM:n hallinnon alan välinen yhteistyö. Sekä valvonnan, STM:n että THL:n lakisäätöiden tehtävien tehokas toimeenpano edellyttää sujuvaa keskinäistä yhteistyötä.

f. Rahapelilain 6. luku – Valvontamaksu

g. Rahapelilain 7. luku – Rahapelitoiminnan ja -markkinoinnin kieltäminen

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

Maksuliikenteen ja verkkoliikenteen estot ja verkkosisällön poistaminen ovat toimenpiteinä kannatettavia. Järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan ja saatavuuden vähentämisen keinovalikoimaa olisi kuitenkin tarpeen täydentää jatkovalmistelussa tai myöhemmin rahapelilain uudistamisessa (ks. myös kohta 1 sekä 3 o.).

i. Rahapelilain 9. luku – Seuraamukset

j. Rahapelilain 10. luku – Valtionavustukset pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen

Pelihaittatyön kokonaisuuden rahoitus (luvut 10 ja 11)

Pelihaittatyön kokonaisuus liittyy keskeisesti rahapelijärjestelmän muutoksessa ensisijaisesti tavoiteltuun haittojen ehkäisyä ja vähentämisen tehostamiseen. Kokonaisuus liittyy myös hallitusohjelman kirjaukseen, jonka mukaan ”varmistetaan rahapelihaittojen ehkäisemisen riittävät resurssit julkisella sektorilla ja järjestösektorilla”. Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi valtion talousarvioon erillinen määrärahamomentti, jolta rahoitettaisiin luvun 10 ja 11 sisältämä pelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kokonaisuus. Esitys vastaa rahapelituotoilla rahoitettujen yleishyödyllisten toimintojen uutta rahoitusmallia koskeneessa, parlamentaarisessa yhteistyössä valmistellussa yhteisymmärrysmuistiossa (8.2.2022) tehtyä ehdotusta uudesta määrärahamomentista varmistamaan rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tehtävien panostuksien riittävyys sekä parantamaan toimien läpinäkyvyyttä ja todennettavuutta.

Pelihaittatyöhön varattava erillinen määräraha valtion budjettiin katsotaan välttämättömäksi, jotta riittävä erityisosaaminen ja tiedon tuotanto rahapelihaitoista voidaan turvata osana rahapelijärjestelmän muutosta. Riittävä erityisosaaminen ja tietopohja tulee turvata ehkäisevän ja korjaavan työn kehittämiseen sekä rahapeli toiminnan ohjaukseen.

Rahoitusmallin muutoksella ei olisi valtion taloutta heikentävää vaikutusta suhteessa nykytilaan. Rahoituksen enimmäistasoon ei olla esittämässä muutoksia eikä siirto vaikuttaisi valtion budjettiin käytännössä negatiivisesti, sillä nykyisessä rahoitusmallissa vastaava pelihaittatyöhön käytettävä rahausuma vähenee Veikkauksen valtiolle tulouttamasta voitosta. Ilman erillistä valtion talousarvioon otettavaa määrärahaa, joka pitää sisällään valtionavustukset ja luvussa 11 tarkoitetun sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan työn rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä, ei rahapelihaittatyöhön katsota voitavan turvata riittäviä resursseja. Pelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen ei vielä suhteellisen uutena osana päihde- ja mielenterveyskokonaisuutta riittävällä tavalla ole integrointunut osaksi päihde- ja mielenterveyspalveluja ja ehkäisevää päihdetyötä. Rahapelijärjestelmän muutosvaiheessa odotettu pelihaittojen kasvu lisää tarvetta pelihaittatyölle. Erillinen korvamerkitty rahoitus on jatkossakin tarpeen turvata.

Pelihaittatyön kokonaisuudella on mahdollista vähentää niitä kielteisiä vaikutuksia pelihaittoihin, joita rahapelien saatavuutta lisäävillä muutosehdotuksilla on. Rahapeliongelman hoito olisi jatkossakin osa hyvinvointialueiden vastuuta ja rahoitusta ja rahapelihaittojen ehkäisy kuuluisi jatkossakin osaksi ehkäisevää päihdetyötä.

Rahoitus pelihaittatyölle olisi mahdollista järjestää myös pykälässä 68 esitetyn valvontamaksun kaltaisella toimiluvanhaltijoita kerättävällä pelihaittamaksulla, mutta rahoituksen valtion budjetista katsotaan olevan yksinkertaisempi malli toteuttaa, ja pitävän työn tehokkaimmin erillään toimiluvanhaltijoista, minkä osa toimijoista on katsonut tarkoituksenmukaiseksi mm. työn luotettavuuden varmistamiseksi. Luvanhaltijoiden kustannuksella rahoitettavan mallin arviointi ja valmistelu vaatisi aikaa, eikä toimivaa käytännön ratkaisua ole yksinkertaista rakentaa. Ehdotetussa budjettirahoitteisessa mallissa tunnistetaan toisaalta riski sille, että nykyistä rahoituksen tasoa ei olisi mahdollista pitää yllä. Vaikuttavan työn toteuttaminen edellyttää, että valtion budjetista löytyy työlle riittävä rahoitus.

Pykälässä tarkoitetun valtioneuvoston asetuksen valmistelu käynnistetään sosiaali- ja terveysministeriössä syksyllä 2024 (Valtioneuvoston asetus valtionavustuksista pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen). Valmistelussa huomioidaan rahapelilain lausuntokierros ja asetuksella on myöhemmin myös oma erillinen lausuntokierros.

Valtionavustukset pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen

Valtionavustukset olisivat osa hallitusohjelman mukaista hoidon saatavuuden varmistamista peliriippuvaisille huomioiden myös etäpalvelut ja ne tukisivat hallitusohjelman mukaista puuttumista

ylivelkaantumiseen ja rahapelihaittoihin varhaisessa vaiheessa. Valtionavustuksin turvattaisiin sähköiset anonyymit pelihaittapalvelut, joita tähän asti on rahoitettu osana rahapelijärjestelmää Veikkauksen suorarahoituksella (Peluuri), ja joiden katsotaan vakiintuneen tärkeäksi lakisääteisiä pelihaittapalveluita tukevaksi osaksi pelihaittapalveluiden kokonaisuutta. Valtionavustuksilla turvattaisiin tieteellisen tutkimuksen jatkuminen, edistettäisiin yhtenäisen luotettavan tietopohjan muodostumista ja tuettaisiin hyvinvointialueiden kehittämistyötä laadukkaiden pelihaittapalveluiden järjestämiseksi. Valtionavustuksilla voidaan vastata myös mm. rahapelipoliittisessa ohjelmassa sekä päihde- ja riippuvuusstrategiassa tunnistettuun tarpeeseen integroida tarkoituksenmukaisella tavalla digipelihaittojen ja rahapelihaittojen käsittely toisiinsa.

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

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tehtävät säilyisivät ehdotuksessa ennallaan. Työn rahoituspohja muuttuisi, mikä katsotaan välttämättömäksi rahapelijärjestelmää uudistettaessa. Esityksessä on päädytty budjettirahoitteiseen malliin, jossa pelihaittatyöllä olisi valtion budjetissa oma erillinen momenttinsa, joka pitäisi sisällään luvun 11 mukaiset valtionavustukset (ks. 3 j). Esitysluonnos vastaa STM:n esitystä. Ilman erikseen määriteltyä rahoitusta pelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen heikkenisi merkittävästi.

Odotetut kielteiset vaikutukset rahapelihaittoihin rahapelien toimeenpanoon esitettyjen muutosten johdosta tarkoittavat sitä, että tarve ja odotukset pelihaittatyölle kasvavat. Esitys edistää mahdollisuuksia kehittää edelleen yhteistyötä valvonnan ja STM:n hallinnonalan pelihaittatyön kesken. Tämä on rahapelipoliittisessa ohjelmassakin tunnistettujen tarpeiden mukaista.

On tärkeää, että rahapelien haittariskien arviointi sisältyy uuteen järjestelmään siirryttäessä pelihaittatyön kokonaisuuteen, yhteistyö valvontaviranomaisen kanssa rahapelihaittojen arviointiin liittyvissä asioissa mahdollistuu ja nykyiseen tapaan arviointi voi tuottaa lausuntoja esimerkiksi asetusmuutosten yhteydessä. Vastaavasti esimerkiksi Isossa Britanniassa toimii neuvoa antava asiantuntijaelin (Advisory Board for Safer Gambling), jota valvova viranomainen (Gambling Commission) kuulee osana työtään.

Luvun pykälissä on turvattu tiedon saanti rahapeliteoiminnan harjoittajilta nykyistä vastaavassa laajuudessa ja siten, että jatkossakin olisi mahdollista käyttää lakisääteisessä pelihaittatyössä pelitoimijoilta kerättävää dataa. Toimijoilta kerättävien tietojen kertyminen yhteen rekisteriin mahdollistaisi jatkossakin analyysit, jossa näkyisi kootusti henkilön pelaamista koskevat tiedot kaikilta luvanhaltijoilta. Kanavoimintasteen kasvaessa analyysit kattaisivat todennäköisesti jopa suuremman osan kokonaispelaamisesta kuin nykyisissä oloissa. Tämä on parannus nykytilaan.

l. Rahapelilain 12. luku – Muutoksenhaku

m. Rahapelilain 13. luku – Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

n. Arpajaislain muutosehdotukset

o. Muut lakiehdotukset

Esityksen mukaan jatkossa ilman toimilupaa Suomessa pelattavaksi tarjotuista rahapeleistä saadut voitot olisivat jatkossa veronalaisia. Tämä on tärkeä muutos osana järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen estämistä. Toimenpiteen vaikutusta lisäksi merkittävästi ns varoitussivut (landing pages), joille muiden tietojen ohella Ruotsin mallin mukaisesti voitaisiin lisätä tieto siitä, että voitot järjestelmän ulkopuolelta ovat veronalaista tuloa.

3. Muut mahdolliset näkemykset ja huomiot esitysluonnoksesta

Kohdassa 3 o. mainittujen varoitussivujen lisäksi lakiesityksen ja sen toimeenpanon jatkovalmistelussa on tarpeen arvioida ja valmistella käyttöönoton yhteyteen riittävästi sellaista kansalaisviestintää, jonka avulla uudistukseen sisältyviä haittariskejä voidaan vähentää ja miten viestinnän ja

toimeenpanon ohjeistamisella voidaan lisätä kuluttajien edellytyksiä tunnistaa ja erottaa laillinen tarjonta luvattomasta. Tässä tarvitaan poliisihallituksen ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan yhteistyötä.

Kansliapäällikkö

Veli-Mikko Niemi

Erityisasiantuntija

Mari Pajula

Liitteet

Jakelu SM

Tiedoksi sosiaaliturvaministeri Sanni Grahn-Laasonen, osastopäällikkö Taneli Puumalainen/ STM, johtaja Jari Keinänen/STM,

VN/27332/2023-STM-135

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: