

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?

-

2. Esityksen pääasialliset vaikutukset

Voitte kertoa näkemyksenne esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnista.

-

a. Rahapelilain 1 luku – Yleiset säännökset

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

b. Rahapelilain 2 luku – Yksinoikeustoimilupa, rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

c. Rahapelilain 3 luku – Rahapeliin toimeenpano

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

d. Rahapelilain 4 luku – Rahapeliin markkinointi

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

e. Rahapelilain 5 luku – Valvonta

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

f. Rahapelilain 6 luku – Valvontamaksu

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

g. Rahapelilain 7 luku – Rahapeliteoiminnan 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

-

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

-

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

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

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

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

4. Muut mahdolliset näkemykset ja huomiot esitysluonnoksesta

Onko teillä muita näkemyksiä tai huomioita esitysluonnoksesta?

Lausunto on lähdeviitteineen luettavissa www.lapsiasia.fi/lausunnot.

Yhteenveto lapsiasiavaltuutetun kannanotoista

- 18 vuoden ikäraajasta huolimatta lapset ja nuoret pelaavat rahapelejä merkittävässä määrin ja altistuvat siten rahapelien haittavaikutuksille.
- Rahapeliongelmista kärsivissä perheissä asuvat lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, eikä heidän tilannettaan tulisi vaikeuttaa rahapelihaittoja lisäävällä sääntelyllä.
- Rahapelaamisella on monia välillisiä haittavaikutuksia lapsiin ja nuoriin. Lasten näkökulmasta aikuisten peliongelmien tarkoittavat muun muassa taloudellista niukkuutta, puutteellista ja epävakaa vanhemmuutta, perheriitoja sekä monella muulla tavoin turvatonta arkea.
- Kaikkein haitallisimpien rahapelien vapauttaminen kilpailulle ja markkinoinnille on lapsen edun vastaista.
- Markkinointikiellosta huolimatta lapset kohtaavat rahapelimarkkinointia elinympäristöissään monin eri tavoin ja altistuvat sille erityisesti verkossa.
- Lapsiasiavaltuutettu vastustaa sponsoroinnin sallimista rahapelimarkkinoinnissa.
- Kaikkia toimijoita koskevien yhteisten tappio- ja/tai talletusrajojen puute on huomattava heikennys nykytilaan verrattuna.
- Rahapelitoiminnan valvonta tulee resursoida riittävästi heti lain voimaantulosta lähtien.

- Lapsiasiavaltuutettu kehottaa harkitsemaan vielä erillisen lapsivaikutuksia koskevan osion lisäämistä esitykseen.

Lapsiasiavaltuutetun kannanotot

Rahapelaaminen uhkaa lapsen oikeuksien toteutumista monella eri tavalla

Lapset ja nuoret ovat muihin väestöryhmiin verrattuna erityisessä asemassa, sillä kaikilla alle 18-vuotiailla on YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen mukaan oikeus erityiseen suojeluun (3 artiklan 2 kohta). Oikeus erityiseen suojeluun kattaa laajasti erilaiset lapsen terveyttä ja kehitystä vaarantavat tekijät. Lapsen oikeus kehitykseen turvataan sopimuksen 6 (2) artiklassa ja oikeus parhaaseen mahdolliseen terveydentilaan sopimuksen 24 artiklassa.

Lasten ja nuorten näkökulmasta rahapelaamiseen liittyy monenlaisia ongelmia, eikä rahapelaamisen tulisi kuulua lapsuuden ja nuoruuden piiriin lainkaan. Alaikäisten suojelemiseksi rahapelihaitoilta arpajaislaissa säädetään kaikkea rahapelaamista koskevasta 18 vuoden vähimmäisikärajasta. Ikäraja koskee myös pelaamista vanhemman seurassa.

Vaikka rahapelit ovat, ja olisivat jatkossakin, alaikäisiltä kiellettyjä, pelaavat lapset ja nuoret niitä tosiasiaassa merkittävässä määrin ja altistuvat siten rahapelien haittavaikutuksille. Tämä koskee erityisesti poikia, joilla rahapelaaminen on tyttöjä selvästi yleisempää. Tuoreimman kouluterveyskyselyn (2023) mukaan yläkouluikäisistä 8. ja 9. luokan oppilaista 9,2 % pojista pelasi rahapelejä viikoittain, tytöistä vastaava määrä oli 1,5 %. Tutkimusten mukaan muun muassa pelien helppo saatavuus, kaverien käytöksestä juontuva sosiaalinen paine sekä vanhempien antama pelaamisen malli altistavat rahapeliongelmiin. Viikoittain pelaavilla 12–18-vuotiailla nuorilla useimmiten koettuja rahapelihaittoja olivat syyllisyyden ja häpeän tunne (17 %), ihmissuhdeongelmat (13 %) ja päivärytmin häiriintyminen (10 %).

Rahapelien haittavaikutukset kohdistuvat lapsiin ja nuoriin lisäksi välillisesti. Kouluterveyskyselyn (2023) mukaan 8. ja 9. luokkalaisten ikäisistä eli 14-15-vuotiaista noin 12 prosentilla on läheinen, joka pelaa rahapelejä ongelmallisesti. Lasten elämässä vanhempien ongelmallinen rahapelaaminen näkyy monella surullisella tavalla. Lasten näkökulmasta aikuisten peliongelmat tarkoittavat muun muassa taloudellista niukkuutta, puutteellista ja epävakaata vanhemmuutta, perheriitoja sekä monella muulla tavoin turvatonta arkea. Tutkimuksen mukaan aikuisten pelaamisella voi olla lapsille hyvin pitkäaikaisia ja vakavia haitallisia vaikutuksia. Vanhempien ongelmallisen rahapelaamisen haitalliset vaikutukset liittyvät esimerkiksi moniin aikuisiän psyykkisiin ongelmiin. Lisäksi tutkimus osoitti rahapelaamisen voimakkaan ylisukupolvisuuden.

Uudistukseen sisältyy lapsen oikeuksien näkökulmasta useita ongelmallisia esityksiä

Koska rahapelaamista koskevalla lainsäädännöllä on merkittäviä vaikutuksia lapsen oikeuksien toteutumiseen, lähetti lapsiasiavaltuutettu sisäministeriölle jo esitysluonnoksen valmistelun aikana kesäkuussa 2024 kirjelmän, jossa muistutettiin lapsen edun huomioimisesta uudistuksessa. Lapsiasiavaltuutetun näkemyksen mukaan rahapelilainsäädännön tärkeimpänä tarkoituksena tulee olla rahapelihaittojen ehkäiseminen ja vähentäminen. Lapsen oikeudet tulee uudistuksessa turvata mahdollisimman täysimääräisesti.

Hallitusohjelman mukaan Suomen rahapelijärjestelmä uudistuksen ”tavoitteena on ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja sekä parantaa rahapelijärjestelmän kanavointiastetta”. Rahapelihaittojen minimointia koskeva tavoite sisältyy myös esitetyn rahapeli lain 1 §:n 2 momenttiin (joskin se mainitaan tavoitteista viimeisenä). Kuitenkin esityksen omakin vaikutusten arvio osoittaa uudistuksen lisäävän rahapelihaittoja (mm. s. 114–115). Näin siitä huolimatta, että esitykseen sisältyy myös monia haittavaikutusten minimoinnin näkökulmasta myönteisiä ehdotuksia.

Lapsiasiavaltuutettu pitää lapsen oikeuksien näkökulmasta ongelmallisina erityisesti esitysluonnoksen seuraavia kohtia:

Kaikkein haitallisimpien rahapelien vapauttaminen kilpailulle on lapsen edun vastaista

Esityksen mukaan toimilupajärjestelmä koskisi myös verkossa pelattavia rahapelejä kuten nettikasinoa, sähköisiä raha-automaatteja ja kasinopöytäpelejä, sekä vedonlyöntiä (rahapelilaki 6 §). Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että riippuvuudelle kaikkein altistavimpia ja nopeatempoisimpia rahapelejä olisi jatkossa saatavilla huomattavasti nykyistä enemmän. Kyseiset pelimuodot ovat eniten haittoja ja ongelmia aiheuttavia rahapelejä peliongelmissa auttavasta Peluurista apua hakeneilla.

Esitysluonnoksen mukaan muutosten voidaan arvioida vaikuttavan kiihdyttävästi rahapelaamisen siirtymään sähköisen kanavan korkean riskin peleihin, minkä puolestaan arvioidaan vääjäämättä lisäävän rahapelihaittoja (s. 117). Lapsiasiavaltuutettu yhtyy tähän arvioon. On todennäköisenä, että haitallisempien rahapelien vapauttaminen kilpailulle kasvattaa rahapelihaittoja lapsiperheissä merkittävässä määrin.

Markkinoinnin muutokset altistavat lapsia rahapelimainonnalle

Lakiesityksen 50 § sisältäisi nykyistä vastaavasti kiellon kohdistaa markkinointia alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin. Kielto on luonnollisesti kannatettava. Lapsiasiavaltuutettu kuitenkin korostaa, että markkinointikiellosta huolimatta lapset kohtaavat rahapelimarkkinointia elinympäristöissään monin eri tavoin ja altistuvat sille erityisesti verkossa.

Sosiaalinen media ja erilaiset verkkopalvelut ovat nuorille arkinen ympäristö, jossa he viettävät runsaasti aikaa. Lapset altistuvat mainonnalle myös fyysisessä elinympäristössään, kuten esimerkiksi erilaisissa urheilutapahtumissa ja muissa yleisötilaisuuksissa. Lasten ja nuorten altistuminen rahapelimainonnalle lisää heidän kiinnostustaan rahapelaamista kohtaan, mikä todetaan myös esityksessä (s. 118). Lapsiasiavaltuutettu pitää erityisen ongelmallisena sitä, että yllä käsiteltyjen, erityisen haittariskin sisältävien rahapelien esitetään siirtyvän markkinoinnin piiriin.

Ehdotettu rahapelilaki sisältäisi ensinnäkin uuden sponsorointia koskevan säännöksen (53 §). Voimassa oleva arpajaislaki ei sisällä sponsorointia koskevia erityisiä säännöksiä, mutta sponsorointi on ollut Veikkaus Oy:lle sallittua laissa säädettyjen markkinointia koskevien rajoitusten puitteissa (s. 31). Nyt esitettävässä lainkohdassa huomioidaan alaikäisten suojelun tarve sinänsä monin tavoin. Näistä rajoituksista huolimatta on tosiasia, että lapset tulisivat sponsoroinnin kautta altistumaan rahapelien markkinointiin esimerkiksi urheilutapahtumissa. Lisäksi altistumista tapahtuisi nuorten ihailemien julkisuuden henkilöiden kautta. Tästä syystä lapsiasiavaltuutettu vastustaa sponsoroinnin sallimista rahapelimarkkinoinnissa.

Toimiluvan haltija saisi markkinoida rahapelejä ja toimiluvan haltijaa vain itsensä toimesta. Markkinointi olisi sallittua toimiluvanhaltijan omilla verkkosivuilla ja omilla sosiaalisen median tileillä, mutta markkinointi ei saisi olla vuorovaikutteista kuluttajan kanssa. (48 § 1–3 mom). Lapsiasiavaltuutettu pitää em. rajoituksia, joilla kielletään kolmansien osapuolien harjoittama ja vuorovaikutteinen markkinointi, välttämättöminä. Erityisesti personoitu markkinointi on lasten ja nuorten näkökulmasta hyvin vetävää, eikä lapsilla ole vielä useinkaan kykyä erottaa toisistaan mainontaa ja muunlaista sisältöä. Rahapelien markkinoiminen ylipäättänsä sosiaalisen median palveluissa on kuitenkin lasten näkökulmasta ongelmallista silloinkin, kun markkinointia harjoittavat luvanhaltijat itse.

Digipelien pelaaminen kuuluu nykyisin valtaosan lapsista arkipäivään. Rahapeleihin taas on alkanut tulla yhä enemmän digipelejä muistuttavia ominaisuuksia ja mekanismeja, kuten tarinallisuutta, sosiaalista vuorovaikutusta sekä visuaalisia ja toiminnallisia elementtejä. Rahapelejä myös pelataan entistä enemmän omilla digilaitteilla perinteisten peliautomaattien sijaan. Yhteen kietoutuvassa raha- ja digipelaamisessa kokonaisvaltaisen pelikulttuurin, mainonnan ja pelaajan sosiaalisen ympäristön vaikutus on merkittävä. Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että tätä tematiikkaa olisi tarpeen käsitellä esitysluonnoksessa vielä tarkemmin ja pohtia, aiheuttaako ilmiö erityisiä sääntelytarpeita lasten ja nuorten suojelemisen näkökulmasta.

Vaikuttavien pelirajoitusten poistuminen on erittäin ongelmallista rahapelihaittojen näkökulmasta

Esityksessä ei ehdoteta yhteisten pakollisten kulutusrajojen käyttöönottamista. Linjauksen negatiivinen vaikutus rahapelihaittoihin tunnustetaan esitysluonnoksessa. Kohdassa 4.3.3.2 Hyvinvointi ja terveys todetaan, että ”säännellyn rahapeli-toiminnan muutosten osalta rahapelihaittoihin negatiivisesti vaikuttava muutos suhteessa nykytilaan on koko säännellyn markkinan kattavien pelirajoitusten poistuminen, jotka ovat tällä hetkellä käytössä Veikkaus Oy:n peleissä”.

Lapsiasiavaltuutettu katsoo, että kaikkia toimijoita koskevien yhteisten tappio- ja/tai talletusrajojen puute on huomattava heikennys nykytilaan verrattuna. Tämä voi johtaa pelitappioiden merkittävään nousuun, mikä on vakava uhka lapsiperheiden hyvinvoinnille ja lapsen edun toteutumiseksi.

Valvonta on välttämätöntä resursoida riittävästi lain voimaantulosta lähtien

Toimiva valvonta on ensiarvoisen tärkeää, jotta lapsia voidaan suojella rahapelaamiselta ja jotta myös muut rahapeleistä aiheutuvat haitat pystytään minimoimaan. Esityksen mukaan rahapeli-toiminnan valvontaviranomaisena toimii Lupa- ja valvontavirasto. Lupa- ja valvontavirasto valvoisi, että rahapelien toimeenpanossa ja markkinoinnissa noudatetaan rahapelilakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä (rahapelilaki 54 §). Kuten esitysluonnoksessa todetaan, tulee rahapelien valvontaviraston tehtävät muuttumaan uuteen rahapelijärjestelmään siirryttäessä merkittävästi, koska markkinoinnin määrän ja valvottavien määrän voidaan perustellusti olettaa lisääntyvän (s. 107–108).

Lapsiasiavaltuutettu korostaa, että valvonta on resursoitava riittävästi heti lain voimaantulosta lähtien. Lapsen oikeuksien turvaamiseksi on välttämätöntä, että valvontaviranomainen pystyy valvomaan uutta rahapelijärjestelmää alusta alkaen tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti ja että sillä on tosiasiallinen mahdollisuus puuttua havaittuihin epäkohtiin riittävän ripeästi. Valvonnan erityinen huomio tulisi kiinnittää verkkoympäristössä tapahtuvaan markkinointiin, jotta lapsiin kohdistuva mainonta saataisiin kitkettyä pois mahdollisimman hyvin.

Lopuksi

Lapsiasiavaltuutettu pitää esitettyjä muutoksia erityisen valitettavina siksi, että nuorten rahapelaamisen pitkään jatkunut myönteinen kehitys vaikuttaa jonkin verran pysähtyneen. Vuoden 2023 Kouluterveyskyselyssä peruskoulun 8. ja 9. luokkalaisten viikoittaisessa rahapelaamisessa nähtiin jonkin verran kasvua pitkän laskevan trendin jälkeen. Kasvua nähtiin myös ammatillisten oppilaitosten 1. ja 2. vuoden opiskelijoiden rahapelaamisessa sekä lukion 1. ja 2. vuoden poikien keskuudessa. Lapsiasiavaltuutettu painottaa, ettei nyt pitäisi tehdä ratkaisuja, jotka uhkaavat katkaista hyvän kehityksen tai kiihdyttävät negatiivista kehitystä. On myös välttämätöntä, että

uuden sääntelyn vaikutuksia lasten ja nuorten rahapelaamiseen seurataan käytännössä ja että tähän tehtävään osoitetaan vastuutaho ja tarvittavat resurssit.

Lapsiasiavaltuutettu pitää hälyttävänä rahapelien kulutuksen yhä voimakkaampaa polarisoitumista ja sitä, että rahapelihaitat kasautuvat heikommassa sosiaalisessa asemassa oleville (s.117). Ongelmallista rahapelaamista esiintyy usein moniongelmaisilla ihmisillä, joiden elämään kuuluu myös esimerkiksi työttömyyttä sekä päihde- ja mielenterveysongelmia. Rahapeleillä yritetään toisinaan ratkoa esimerkiksi ylivelkaantumiseen liittyviä ongelmia, mutta ajaudutaan entistä tukalampaan tilanteeseen. Rahapeliongelmissa kärsivissä perheissä asuvat lapset ovat erityisen haavoittuvassa asemassa, eikä heidän tilannettaan tulisi vaikeuttaa rahapelihaittoja lisäävällä sääntelyllä.

Lapsiasiavaltuutettu edellytti sisäministeriölle lähettämässään kirjelmässä, että rahapelijärjestelmän uudistuksen vaikutukset lapsiin tulee arvioida huolellisesti. Esitysluonnoksessa tunnistetaan ja avataan lapsiin kohdistuvia suoria ja välillisiä vaikutuksia joiltain osin. Vaikutusarviointia sisältyy muun muassa kohtaan 4.3.3.5 Ihmisryhmät. Lapsiasiavaltuutettu kehottaa harkitsemaan erillisen lapsivaikutuksia koskevan osion lisäämistä esitykseen. Tämä helpottaisi hahmottamaan lapsiin kohdistuvien suorien ja välillisten vaikutusten kokonaisuutta. Arvioinnissa tulisi lisäksi vielä nykyistä yksityiskohtaisemmin pohtia sitä, mitä eri lyhyen ja pitkän aikavälin vaikutuksia eri sääntelyehdotuksilla on lapsen edun näkökulmasta. Samalla lapsiasiavaltuutettu kuitenkin korostaa, ettei kattavakaan lapsivaikutusten arviointi ole riittävä, jos se ei johda lapsen oikeuksia turvaavaan esitykseen.

Lopuksi lapsiasiavaltuutettu vielä muistuttaa, että YK:n lapsen oikeuksien komitea suositteli Suomelle kesällä 2023 antamissaan loppupäätelmissä valtiota varmistamaan, että lapset ja nuoret, joilla on peliriippuvuutta ja muita verkkoriippuvuuden muotoja, saavat tarvittavan avun ja tuen.

Peltonen Reetta
Lapsiasiavaltuutetun toimisto