

Asia: VN/27332/2023-SM-316

Lausuntopyyntö rahapelilakiin sisältyvien asetuksenantovaltuussäännösten nojalla annettavista asetuluonnoksista

Lausunnonantajan lausunto

Lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapelien toimeenpanosta

Yleistä rahapelilakiin perustuvista asetuksista (kohdat 1–4)

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) tarkastelee asetuluonnoksia rahapelilain (10/2026) tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta, erityisesti rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen osalta. Rahapelilain tarkoituksena on turvata pelaajien oikeusturva, ehkäistä väärinkäytöksiä ja rikoksia sekä vähentää rahapelihaittoja. STM korostaa, että asetusten valmistelussa ja sisällössä tulee johdonmukaisesti painottaa rahapelilain tarkoituksen toteuttamista.

STM on lausunnossaan rahapelijärjestelmäuudistusta koskevasta hallituksen esityksestä (VN/27332/2023-STM-135) korostanut, että johtuen hallituksen esityksessä (HE 16/ 2025 vp) tunnistetuista uudistuksen kielteisistä vaikutuksista haittojen vähentämiseen, on välttämätöntä valmistella rahapelilain mukaisia asetuksia siten, että sääntelykokonaisuuden perusteltavuus haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta paranee.

Asetuksilla on mahdollisuus yhtäältä vähentää uudistuksen haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen liittyviä haittariskejä yleisellä tasolla. Toisaalta asetuksilla voidaan määritellä rahapelilain mukaisia pelaajien suojelutoimia siten, että toimiluvanhaltijoihin kohdistuvien, 31 §:n 8 momentissa ja 32 §:n 4 momentissa tarkoitettujen pelaajansuojatoimien tarve vähenee.

Toimivalla asetuskokonaisuudella näin voidaan osaltaan vastata hallituksen esityksessä (HE 16/ 2025 vp) tunnistettuun riskiin siitä, että ilman yhtenäisten ja haittojen näkökulmasta toimivien ratkaisujen varmistamista, on riski ilmeinen siitä, että pelaajien suojelu jää uudistuksessa osin tehottomaksi. Asetuksilla voidaan varmistaa toimien yhtenäisyyttä ja riittävää tasoa sekä keventää toimiluvanhaltijoiden taakkaa ja vastuuta keskeisimpien toimien määrittelyssä.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapelien toimeenpanon sääntelystä (kohdat 1 ja 2)

STM pitää tärkeänä, että asetuksilla säädetään rahapelien saatavuuteen ja haittoihin keskeisesti vaikuttavista tekijöistä sekä yksinoikeustoimiluvanhaltijan että rahapelitoimiluvanhaltijan osalta.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijaa koskeva sääntely on ehdotuksessa huomattavan kevyttä, ja jättää tarveharkinnan monessa keskeisessä kysymyksessä yksinoikeustoimiluvanhaltijan omaehtoisen vastuullisuuden varaan. STM kiinnittää tässä yhteydessä huomiota siihen, että Veikkaus on asteittain keventänyt omia vastuullisuuskäytänteitensä järjestelmämuutoksen edetessä.

Keskeinen asiakokonaisuus yksinoikeuden piiriin jäävien pelien osalta on raha-automaattien haittojen ehkäisyä ja vähentämistä koskevat toimenpiteet. Lausunnossaan hallituksen esityksestä rahapelilaiksi (HE 16/2025 vp) STM korosti, että asetuksilla tulisi varmistaa, etteivät raha-automaattien saatavuus ja haitat käänny uudelleen nousuun, eikä keskeisiä saatavuuden rajoittamiseen liittyviä elementtejä voi jättää yhtiön harkinnan varaan. (VN/27332/2023-STM-135.)

STM:n yhteydessä toimiva rahapelien haittariskien ja haittojen arviointiryhmä on tehnyt hallitusohjelman mukaisen selvityksen (SM053:00/2023) raha-automaattien siirtämisestä erillisiin valvottuihin tiloihin. Selvitykseen on mm. kirjattu erilaiset sääntelyvaihtoehdot ja niiden pääasialliset vaikutukset haittoihin. Selvityksessä todettiin, että hajasijoitusmallista luopuminen olisi haittojen kannalta tehokkain toteutusvaihtoehto, mutta haittoja on mahdollista vähentää myös muilla saatavuuden rajoitustoimilla, kuten kulutusrajoilla ja tuotepiirteiden sääntelyllä. Tietopohjaisia keinoja on tarpeen järjestelmällisesti käyttää haittojen torjumiseksi riippumatta rahapeliautomaatteja koskevasta yleisestä jakelumallista.

Esitetyllä asetustasoisella sääntelykokonaisuudella mahdollistuisi automaattien saatavuuden ja haittariskien merkittävä lisääntyminen, mikä tarkoittaisi käytännössä huomattavaa riskiä sille, että rahapeliautomaateista aiheutuvat haitat voisivat kääntyä uudelleen kasvuun.

Lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapelien toimeenpanosta

Esitetyistä päivä-, kuukausi- ja vuosikohtaisista enimmäistappiorajoista (12 §) säätäminen on tärkeää. On lisäksi perusteltua, että rahapeliautomaateille säädettäisiin esitetykseen sisältyvä erillinen raja, mutta sen ohella tappiorajojen soveltamisalaa tulisi laajentaa koskemaan myös muita nopeatempoisia korkean riskin pelejä kuin fyysisiä raha-automaatteja. STM katsoo lisäksi, että esitetyt enimmäistappioiden tasot ovat korkeita ja mahdollistaisivat esitetyssä muodossa nykyistä suuremmat tappiot. Enimmäisrajojen tulisi olla esitettyä alhaisempia ja perustua nykyisen käytännön mukaan pelaajan itse asettamiin rajoihin. Valtaosa rajoista asetetaan huomattavasti enimmäismääriä alhaisemmiksi.

STM ehdottaa lisäksi, että nuorille pelaajille säädettäisiin matalammat enimmäistappiorajat. Tappiorajojen ulottaminen pelikasinotoimintaan tulisi lisäksi arvioida.

Rahapeliautomaattien enimmäismäärien osalta STM katsoo, että tarkoituksenmukaista sääntelyn tasoa tulee arvioida suhteessa nykytilaan eikä aikaisempaan, vanhentuneeseen sääntelyyn. Esitetty automaattien lisäämisen mahdollistaminen nykyisestä merkitsisi kasvavia haittariskejä.

Sääntelyllä tulisi varmistaa myös pikasulkutoiminnon (panic button) saatavuus. Myyntiaikoja koskevan sääntelyn soveltamisalaa tulisi lisäksi laajentaa ja sitä kautta varmistaa, ettei rahapeliautomaattien ajallinen saatavuus lisäännä nykyisestä.

Lausunto luonnoksesta sisäministeriön asetukseksi yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapelien pelisäännöistä

STM pitää hyvänä, että pelisäännöissä säädetään viidentoista (15) minuutin välein ilmestyvästä aikamuistuttimesta, jonka yhteydessä pelaajan tulee aktiivisesti valita, jatkaako pelaamista. Pelitilillä säilytettävän varallisuuden enimmäismäärästä (20 000 euroa) säätäminen on myös kannatettavaa, mutta koska pelitili koskisi jatkossa rajatumpaa pelivalikoimaa ja puhtaasti onnenpelejä, enimmäismäärän tulisi olla ehdotettua matalampi. Esitetty taso merkitsisi tosiasiallisesti sääntelyn keventymistä.

Aikamuistuttimen toimivuutta pelaamisen hallinnan välineenä tukisi, jos siihen yhdistettäisiin saldomuistutin. Saldomuistutin näyttäisi kuluvan pelisession euromääräisen tilanteen. Tämä vahvistaisi pelaajien mahdollisuuksia seurata sekä ajankäyttöä että rahankäyttöä pelaamisessaan.

Pelisääntöjä tulisi täydentää myös muilta osin rahapelihaittojen ehkäisemiseksi. STM katsoo, että pelisäännöillä tulee estää mahdollisuus kehittää pelitarjontaa haittariskejä lisäävään suuntaan. Pelisäännöillä tulisi rajoittaa erityisen haitallisia tuotepiirteitä vähintään vastaavalla tasolla kuin rahapelitoimiluvan puolella.

Tarpeellisia rajoituksia ovat:

- Raha-automaattien kerrosnopeuden minimikesto (hitaampi kuin sähköisessä kanavassa)
- Samanaikaispelaamisen kieltä
- Autoplay-ominaisuuden kieltä
- Muiden ominaisuuksien ja audiovisuaalisten elementtien kieltä, jotka lisäävät haitallista pelikäyttäytymistä tai kognitiivisia vinoumia
- Veikkauspeliä arvontavälien säilyttäminen voimassa olevalla tasolla
- Nettiarpojen osalta tulee varmistaa, että pelaajalle ilmoitetaan selkeästi osana pelin kulkua (ei pelkästään säännöissä), että pelissä tehdyillä valinnoilla ei ole vaikutusta pelin lopputulokseen.

Lisäksi olisi syytä harkita panosta pienempien voittojen ja bonus- ja lisäpelien rajoittamista sekä audiovisuaalisten efektien kieltä tilanteissa, joissa peliä ei aktiivisesti pelata.

Ehdotettu enimmäisvoittojen sääntelyn poistaminen lisäisi haittariskejä. Pelisääntöihin tulisi sisällyttää myös enimmäisvoitot, joiden tasojen tulisi olla enintään nykyistä sääntelyä vastaavia.

Edellä mainittujen täydennysten lisäksi pakolliset aikaan sidotut pelitauot nopearytmisissä peleissä tukisivat haittojen ehkäisyä ja vähentäisivät tarvetta toimiluvanhaltijan itse määrittämille pelaajien suojelutoimille rahapelilain velvoittamalla tavalla (rahapelilaki 34 § ja 31 § 8 momentti).

Lausunto luonnoksesta sisäministeriön asetukseksi rahapelien voittojen lunastamisen määräajan alkamisesta

Ei lausuttavaa.

Lausunto luonnoksesta sisäministeriön asetukseksi rahapelitoimiluvanhaltijan rahapelien toimeenpanosta

STM katsoo, että suurimpia sallittuja panoksia koskevan sääntelyn (1 §) taso on korkea, eikä se tue haittojen ehkäisyä. Nuoria pelaajia koskevat alemmat enimmäispanokset ovat perusteltuja, mutta

eivät yksittäisenä toimenä ole riittävä nuorten suojelemiseksi. Korkean enimmäistason vuoksi saavutettava hyöty jää vähäiseksi. Nuorilla on kohonnut riski rahapelihaitoille, ja nuorille on tarpeen kohdentaa erityisiä suojelutoimia osana asetusten kokonaisuutta. Tehokas keino tähän olisi kohdentaa nuorille aikuisille (alle 25-vuotiaat) enimmäistappio- ja aikarajoituksia, jotka olisivat muita pelaajia alhaisempia tasoltaan.

Enimmäistappiorajojen puuttuminen asetusluonnoksista on keskeinen puute, ja niiden asettamisen voi katsoa olevan myös eduskunnan tahtotilan mukaista, koska eduskunta on edellyttänyt tappiorajojen osalta myös vahvempien keskitettyjen tappiorajojen selvittämistä. Mikäli toimiluvanhaltijakohtaiset tappiorajat (myöhemmin) korvataan eduskunnan selvitettäväksi edellyttämällä (EV 170/2025 vp) keskitetyillä tappiorajoituksissa, poistuu tarve säätää toimiluvanhaltijakohtaisista rajoista. Siirtymävaiheessa ne ovat kuitenkin välttämättömiä. Teknisiä tai taloudellisia esteitä lisenssinhaltijakohtaisten tai keskitettyjen rajojen asettamiselle ei STM:n arvioin mukaan ole. Keskitettyjä rajoja on selvitetty mm. STM:n yhteydessä toimivan rahapelien haittariskien ja haittojen arviointiryhmän toimesta osana rahapelilain valmistelua.

STM kannatta 4 §:ssä säädettäväksi esitettyjä sähköisiä raha-automaattipelejä koskevia rajoituksia. Esitetyillä rajoituksilla arvioidaan olevan pelihaittoja ehkäisevää ja vähentävää vaikutusta. Esitetyillä rajoituksilla ei arvioida olevan pelaajan pelikokemusta heikentävää vaikutusta, vaan rajoitukset kohdentuisivat nimenomaan epätervettä pelikäyttäytymistä tukeviin ja vahvistaviin elementteihin. Esimerkiksi autoplay -toiminnon käyttäminen pelatessa liittyy vahvasti juuri haitalliseen pelaamiseen.

5 § ehdotettu velvollisuus ilmoittaa pelaajalle, jos hänen tekemillään valinnoilla ei ole vaikutusta pelin lopputulokseen on kannatettava, mutta STM katsoo, että tämän tiedon tulisi olla näkyvissä pelaamisen aikana. Perustelumuistiossa on todettu, että ilmoitus voitaisiin antaa peliohjeessa. Tätä ei voi katsoa riittäväksi toteutusmalliksi.

6 §:ssä ehdotettu aikamuistutin esitetyllä toteutustavalla on tarpeellinen nopearytmisissä onnenpeleissä haittojen torjumiseksi. Vedonlyöntipelien ja toisia vastaan pelattavan pokerin osalta ominaisuuden pakollisuutta ja toteutustapaa sen sijaan olisi mahdollista arvioida. Ominaisuus on hyödyllinen erityisesti sähköisissä raha-automaatti- ja kasinopeleissä. Aikamuistuttimen toimivuutta pelaamisen hallinnan välineenä tukisi, jos sen mukaiseen ilmoitukseen liitettäisiin saldomuistutin (ks. myös kohta 2).

STM esittää asetusta täydennettäväksi lisäksi aikaan ja/ tai tappioihin sidotuilla pelitauoilla, joissa olisi nuorille aikuisille matalampi aktivoitumiskynnys. Näillä olisi merkittävää haittariskiä vähentävää vaikutusta, ja toimet vähentäisivät tarvetta kohdentaa toimiluvanhaltijoiden itsensä määrittäminä pelaajille suojelutoimia 34 §:n sekä 32 §:n 4 momentin ja yksinoikeustoimiluvanhaltijan oalta 31 §:n 8 momentin nojalla. Tämä antaisi myös mahdollisuuden yhtenäistää pelaajien suojelua ja pelaamisen hallintaa tukevia toimia (ks. lisäksi kohta 1).

Edellisten lisäksi STM pitää tarpeellisena arvioida jatkovalmistelussa pikasulkutoiminnosta säätämistä (ns. panic button), pelitilin enimmäissaldoa koskevaa sääntelyä sekä harhaanjohtavan käyttöliittymäsuunnittelun rajoittamista. Sähköistä rahabingo koskeva nykyinen 7 minuutin kierrosväli olisi lisäksi syytä pitää voimassa. Kierrosvälin sääntelyn poistuminen tarkoittaisi merkittävää sähköisen rahabingon haittariskien lisääntymistä.

Lopuksi STM korostaa, että asetuskokonaisuuden tulee muodostaa johdonmukainen ja riittävän täsmällinen kokonaisuus, joka turvaa rahapelilain tarkoituksen toteutumista käytännössä ja vastaa

osaltaan hallituksen esityksessä tunnistettuihin lainsäädäntökokonaisuuden riskeihin, jotka liittyvät haittojen ehkäisyyn. Jatkovalmistelussa tulisi arvioida kokonaisuutta ja vahvistaa sen toimivuutta ensisijaisesti rahapelilain 1 §:ssä määritellyn tarkoituksen näkökulmasta.

Keinänen Jari
Sosiaali- ja terveysministeriö

Pajula Mari
Sosiaali- ja terveysministeriö