

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?

Hallitusohjelmassa rahapelijärjestelmän uudistamiselle asetetut tavoitteet ovat ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja sekä parantaa rahapelijärjestelmän kanavointiastetta. Lisäksi rahapelilainsäädännön tavoitteena on estää rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset. On perusteltua, että nämä tavoitteet ovat pitkälti samat kuin nykyisessä Arpajaislaissa.

Lähtökohtaisesti CEACG kannattaa siirtymistä toimilupajärjestelmään. Nykyinen yksinoikeusjärjestelmä kohtaa verkossa merkittävää kilpailua. Kilpailtujen tuoteryhmien osalta jopa puolet euromääräisestä kulutuksesta syntyy järjestelmän ulkopuolella. Tämä on vaikeuttanut haittojen ehkäisyä ja vähentämistä sekä väärinkäytösten estämistä. Rahapelaaminen aiheuttaa merkittäviä haittoja sekä yksilöille, perheille kuin yhteiskunnalle. Näihin lukeutuvat merkittävät taloudelliset vaikeudet, ml. ylivelkaantuminen ja ulosotto, ongelmat sosiaalisissa suhteissa, tarve lastensuojelulle, terveysongelmat, rikollisuus ja kohonnut itsemurhariski.

Toimilupajärjestelmään siirtyminen voi olla mahdollisuus parantaa sääntelyjärjestelmän ulottamista uusiin toimijoihin markkinoilla, ja täten parantaa myös kuluttajansuojelua. On kuitenkin huomattava, että itse järjestelmää tärkeämpää on sen toteutustapa. CEACG on tuottanut runsaasti tutkimustietoa rahapelijärjestelmistä. Tutkimuksemme ovat kautta linjan osoittaneet, että järjestelmä itsessään ei ehkäise rahapelihaittoja tai väärinkäytöksiä. Näiden ehkäisyn kannalta olennaisia ovat käytännön toimenpiteet.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi on monia toimenpiteitä, jotka voivat ehkäistä haittoja ja väärinkäytöksiä. Näitä ovat etenkin:

- Tietyt mainonnan rajoitukset, kuten suoramarkkinointikielto ja rajoitukset markkinointiin sosiaalisessa mediassa.
- Keskitetty peliesticorekisteri, jossa on mahdollista saada esto myös pelikohtaisesti.
- Lisensoimattomien verkkosivustojen estot.
- Kielto tarjota bonuksia ja ilmaiskierroksia.
- Valvovan viranomaisen ja tutkimusyhteisön vahvat tiedonsaantioikeudet.
- STM:n aseman ja sen alaisen Rahapelihaittojen arviointiryhmän lakisääteisyys.

Monet esityksen ehdotukset ovat kuitenkin ristiriidassa haittojen vähentämisen ja ehkäisyn tavoitteiden kanssa. Nämä puutteet heikentävät mahdollisuuksia tavoitteiden saavuttamiseksi. Näitä ovat etenkin:

- Edelleen liian löyhä markkinoinnin sääntely. Markkinointi- ja mainosviesteihin tulisi saada vähintään varoitustekstit. Varoitus tulisi esittää viestimissä jo ennen mainosta. Parhaimmillaan mainonta tulisi kieltää kokonaan.
- Peliyhtiökohtaiset rajoitukset. Nämä eivät ehkäise liiallista pelaamista. Tilalle tarvitaan ehdottomasti keskitetty pelirajoituskokonaisuus.
- Alhainen verokanta ja samanaikaisesti riittämättömät resurssit haittojen hoitoon sekä ehkäisyyn.
- Huolenpitovelvollisuuden hyvin epämääräinen määritelmä, joka jättää tilaa peliyhtiöiden itsesäätelylle.

Kanavoinnin nostaminen lakiesityksen yhdeksi tavoitteeksi vähentää esityksen mahdollisuuksia vähentää ja ehkäistä haittoja. Kanavointi voi yhtenä keinona edesauttaa haittojen ja väärinkäytösten estämistä. Toimiakseen tämä vaatisi, että kanavointi kohdistuisi ainoastaan jo olemassa olevaan kysyntään ja pelaamiseen, ja siten toisi näitä säännellyn järjestelmän piiriin. Mikäli kanavoidaan ainoastaan peliyhtiöiden tarjontaa pelien kysynnän sijaan, luodaan samalla peliyhtiöille suotuisa sääntelyjärjestelmä, joka voi olla kuluttajien kannalta hyvin haitallinen. Tällainen kanavointi lisää tarjontaa, kysyntää ja kokonaiskulutusta, johtaen merkittäviin haittoihin. Kanavointi ei voi olla lain varsinainen tavoite, vaan kanavointi on nähtävä ainoastaan keinona rahapelihaittojen vähentämiseksi ja ehkäisemiseksi (ks. tarkemmin kommentit kohdassa 2 ”Esityksen pääasialliset vaikutukset”).

Toimilupajärjestelmän käyttöönotto itsessään lisää merkittävästi kanavointia, jolloin kuluttajan kannalta haitallisia toimenpiteitä (esim. laajamittainen markkinointi, puutteellinen rajoituskokonaisuus). Rahapelimarkkinoiden keskittymisen myötä yritysten intressinä on yhä enenevässä määrin toimia laillisilla markkinoilla ja pyrkiä myös markkinavoimin torjumaan laitonta kilpailua. Toisaalta turvallisempi tarjonta on myös kuluttajan intressi. On tärkeää pyrkiä ohjaamaan rahapelikulutus laillisen järjestelmän sisälle käyttäen keinoja, jotka ovat kuluttajien kannalta turvallisimpia.

2. Esityksen pääasialliset vaikutukset

Voitte kertoa näkemyksenne esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnista.

Esityksessä vaikutuksia arvioidaan pääasiassa kanavoinnin sekä haittojen vähentämisen ja ehkäisyn näkökulmista. Useimmissa skenaarioissa nämä nähdään pitkälti toisilleen vastakkaisina. Tämä jännite heijastuu myös itse lakiesityksessä. Kokonaisuudessaan vaikutusarvioinnin olisi hyvä olla monipuolisempaa. Lisäksi kanavointiasteen nostaminen näin keskeisesti vaikutusarviointiin on ongelmallista useasta syystä:

1. Kanavointiaste on ongelmallinen mittari, sillä se kertoo ainoastaan järjestelmän sisäisen pelaamisen osuudesta suhteessa järjestelmän ulkopuoliseen pelaamiseen. Tällöin kanavointiastetta voi alentaa myös sellainen haittojen kannalta positiivinen kehitys, jossa haitallinen rahapelaamiseen liittyvä ylikulutus vähentyy järjestelmän sisällä (vaikkei pelaaminen järjestelmän ulkopuolella samalla aikavälillä myöskään lisääntyisi).

2. Kanavointia voi toteuttaa joko tekemällä järjestelmän ulkopuolisesta tarjonnasta vähemmän houkuttelevaa ja vaikeammin saavutettavaa, tai tekemällä järjestelmän sisäisestä tarjonnasta houkuttelevampaa ja usein haitallisempaa. Lakiesitys sisältää useita hyviä ja tarpeellisia keinoja järjestelmän ulkopuolisen pelitarjonnan estämiseksi ja vähentämiseksi. On ensiarvoisen tärkeää panostaa näihin keinoihin sen sijaan, että tehdään järjestelmän sisällä tapahtuvasta pelaamisesta kuluttajille haitallisempaa. Markkinoinnin voimakas lisääntyminen, peliyhtiöiden omavastuun korostaminen tai ”kilpailun lisääminen laillisen markkinan sisällä” eivät vähennä haittoja, vaan todennäköisesti kasvattavat ja syventävät niitä entisestään.

3. Vaikka offshore-pelaaminen on kuluttajien kannalta haitallista, voi haitallista olla yhtä lailla pelaaminen järjestelmän sisällä. Offshore-pelaaminen keskittyy vahvasti kaikkein haitallisimpiin pelituotteisiin (etenkin verkon automaattipelit) ja kulutus on keskittynyttä. Tämä viittaa siihen, että tietyt henkilöt häviävät offshore-peleihin merkittäviä summia. Esityksen taustoittavissa luvuissa todetaan, että kuusi prosenttia offshore-pelaajista tuottaa noin 90 % rahapeliyhtiöiden tuotoista. Nämä luvut ovat kuitenkin hyvin samansuuntaisia arvioissa verkon automaatti- ja vedonlyöntipelien osalta laillisten järjestelmien sisäpuolella (vrt. Wardle et al., 2024). Lisäksi useat tällä hetkellä käynnissä olevat tutkimukset sekä CEACG:ssa että THL:llä viittaavat siihen, että kaikkein eniten haittoja kokevat ne, jotka pelaavat sekä järjestelmän sisällä, että sen ulkopuolella – eivät ainoastaan ulkopuolella. Haitallisen pelaamisen siirtäminen järjestelmän sisälle ei tee siitä yhtään vähemmän

haitallista. Pahimmassa tapauksessa haitallisten pelien tarjoaminen ja markkinoiminen järjestelmän sisällä ajaa yhä useampia rahapeliriippuvaisiksi ja järjestelmän ulkopuolelle esim. pelieston tai kulutusrajojen vuoksi. Tämä ei tarkoita, että peliestot ja kulutusrajat rapauttaisivat automaattisesti kanavointiastetta – se tarkoittaa, että pelihaittojen luominen järjestelmän sisällä voi lisätä pelihaittoja myös järjestelmän ulkopuolella.

4. Kokemukset Ruotsista osoittavat, että peliyhtiöiden kannalta melko suotuisasta sääntelyjärjestelmästä huolimatta lisenssijärjestelmään siirtyminen ja kanavointiasteen nostaminen eivät ole vähentäneet haittoja. Pian julkaistava tutkimus (Wall et al., 2024) on osoittanut, että toimilupajärjestelmään siirtymisen myötä haitat Ruotsissa eivät ole vähentyneet, vaan ovat pikemminkin syventyneet avunhakijoiden keskuudessa. Lisäksi yhä suurempi osa haitoista syntyy juuri verkon automaattipeleistä niin järjestelmän sisä- että ulkopuolella. Nyt Suomeen luotava toimilupajärjestelmä lisää ennen kaikkea haitallisimpien pelien tarjontaa ja todennäköisesti niiden kulutusta.

5. Kanavointiasteen mittaamisen vaikeutta kuvaa se, että eri toimijat esittävät siitä hyvinkin poikkeavia arvioita käyttäen erilaisia ja joskus myös tieteellisesti ongelmallisia menetelmiä. Mikäli korkea kanavointiaste otetaan tavoitteeksi, saattaa tämä lisätä Ruotsin ja Saksan tavoin rahapeliteollisuuden tuottamia omia arvioita, jotka menetelmällisten valintojen vuoksi poikkeavat huomattavasti viranomaisten tuottamista arvioista. Tällä hetkellä käynnissä olevassa tutkimuksessamme olemme verranneet arvioita kanavointiasteesta eri Pohjoismaissa ja havainneet, että teollisuuden omat arviot kanavointiasteesta ovat säännönmukaisesti alhaisempia kuin viralliset arviot (Marionneau et al., tulossa). Teollisuudella on toki oikeus tuottaa omaa tutkimusta, mutta merkittävät erot arvioissa kertovat siitä, miten hankalaa kanavointiastetta on arvioida ja miten alttiita eri arviot voivat olla menetelmällisille valinnoille.

Esityksen vaikutusten arvioinnissa tulisikin ensisijaisesti keskittyä haittavaikutusten arviointiin. Kanavointi voidaan nähdä keinona haittojen vähentämiselle, mikäli se määritellään olemassa olevan kysynnän kanavoinniksi eikä pelitarjonnan kanavoinniksi. Lisäksi vaikutusten arvioinnissa olisi tärkeää systemaattisesti arvioida esityksen vaikutuksia rikollisuuden ja väärinkäytösten ehkäisyyn kannalta. Mikäli järjestelmän sisälle houkutellaan mittava määrä uusia toimijoita, voi tämä lisätä merkittävästi väärinkäytösten ja etenkin tietosuojaan liittyvien ongelmien riskiä tai ainakin näiden valvontaan liittyviä kuluja.

Vaikutuksen arvioinnissa todetaan, että toimilupamallilla arvioidaan olevan positiivinen vaikutus valtion tuloihin ainoastaan, jos markkinan koko merkittävästi kasvaa. CEACG:n näkemys on samansuuntainen. Markkinan kasvu kuitenkin lisää rahapelihaittojen riskiä, eikä näin ollen ole linjassa lain tavoitteen kanssa. Lisäksi on huomioitava, että rahapelihaittojen lisääntyminen sekä lisääntynyt valvontatarve kasvattavat valtion menoja. Tällöin esityksen rahallinen kokonaisvaikutus valtiolle on todennäköisesti neutraali tai jopa negatiivinen.

Verokanta vaikuttaa suoraan valtion tuloihin. Luonnoksessa ehdotetaan rahapeliverolle 22 prosentin kantaa. Tämä on alhainen vero verrattuna Suomen yleisesti ottaen tiukkaan verotukseen.

Esimerkiksi tuotteita ja palveluja koskeva arvonlisävero on 1.9.2024 alkaen 25,5 prosenttia. Tämä voidaan nähdä siten, että rahapelitoimiluvanhaltijat saavat kilpailuetua muihin Suomessa toimiviin tuotteita ja palveluita tarjoaviin yrityksiin nähden. Olemme aiemmassa tutkimuksessa osoittaneet, että rahapelaaminen, ja varsinkin arkiympäristöissä tapahtuva pelaaminen, korvaa muuta kulutusta (Marionneau & Nikkinen, 2020). Niiden yhtiöiden osalta, joilla kotipaikka ei ole Suomessa, myös yhteisöverot ja veroihin rinnastettavissa olevat maksut jäävät valtiolta saamatta.

Toisin kuin lakiehdotuksessa esitetyissä malleissa oletetaan, CEACG myös huomauttaa, että verotuksella voi olla merkittävä vaikutus haittoihin. Korkeampi verotus tarkoittaa merkittävämpiä resursseja haittojen ehkäisyyn. Riittävän korkea verotus voi myös vähentää markkinoille tulevien yhtiöiden määrää. Tämä saattaa olla haittojen ja valvonnan kannalta parempi ratkaisu: Offshore-pelaaminen on THL:n ajantasaisseurannan perusteella jo nyt keskittynyt muutamaan yhtiöön. Matala verotus ja suuri toimiluvan haltijoiden määrä kiihdyttää kilpailua ”tuottoisimmista asiakkaista” ja täten pahentaa haittoja yksilöille, perheille ja yhteiskunnalle.

Viitteet:

Marionneau, V., Kristiansen, S., Roukka, T., & Wall, H. (tulossa). Measuring offshore gambling: A systematic review of Nordic approaches.

Marionneau, V., & Nikkinen, J. (2020). Does Gambling Harm or Benefit Other Industries? A Systematic Review. *Journal of Gambling Issues*, 44.

Wardle et al., 2024 The Lancet Public Health Commission on Gambling. *The Lancet Public Health*.

Wall, H., Marionneau, V., Lindqvist, H., & Molander, O. (tulossa). Digitalisation of gambling harm? Gambling consumption, negative consequences, and clinical characteristics among Swedish help-seekers. *Addictive Behaviors*.

a. Rahapelilain 1 luku – Yleiset säännökset

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Lakiehdotuksen 4 §:n alla on tärkeää määritellä tarkemmin toimiluvanhaltijoita koskeva huolenpitovelvollisuus (vrt. kommentit lukuun 3 ”Rahapelien toimeenpano”).

Lakiehdotuksessa esiintyvä sana ”raha-automaatti” on ongelmallinen. Termillä on historiallinen merkitys osana entistä raha-automaattiyhdistystä, ja sen kautta sanan käyttö on ymmärrettävää. Termi on kuitenkin harhaanjohtava ja luo mielikuvan siitä, että rahapeliautomaateista voisi todellakin saada rahaa (vrt. käteisautomaatit). Todennäköisesti termi onkin alkujaan lähtöisin pelejä tarjoavilta tahoilta. Vuonna 2020 julkaistun Rahapelien haittariskien arviointiryhmän rahapeliautomaatteja koskevan selvityksen (Heiskanen et al., 2020) osana konsultoitiin Kotimaisten kielten keskuksen Kielineuvonta -palvelua (ks. raportin liite 1 ”Terminologia”). Kielineuvonnan asiantuntijan näkemyksen mukaan raha-automaatti on käsitteenä puutteellinen, ja asiantuntija suositteli termin ”rahapeliautomaatti” käyttöä. Nyt lakiuudistuksen osana olisi hyvä kiinnittää huomiota myös tähän.

Viitteet:

Heiskanen, M., Hellman, M., Jaakkola, T., Kinnunen, J., Levitski, A., Lerkkanen, T., Marionneau, V., Oksanen, A., Pajula, M., & Salonen, A. (2020). Rahapeliautomaattien ja automaattipelien haittojen hallinta: Rahapelien toimeenpanosta aiheutuvien haittariskien ja haittojen arviointiryhmän ohjauksessa tehty selvitys. Sosiaali- ja terveysministeriö, Helsinki.

b. Rahapelilain 2 luku – Yksinoikeustoimilupa, rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Uuteen toimilupapohjaiseen järjestelmään siirtyvät verkon vedonlyöntipelit ja verkon kasinopelit. Näiden pelien operoinnin avaamista kilpailuille markkinoille perustellaan sillä, että niiden osalta on jo merkittävää kilpailua verkossa ja niihin kohdistuu voimakasta kanavointipainetta.

Toto-pelien tarjonta tai yleishyödyllisten toimijoiden järjestämät arpajaiset eivät sisälly toimilupajärjestelmään. Tämä on kannatettavaa, sillä kuten esityksessäkin todetaan, kilpailun luominen ei ole tarkoituksenmukaista lain tavoitteiden valossa. Sama perustelu todennäköisesti koskisi myös e-arpoja, jotka eivät ole tulossa toimilupajärjestelmän piiriin. Myöskään näiden tuotteiden osalta ei ole syytä luoda kilpailua, jos sellaista ei jo ole. Esityksessä on epäselvää, ovatko kiinteäkertoimiset hevospelit toimilupajärjestelmän piirissä.

Toto-pelit voivat olla väestötutkimusten mukaan niitä pelaaville kuluttajille hyvin haitallisia (ks. Marionneau & Nikkinen, 2023). Syy, miksi nämä pelit eivät kuitenkaan näy auttavien palveluiden tilastoissa on todennäköisesti se, että ne eivät ole olleet erityisen suosittuja väestötasolla Suomessa. Hevosurheilu ja hevospelien järjestäminen ovat myös hevosten hyvinvointi- ja eläinsuojelukysymyksiä.

Kilpailuille markkinoille tuodaan nyt kuluttajien kannalta hyvin haitallisia ja vaarallisia tuotteita. Kuten lakiesityksessäkin todetaan, digitalisoituminen ja digitaalisten pelien ominaisuudet lisäävät haittariskejä. Tuoreessa systemaattisessa kirjallisuuskatsauksessa ja meta-analyyssissa analysoitiin vuosina 2016–2024 julkaistuja ongelma- ja riskipelaamisen väestöestimaatteja (Tran et al., 2024). Tutkimuksessa havaittiin, että maailmanlaajuisesti 2,8 prosenttia rahapeleihin edellisen vuoden aikana osallistuneista kärsi ongelmapelaamisesta. Verkon kasinopeleihin osallistuvien keskuudessa ongelmapelaamisen esiintyvyys oli peräti 15,8 prosenttia aikuisilla ja 26,4 prosenttia alle 18-vuotiailla nuorilla. Urheiluedonlyöntiin osallistuvien aikuisten keskuudessa ongelmapelaamisen esiintyvyys oli 8,9 prosenttia ja alle 18-vuotiaiden nuorten keskuudessa 16,3 prosenttia.

Nyt Suomeen ollaan luomassa järjestelmä, jossa lisätään kaikkein vaarallisimpien pelien saatavuutta ja näkyvyyttä. Vaikka näiden pelien kysynnän kanavointi on tärkeää, kanavointitavoite ei voi ajaa haittojen ehkäisyn tavoitteen ohi. Haittojen ehkäisyn tulisi näkyä huomattavasti nyt ehdotettua tiukempana toimeenpanon sääntelynä.

On kannatettavaa, ettei rahapeliteoimilupia myönnetä hakijoille, jotka ovat viimeisen viiden vuoden aikana toimeenpanneet tai markkinoineet rahapelejä arpajaislain tai tämän lain vastaisesti, ja joille on tästä koitunut seuraamuksia. Tämä muistuttaa Hollannissa käytössä ollutta ns. cooling off -periodia, joka melko tehokkaasti rajoitti markkinointia siirtymäaikana sekä myös osin markkinoille tulleiden operaattoreiden määrää. Tämä tosin edellyttää, että seuraamuksia väärinkäytöksistä myös tulee. Olisi vastuullista, että toimilupaa Suomessa ei myönnettäisi hakijoille, jotka tarjoavat tai markkinoivat pelejä muissa EU-maissa näiden lakien vastaisesti. Yhteistyön tiivistäminen EU-maiden kesken on keskeinen ratkaisu järjestelmän ulkopuolisen pelitarjonnan torjunnassa, ja Suomi voisi toimia tässä esimerkkinä.

Rahapeliteoimilupahaun yhteydessä olisi myös velvoitettava hakijoita toimittamaan alustava selvitys huolenpitovelvollisuuden toteuttamisesta. Ruotsissa on todettu, että varsinkaan pienemmillä yhtiöillä ei välttämättä ole käytännössä resursseja seurata asiakkaiden pelikäyttäytymistä reaaliajassa, tai edes halua puuttua mahdollisiin ongelmiin. Tällaisten huolenpitovelvollisuuteen liittyvien ongelmien ennaltaehkäisy on tärkeää, jotta toimilupaa ei myönnetä huolenpitovelvoitteen laiminlyöville hakijoille. Huolenpitovelvollisuussuunnitelmaan tulisi vähintään kirjata miten pelaamista seurataan, kuka ottaa yhteyttä huoltilanteissa ja miten palveluohjaus aiotaan toteuttaa.

Peliohjelmistotoimilupien lisääminen esitykseen on erittäin kannatettavaa ja osaltaan ehkäisee jo tehokkaasti järjestelmän ulkopuolista pelitarjontaa ja sen houkuttelevuutta. Näin on ollut myös esimerkiksi Britanniassa.

Yksinoikeustoimiluvan osalta toimijan maksama korvaus valtiolle on hyvin epäselvästi avattu kokonaisuus. Siitä ei selviä, miten tämä korvaus voi perustua ennakoarviolle, kuka tämän tekisi, ja mitä tapahtuu, jos ennakoarvio ei osu oikeaan. Tätä mallia tulee täsmentää ja tarkentaa, jotta sitä on mahdollista kommentoida.

Viitteet:

Marionneau & Nikkinen (2023). Production of Horse Racing in the Nordics. Gambling and Sports in a Global Age.

Tran, L. et al. (2024). The prevalence of gambling and problematic gambling: a systematic review and meta-analysis. The Lancet Public Health.

c. Rahapelilain 3 luku – Rahapeliin toimeenpano

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Esitysluonnoksessa ehdotettu rahapeliin toimeenpano on haittojen vähentämisen ja ehkäisyn kannalta riittämätöntä. Tämän lain yhteydessä lisätään kaikkein haitallisimpien pelien saatavuutta ja saavutettavuutta. Näiden pelituotteiden sääntely vaatii siis hyvin erilaisia toimia kuin esimerkiksi

perinteisten lottopelien sääntely. Sääntelyn tulee olla huomattavasti tiukempaa, jotta kuluttajia voidaan suojella merkittävilta haitoilta. Verkon kasinopelejä ja urheiluedonlyöntipelejä on säädelty myös nykyinsäädännössä useita muita pelityyppejä tiukemmin.

CEACG ehdottaa, että lakiesitystä tulisi kehittää huomattavasti ja tarkentaa etenkin pelipiirteiden, rajoituskokonaisuuden, ikärajojen, huolenpitovelvollisuuden, tietosuojan ja rahapeliautomaattien sijoittelun osalta.

Samanaikaisesti CEACG toteaa tutkimustietoon perustuen, että esityksessä on myös erittäin hyviä nostoja. Etenkin velaksi pelaamisen kieltä sekä kieltä tarjota ilmaiselejä ja bonuksia ovat haittojen ehkäisyn ja väärinkäytösten kannalta erinomaisia lisäyksiä. Bonukset houkuttelevat pelaamisen aloittamiseen ja jatkamiseen, eivätkä ole linjassa haittojen vähentämisen kanssa. Bonusten vastaanottaminen myös edellyttää pelaajan rekisteröitymistä, jolloin peliyhtiö pystyy hyödyntämään tämän dataa markkinoinnissa ja pelituotteiden kohdentamisessa jatkossa. Esimerkiksi lisenssijärjestelmään jo siirtyneessä Hollannissa 19 prosentilla pelaajista on jo yli 9 pelitiliä.

Tarkempia kehitysehdotuksia:

Pelipiirteet:

Mikäli haitallisten pelien markkinointia ja saatavuutta halutaan lisätä, tulee itse tuotteiden pelipiirteitä muuttaa vähemmän haitallisiksi. Pelien piirteistä tulisi asetustasolla säätää uuden järjestelmän käyttöönoton yhteydessä. Keskeisiä haitallisia piirteitä ovat mm. pelien nopeuteen, mukaansatempaavuuteen ja jatkuvuuteen liittyvät tekijät. Myös yhdistelmäpelien sallimisella on todennäköisesti haittoja lisäävää vaikutusta. Pelien haitallisten piirteiden sääntelyn osalta on tärkeää konsultoida ennen kaikkea rahapelihaittatutkijoita sekä STM:n alaista rahapelihaittojen arviointiryhmää.

Pelipiirteisiin lukeutuvat myös peliympäristöjen piirteet. Näistä tulisi säätää tarkemmin. Olennaista ovat esimerkiksi resurssit pelihaittojen ymmärtämiseen ja mm. ”paniikinappula”, jonka avulla oman pelaamisen voi estää välittömästi. Haittojen ehkäisyn kannalta olisi tärkeää, että pelien ristiinmyynti ja -markkinointi kielletäisiin. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että toimiluvanhaltijoiden verkkoympäristöissä ja sovelluksissa vaadittaisiin kasino- ja vedonlyöntipeleille toisistaan erilliset portaalit. Kirjautuminen vedonlyöntipeleihin ei siis johtaisi automaattisesti kasinopelien äärelle, vaan kasinopelejä varten olisi erillinen kirjautuminen. Tällainen järjestelmä on säädetty Saksassa. Saksan lainsäädännön mukaan eri peliryhmien alueet tulee olla graafisesti erillisiä. Saksassa alueiden välillä ei saa olla ristiinmainostusta, pelitilin rahat eivät matkusta alueiden välillä ja alueiden välillä vaihdettaessa on odotusaika.

Pelirajoituskokonaisuus:

Keskitetty peliestojärjestelmä (28 §) on välttämätön haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Erityisen kannatettavaa on, että pelieston voi asettaa myös peli- ja peliryhmäkohtaisesti. Lisäksi on tärkeää, että kaikki pelaaminen on rekisteröitynyttä (20 §). Rekisteröitynyt pelaaminen on edellytys myös pelirajoituksille.

Pelirajojen osalta esityksessä tulisi kuitenkin olla huomattavasti tehokkaampia keinoja. Esityksessä on nyt ainoastaan pakolliset toimilupakohtaiset rahansiirtorajat (29 §). Rajoitusten pakollisuus on tärkeää haittojen ehkäisyn kannalta, sillä tutkimustiedon perusteella vapaaehtoiset rajoitukset eivät ehkäise pelihaittoja. Pelihaittojen ehkäisyn kannalta on olennaista, että rajoitukset ovat sitovat ja riittävän alhaiset. Rajoituskokonaisuuden tulisi olla keskitetty ja toimijoiden välinen. Tällä hetkellä Suomessa on koko järjestelmän sisäisen pelitoiminnan käsittävä pelirajoituskokonaisuus, joten esityksen mukainen toimilupakohtaiset rajoitukset johtaisivat huomattavaan heikennykseen nykytilanteeseen verrattuna.

Keskitetty pelirajoituskokonaisuus on rahansiirtorajojen osalta jo käytössä Saksassa ja vastaavaa järjestelmää on pyritty kehittämään muissa Euroopan maissa. Arviointiryhmän esittämän arvion mukaan keskitetyn pelirajoituskokonaisuuden käyttöönotto Suomessa ei olisi teknisesti hankalaa. Kokonaispelaamisen määrä ei toivottavasti järjestelmäuudistuksen myötä merkittävästi lisäänty. Näin ollen keskitetty pelirajoitusjärjestelmä ei teknisesti olisi sen kuormittavampi kuin nykyinenkään.

On kannatettavaa, että valvovalle viranomaiselle ja haittatutkijoille mahdollistetaan pääsy pelikulutustietoihin. Nämä tiedot tulisi olla myös kuluttajien saatavilla vähintäänkin keskitettynä, operaattoreiden välisenä kulutusprofiilina. Tämä kulutusprofiili ei kuitenkaan korvaa keskitettyä pelirajoitusjärjestelmää, joka tulisi myös ottaa käyttöön mahdollisimman pian.

On myös tärkeää määritellä asetuksella kohtuulliset enimmäisrajoitukset. Nykyisin Veikkauksen peleihin on mahdollista hävitä enintään 2000 euroa kuukaudessa tai 500 euroa viikossa. Enimmäisrajoitusten tulisi olla näitä alhaisemmat. Lisäksi nuorilla alle 25-vuotiaalla tulisi olla muita alhaisemmat pelirajat. Pelirajojen tasoa on tärkeää olla mahdollisuus tarkastaa, mikäli niiden ei havaita ehkäisevän haittoja.

Esityksessä todetaan myös, että ”Tiukat kulutusrajat voivat saada jotkut yhtiöt jättäytymään järjestelmän ulkopuolelle.” Tätä ei voida käyttää perusteluna sille, että tehdään järjestelmän sisäpuolella olevasta tarjonnasta vaarallisempaa kuluttajalle. Kuluttajilla on oikeus suojaan rahapeliyhtiöiden haitallisilta toimilta, eikä korkea toimiluvanhaltijoiden määrä voi olla lain lähtökohta (vrt. kommentit kohdassa 2 ”Esityksen pääasialliset vaikutukset”).

Ikärajat:

Kaikkea pelaamista koskisi myös uudessa järjestelmässä 18 vuoden ikäraja. Olisi perusteltua porrastaa ikärajaa eri haittariskien rahapelituotteiden mukaan, kuten alkoholituotteiden osalta toimitaan. Verkon kasino- ja vedonlyöntipelien ikäraja voisi olla vähintään 20. Nuorille, alle 25-vuotialle tulisi olla myös tiukemmat pelirajoitukset. Näin on jo joillain peliyhtiöillä, kuten Pafilla. Samalla nuorten osalta huolenpitovelvollisuuden tulisi olla huomattavasti tiukempi. Toimiluvanhaltijat tulisi velvoittaa herkempiin yhteydenottoihin nuorten asiakkaiden kohdalla sekä ohjata heitä vielä matalammalla kynnyksellä asettamaan peliestoja ja eteenpäin palvelujärjestelmässä.

Huolenpitovelvollisuus:

Yleisesti ottaen huolenpitovelvollisuus on hyvä lisäys lakiin, mutta se on esityksessä määritelty melko epäselvästi ja lyhyesti (33 §). Oikein toteutettuna huolenpitovelvollisuus mahdollistaa yhtiöiden sanktioimisen pelihaittojen aiheuttamisesta ja niihin puuttumattomuudesta.

Huolenpitovelvollisuuden käytännön toteutus tulee kuitenkin määritellä tarkasti. On laadittava esimerkiksi raja-arvot sille, milloin pelaamiseen puututaan sekä ohjeet pelaajien kontaktoimiseen ja palvelujärjestelmän piiriin ohjaamiseen. On tärkeää määritellä mikä taho ottaa yhteyttä asiakkaisiin. Peluuri voi olla tahona parempi, kuin itse peliyhtiö. Käytännön toteutuksesta tulisi laatia selkeät ja yksityiskohtaiset ohjeistukset yhteistyössä haittatutkijoiden, kokemusasiantuntijoiden ja arviointiryhmän kanssa. Käynnissä oleva tutkimuksemme osoittaa, että peliyhtiöiden vastuulle jätettynä huolenpitovelvollisuuden toteuttaminen ei aina ole kuluttajan kannalta optimaalista.

Lisäksi peliyhtiöitä tulisi velvoittaa informoimaan pelaajien seurannasta, sen toteutuksesta ja havainnoista tiiviisti valvovaa viranomaista. Pelkkä suunnitelma huolenpitovelvollisuuden toteuttamisesta ei riitä: sellaisenaan se olisi lähinnä toimilupahakemuksen osa, jota jatkossa valvotaan, tarkennetaan, ja jonka toteuttamisesta tulee raportoida säännöllisesti.

Huolenpitovelvollisuuden tavoin myös omavalvonta on lähtökotaisesti ongelmallinen kokonaisuus. Omavalvonta ei voi olla ainoastaan toimiluvanhaltijan vastuulla, vaan osa laajempaa järjestelmää. Olisi tärkeää erottaa huolenpitovelvollisuus ja omavalvonta omiksi kokonaisuuksiksi, jotta näitä voidaan avata tarkemmin.

Tietosuoja:

Esityksessä tulee tarkentaa pelaajien tietosuojaa toimiluvanhaltijakonsernin yhtiöiden välillä sekä pelaajien oikeuksia omiin tietoihinsa sekä näiden tietojen jakamiseen. Kansainväliset rahapelimarkkinat ovat yhä keskittyneemmin muutaman johtavan konsernin hallitsemia. Näin ollen esityksessä on tärkeää tarkasti rajata kaupallinen oikeus pelaajan tietoihin vain sille sivustolle, jolle pelaajan on rekisteröitynyt. Tällöin pelaajan tietoja ei voisi jakaa konsernin sisällä ja hyödyntää ristiinmarkkinoinnissa.

Myös Veikkauksen osalta esityksessä on vastaavanlainen jaottelu, mutta lisäksi on selkeästi määriteltävä tämän koskevan myös muita konserneja.

Rahapeliautomaattien sijoittelu:

Tutkimusnäyttö osoittaa kiistatta, että rahapeliautomaatit pitäisi poistaa julkisista tiloista. Tämä oli myös arviointiryhmän tuottaman selvityksen mukaan paras vaihtoehto haittojen vähentämisen kannalta. Rahapeliautomaatit houkuttelevat pelaamaan, normalisoivat haitallisia pelejä, ja niiden sijoittelu vaikeuttaa rahapelihaittoja kokevien ja muiden haavoittuvassa elämäntilanteessa olevien arkea. Ne eivät ole julkinen palvelu, joiden saatavuus on varmistettava ympäri valtakunnan.

Automaattien osalta voi olla myös määritelmällisesti ja kilpailuoikeuden kannalta hankalaa, jos monopoli-veikkaus tarjoaa niissä kivijalassa samoja pelejä, kuin lisenssimarkkinoilla verkossa.

Tehokkain tapa vähentää ja estää rahapelihaittoja on vähentää rahapelite tuotteiden saatavuutta ja näkyvyyttä. Vaikka pakollinen tunnistauminen, pelirajoituskokonaisuus ja myös pelikuluttuurin muutos koronan myötä ovat vähentäneet jo rahapeliautomaattien haittoja, aiheuttavat ne yhä merkittäviä haittoja suurelle osalle niihin osallistuvista pelaajista. Omalvalvonnan lisääminen ei myöskään ole ratkaisu, sillä vaikka omavalvonta parantaisi myyntiverkoston ymmärrystä haitoista, ei se pysty ehkäisemään näiden haittojen syntymistä – korkeintaan se lisää puuttumista tilanteissa, joissa haitat ovat jo vakavia.

d. Rahapelilain 4 luku – Rahapeliin markkinointi

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Rahapeliin markkinointia koskevassa kokonaisuudessa on useita tärkeitä tarkennuksia nykyiseen lainsäädäntöön, mutta kokonaisuudessaan se on silti huomattavan salliva. Salliva lähtökohta on erityisen ongelmallista, sillä esityksessä ollaan mahdollistamassa ja/tai lisäämässä juuri kaikkein haitallisimpien pelien markkinointia. Kasinopelien markkinointi on kiellettyä Suomen

nykyjärjestelmässä. Vedonlyöntipelien osalta markkinointi sallittiin 2022 kanavointisyistä, joskaan kanavointiaste ei vaikuta nykyisten arvioiden mukaan nousseen tämän myötä.

Markkinoinnin tulee lakiehdotuksen mukaan vähentää haittoja ja parantaa kanavointikykyä. Markkinointi tuskin tekee kumpaakaan. Olemassa oleva tutkimusnäyttö osoittaa, että markkinointi lisää kokonaiskulutusta ja näin ollen todennäköisesti haittoja (McGrane et al., 2023). Tuotteiden markkinointi järjestelmän sisällä voi myös lisätä näiden tuotteiden kiinnostavuutta järjestelmän ulkopuolella. Tutkimusnäyttöä ei myöskään ole siitä, että markkinointi parantaisi kanavointia.

Mikäli markkinointi halutaan kuitenkin sallia järjestelmän alkuvaiheessa, tulisi välittömästi aloittaa valmistelu siirtymisestä markkinoinnin täyskieltoon muutaman vuoden sisällä Hollannin ja Belgian esimerkin mukaisesti.

Kannatettavia yksityiskohtia lakiesityksessä ovat kolmansien osapuolten käytön, sekä vuorovaikutteisen somemarkkinoinnin kieltäminen. Tämä voi vähentää etenkin nuorten altistumista rahapelimarkkinoinnille verkossa. Ehdotus on myös linjassa alkoholimarkkinointia koskevien säädösten kanssa. Käynnissä olevan tutkimuksemme perusteella alkoholin osalta jakamismahdollisuuden puuttuminen somessa vähentää alkoholisisällön leviämistä nuorten keskuudessa, vaikkei täysin sitä estä. Somemarkkinoinnin osalta on kuitenkin tärkeää huomata, että suuri osa etenkin urheiluvedonlyöntiä tarjoavien yhtiöiden sisällöstä on eräänlaista journalistista piilomarkkinointia (Jääskeläinen et al., 2023). Laissa tulisi määritellä, mikä sisältö lasketaan markkinointiviestinnäksi, ja ulottaa sääntely myös sisältömarkkinointiin ja journalistiseen sisältöön.

Bonusten tarjontaan liittyvä kieltäminen on erittäin kannatettava ja se vähentää myös markkinoinnin haitallisia vaikutuksia. Tutkimustiedon mukaan bonukset vaikuttavat merkittävästi etenkin nuorten halukkuuteen kirjautua pelisivustoille ja pelata (McGrane et al., 2023). Haittojen ehkäisyn kannalta on erittäin tärkeää pyrkiä ehkäisemään uuden kysynnän luomista, etenkin nuorten keskuudessa.

Vaatimus selvästä suostumuksesta suoramarkkinointiin (§ 51) on erittäin tärkeä lisäys. Useissa tapauksissa on havaittu, että suostumusta pyydetään piilotettuna esimerkiksi käyttö- ja sopimusehtoihin. Suoramarkkinoinnin tulee olla lähtökohtaisesti kiellettyä ja olisi hyvä, että kuluttajan on erikseen se käytävä hyväksymässä.

Markkinointia koskevaa sääntelyä on kehitettävä ainakin seuraavien kokonaisuuksien osalta:

Kielto kohdistaa mainontaa alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin (§ 50) on välttämätön, mutta määritelmällisesti ongelmallinen. Selvästi alaikäisille suunnattua sisältöä ovat lähinnä lastenohjelmat. Nuorison osalta rajanveto on hankalampaa. Kuitenkin juuri nuorilla on

huomattavasti suurempi rahapelihaittojen riski. Esimerkiksi Hollannissa toimijoilla on velvollisuus osoittaa, että alle 5 % kohdeyleisöstä on alaikäisiä. Lisäksi olisi perusteltua kieltää rahapelimainonta esimerkiksi ennen klo 22 televisiossa ja radiossa. Rahapelimainonta tulisi myös kieltää urheilulähetysten yhteydessä. On huomionarvioista, että käynnissä olevan tutkimuksemme mukaan muualla Euroopassa suunta rahapelien markkinoinnin suhteen menee jatkuvasti rajoitetumpaan suuntaan (ks. myös Ukhova et al., 2024). Esimerkiksi kansainvälinen Guardian Media Group lehtikonserni ei enää julkaise rahapelimainontaa lehdissään.

Sponsorointia koskettava erillinen sääntely on sinänsä hyvä lisäys, mutta sponsorointi on markkinoinnin muotona myös hyvin ongelmallista. Sponsorointi on etenkin nuorten altistumisen kannalta yksi haitallisimmista markkinoinnin muodoista. Ammattilaisurheilun seuraajissa on paljon alaikäisiä, ja tutkitusti epäsuora markkinointi, kuten sponsorin logot pelipaidoissa tai kentän laidalla, jäävät erityisen hyvin nuorten mieleen. Mikäli sponsorointi kuitenkin sallitaan, on määriteltävä tarkasti haittojen ehkäisyn näkökulmasta, miten näkyvästi urheilua ja muita toimijoita tai tapahtumia voi sponsoroida. Myös sponsorointia ollaan vahvasti rajoittamassa muualla Euroopassa. Esimerkiksi Britannian jalkapalloliiga kieltää pelaajien paidan etupuolen sponsorointilogot kaudella 2026–27 ja mahdollistaa tämän jälkeen vain pienemmät ja vähemmän näkyvät logot. Italia puolestaan on kieltänyt rahapeliyhtiöiden sponsoroinnin kokonaan ja Hollanti on siirtymässä täyskieltoon.

Toimiluvanhaltijoiden tulee markkinointisuunnitelmassaan määritellä tarkasti markkinointiin käytettävä budjetti, kanavat, ja sisällöt. Markkinointisuunnitelma tulisi toimittaa valvovalle viranomaiselle vähintään vuosittain.

”Kohtuullisuus” on hyvin hankala käsite, joka on yhden toimijan yksinoikeusjärjestelmässä ollut lähtökohtaisesti helpompi määritellä. Kohtuullisuuden määritelmän laatimisessa on syytä konsultoida rahapelihaitta-asiantuntijoita. Esimerkiksi Belgiassa televisiokanava saa esittää vedonlyöntimainoksia vain yhteensä 1,5 minuuttia tunnissa, mutta myös muita malleja tulee selvittää.

Myös nykyisessä arpajaislaissa on Veikkauksen osalta mahdollistettu tuoteinformaation tarjoaminen kuluttajille myös tuotteista, joiden mainostaminen on kielletty. Tällainen tuoteinformaation nimissä tehty eräänlainen piilomainonta tulee kieltää sekä yksinoikeustoimijalta että toimiluvanhaltijoilta.

Mikäli markkinointia sallitaan, tulee markkinointiviesteissä olla varoitustekstit. Nykyisessä lakiesityksessä ei edellytetä toimiluvanhaltijoilta varoitustekstejä rahapelaamisen haitallisuudesta mainonnassaan. Tarkoin määritellyt varoitustekstit ovat jo käytössä useissa Euroopan maissa, kuten Ranskassa ja Hollannissa. Pelkkä tieto ikärajoista ja pelinhallintavälineistä ei riitä. Varoitusten tulisi olla selvästi näkyviä, ja tupakkatuotteiden tavoin varoittaa kuluttajia rahapelien haitoista ja vaaroista. Radio- ja tv-mainonnan osalta varoitusten tulee tulla ennen mainoksen alkua, jotta

yleisöllä on mahdollisuus sulkea vastaanotin. Varoitukset tulisi myös saada kaikille toimiluvan verkkosivustoille ja sovelluksiin näkyvinä bannereina.

Viitteet:

Jääskeläinen, P. P., Hellman, M., & Lindeman, M. C. (2023). Sports News And Stories In The Service Of Gambification: The Finnish State-Owned Gambling Monopoly's Sports-Related Social Media Posts. *Journal of Gambling Issues*.

McGrane, E., Wardle, H., Clowes, M., Blank, L., Pryce, R., Field, M., ... & Goyder, E. (2023). What is the evidence that advertising policies could have an impact on gambling-related harms? A systematic umbrella review of the literature. *Public Health*, 215, 124-130.

Ukhova, D., Marionneau, V., Nikkinen, J., & Wardle, H. (2024). Public health approaches to gambling: a global review of legislative trends. *The Lancet Public Health*, 9(1), e57-e67.

e. Rahapelilain 5 luku – Valvonta

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Rahapelijärjestelmäuudistuksen yhteydessä perustetaan uusi valvova viranomainen. Tämä on kannatettava kehitys, joka toivottavasti lisää valvovan viranomaisen resursseja ja kykyä puuttua väärinkäyttöihin. On tärkeää, että valvontaviranomainen toimii osana laajempaa kokonaisuutta. Rahapeliteollisuuden valvonta ja sääntely vaatii useiden viranomaisten yhteistyötä.

Valvovan viranomaisen ohjauksen tulee olla ensisijaisesti Sosiaali- ja terveysministeriön alla. Valvovan viranomaisen tulee myös toimia vahvassa yhteistyössä STM:n alaisen arviointiryhmän kanssa. Esimerkiksi Britannian valvovalla viranomaisella (Gambling Commissionilla) on vastaavanlainen neuvoa-antava elin (Advisory Board for Safer Gambling), jota se konsultoi. Neuvoa antava elin voi myös tehdä aloitteita haittoja vähentävämmän sääntelyn aikaansaamiseksi.

Valvovalle viranomaiselle on tulossa laajat toimintaoikeudet, mikä on kannatettavaa. Resursseja on lisäksi ohjattava merkittävästi etenkin siirtymäajalla järjestelmän ulkopuolisen pelitarjonnan ja markkinoinnin sanktioimiseen. Tämä on tehokas keino tehdä järjestelmän ulkopuolisesta pelaamisesta vähemmän houkuttelevaa kuluttajille. Valvovalla viranomaisella ja siirtymäaikana tehtäviä hoitavalla Poliisihallituksella on oltava riittävät resurssit myös siirtymäaikana.

f. Rahapelilain 6 luku – Valvontamaksu

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Valvontamaksu on kannatettava lisäys lakiehdotukseen. On kuitenkin todennäköistä, ettei tämä valvontamaksu riitä kattamaan kaikkia kuluja, ainakaan mikäli järjestelmä aidosti ehkäisee pelihaittoja ja liikakulutusta. Valvontamaksua tulisi korottaa tarvittaessa. Valvovalle viranomaiselle

on taattava riittävät resurssit valvoa ja sanktioida pelitarjontaa sekä järjestelmän sisäpuolella, että sen ulkopuolella.

g. Rahapelilain 7 luku – Rahapelitoiminnan ja -markkinoinnin kieltäminen

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Uhkasakko laittomasta markkinoinnista on välttämätön keino järjestelmän ulkopuoleisen tarjonnan sanktiointiin. On tärkeää, että näitä uhkasakkoja myös määrätään aktiivisesti. Tämä voi toimia myös pelotteena, jolloin lisensoimattomat peliyhtiöt eivät edes yritä kohdentaa tarjontaansa suomalaisille.

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

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Maksuliikenne-estot sisältyvät myös uuteen järjestelmään. CEACG kannattaa tätä, mutta huomauttaa myös, että nämä estot ovat olleet tähän asti huomattavan alikäytettyjä. Tämä saattaa johtua valvojan viranomaisen resurssien puutteesta. Myös tästä syystä on tärkeää varmistaa, että valvojan viranomainen on riittävästi resursoitu.

Lisäksi esityksessä on uutena kannatettavana kokonaisuutena verkkoliikenne-estot. Tämä on kannatettava lisäys. Verkkoliikenne-estojen tehokkuutta tukisi edelleen nk. landing pages -malli. Landing pages ovat tiedotussivustoja, joilla kuluttajaa informoidaan siitä, miksi verkkoliikenne on estynyt. Esimerkiksi Ruotsissa landing pagella on myös tietoa siitä, että järjestelmän ulkopuoliset rahapelivoitot ovat veronalaista tuloa. Katsaustutkimuksen perusteella landing pages tukevat verkkoliikenne-estojen tehoa (Egerer & Marionneau, 2024).

Valvojan viranomainen tarvitsee laajan toimivallan lainvastaisen verkkosisällön poistamiseksi ilman tarvetta hakea lupaa oikeudesta. Lisäksi on varmistettava, että uhkasakolla voidaan sanktioida laajasti pelioperaattorin kaikkea tarjontaa eikä yksittäistä sivustoa tai IP-osoitetta. Etenkin EU:n ulkopuolella toimivat, usein rikollisuuteen kytkeytyneet verkkosivustot hyödyntävät nk. peilisivustoja (mirror pages), jolloin sama sivusto on tarjolla useina kopioina eri IP-osoitteissa. Kuluttajien suojelemiseksi uhkasakolla on voitava puuttua laajempaan tarjontaan.

Viitteet:

Egerer, M., & Marionneau, V. (2024). Blocking measures against offshore online gambling: a scoping review. *International Gambling Studies*, 24(1), 36–52.

i. Rahapelilain 9 luku – Seuraamukset

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Laissa esitetyt rike- ja seuraamusmaksut ovat suuruudeltaan melko vähäisiä. Kokemukset muista toimilupajärjestelmään jo siirtyneistä maista (Ruotsi, Britannia, Hollanti) osoittavat, että sakkomaksujen määrät ovat nousussa. Tämä saattaa viitata siihen, että valvovat viranomaiset ovat kiristäneet valvontaa, tai vaihtoehtoisesti siihen, että seuraamukset eivät ole riittävän merkittäviä ehkäisemään väärinkäytöksiä. On selvitetävä mahdollisuutta kehittää portaittainen malli, jossa sakkomaksut kiristyisivät huomattavasti uusista rikkomuksista, ja jossa toimiluvan menettäminen olisi todellinen uhka.

j. Rahapelilain 10 luku – Valtionavustukset pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämisen rahoitus on kiistelty kysymys useissa maissa. Lähtökohtaisesti huonoin mahdollinen malli on sellainen, jossa rahoitus tulee suoraan peliyhtiöiltä, tai jossa rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä ei resursoida millään tavoin. Ongelmallisinta tällaisessa tilanteessa on, että tällöin peliyhtiöt ja niiden intressiryhmät pääsevät hallitsemaan julkista keskustelua ja pelihaittoista syytetään helposti yksilöitä eikä huomioida niitä edistäviä rakenteita.

Korvamerkitty rahoitus on myös monella tapaa ongelmallista, sillä tämä saattaa sitoa haittojen ehkäisystä ja vähentämisestä vastuussa olevat toimijat kiinteäksi osaksi rahapelijärjestelmää. Tällaisia sidonnaisuuksia on Suomessa pyritty viime vuosina vähentämään poistamalla kytkös Veikkauksen ja järjestökentän rahoituksen väliltä.

Vaihtoehtona korvamerkitylle rahoitukselle on budjettirahoitus momentilta. Tämä malli on kuitenkin altis muutoksille poliittisessa ilmapiirissä ja prioriteeteissa. Riskinä on, että haittatyöhön suunnattua rahoitusta päätetään leikata, tai että rahapelihaittoja ei priorisoida tai ymmärretä riittävän merkittävänä yhteiskunnallisena ongelmana. Syynä tähän saattaa olla esimerkiksi lobbaus. Mikäli rahoitusta haittatyön tekemiseen ei ole, ei myöskään ole tutkijoita ja asiantuntijoita, jotka jatkossa nostaisivat aihetta yhteiskunnalliselle agendalle tai tuottaisivat uutta, puolueetonta tutkimustietoa palvelujärjestelmän kehittämisen tueksi.

Mikäli ehdotettu rahapelilaki etenee nykyisessä muodossaan ilman huomattavia parannuksia haittojen ehkäisyyn suhteen, on hyvin todennäköistä, että haitat lisääntyvät ja syvenevät. Haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen, hoitoon ja tukeen, sekä päätöksentekoa tukevaan tutkimukseen tulisi tässä tilanteessa panostaa entistä enemmän.

Esityksessä todetaan, että valtionavustuksia pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen voitaisiin myöntää sähköisten palveluiden avustuskokonaisuuteen, aluetyöhön ja tieteelliseen tutkimukseen. Valtionavustukset säilyisivät suuruudeltaan nykyisen kaltaisina. Nämä kolme kokonaisuutta ovat erittäin tärkeitä, etenkin Peluurin rahoituksen turvaaminen ja irrottaminen Veikkauksesta.

Aluetyön osalta on syytä huomioida, että uuden järjestelmän myötä lisääntyvät pelihaitat todennäköisesti aiheuttavat merkittäviä paineita hyvinvointialueille lakisääteisten palveluiden toteutuksessa rahapeliongelmiin hoitoon. Lisäksi voi olla perusteltua selvittää mahdollisuutta liittää kokonaisuuteen pelihaittoja ehkäisevä ja hoitava järjestötyö, jotta voidaan säästyä päällekkäisyyksiltä ja parantaa kokonaisuuden koordinoitua.

Laajempi kokonaisuus vaatisi momentille myös huomattavia lisäresursseja, ainakin siirtymävaiheessa. Tästä syystä tulisi selvittää mahdollisuutta myös kerätä uuden järjestelmän alkuvuosina toimiluvanhaltijoilta valvontamaksun ohella erillinen haittamaksu mm. Hollannin ja Britanniaan valmisteilla olevan mallin mukaisesti. Tämä mahdollisuus tulisi selvittää ennen järjestelmämuutoksen käyttöönottoa.

Rahapelitutkimusta esitetään myös jatkossa tuettavan valtion toimesta. Tutkimus onkin merkittävässä roolissa siinä, miten rahapelipolitiikkaa kehitetään. Tutkimusta tarvitaan myös jatkossa, jotta päätöksentekijöille on tarjolla puolueetonta ja tieteellisesti tuotettua tietoa järjestelmästä ja sen aiheuttamista seurauksista. Tutkimuksen avulla suomalaista rahapelipolitiikkaa ja haittojen vähentämistyötä voidaan edelleen kehittää kuluttajien kannalta turvallisempaan suuntaan.

Nyt ehdotetussa mallissa Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksella on merkittävä rooli pelihaittarekisteriä ylläpitävänä viranomaisena ja tutkimusta koordinoivana ja toteuttavana toimijana. Viranomaistoiminnalla voidaan taata seurannan jatkuvuutta, mutta samalla on tärkeää, ettei tutkimustyö ole ainoastaan viranomaistyötä, vaan siihen osallistuu myös laajempi tiedeyhteisö. Tieteiden ja toimijoiden välinen yhteistyö takaa korkeatasoisen tutkimustuotannon myös jatkossa. Tätä voidaan mahdollistaa esimerkiksi mahdollistamalla kilpaillun tutkimusrahoituksen hakeminen momentilta.

Esityksen mukaisesti THL:llä olisi jatkossa mahdollisuus saada lakisääteistä työtä varten välttämättömiä tietoja kaikilta lisensoiduilta pelitoiminnan harjoittajilta sekä valvovalta viranomaiselta viranomaisrekisteristä. CEACG kannattaa tätä linjausta, sillä se lisää tiedon hyödynnettävyyttä ja mahdollistaa tutkimuksen koko pelijärjestelmän sisäisestä pelaamisesta.

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

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Rahapelien toimeenpanosta aiheutuvien haittariskien ja haittojen arviointiryhmän työn lakisääteinen jatkaminen myös uudessa järjestelmässä on erittäin tärkeää. Arviointiryhmä on myös nykyisessä järjestelmässä mahdollistanut haitta-asiantuntijoiden yhteistyötä ja edesauttanut tutkimustiedon sekä kentältä tulevan kokemusasiantuntemuksen hyödyntämistä päätöksenteossa. Malli on ollut poikkeuksellinen myös maailmanlaajuisesti, ja se on vaikuttanut merkittävästi järjestelmän kehittämiseen haittoja ehkäisevämpään suuntaan.

Uudessa toimilupapohjaisessa järjestelmässä arviointiryhmän työn tärkeys todennäköisesti korostuu entisestään. Sen asemaa tulisi myös edelleen kehittää ja vahvistaa valvovaa viranomaista konsultoivana elimenä. Arviointiryhmä voi tukea järjestelmämuutosta analysoimalla rahapelimarkkinoilla tapahtuvaa kehitystä ja puuttamalla haitallisiksi havaittuihin käytäntöihin. Vastaava rooli on myös Britanniassa valvovaa viranomaista, Gambling Commissionia, konsultoivalla neuvoa-antavalla elimellä, Advisory Board for Safer Gamblingilla.

On tärkeää, että arviointityön tukena on pääsy pelihaittarekisteriin. Pelihaittarekisteriin on tulossa laajalti tietoa yksittäisten kuluttajien pelikäyttäytymisestä, mikä mahdollistaa haittojen seurantaan sekä tieteellisen tutkimustiedon tuottamista. Pelaajia koskevan tiedon ohella on tärkeää myös kerätä tietoja yhtiöiden toiminnasta ja strategiasta. On myös välttämätöntä, että peliyhtiöiden käyttäytymistä koskevaa tietoa voidaan hyödyntää tieteellisessä julkaisemisessa tutkimuseettisten periaatteiden rajoissa.

Pelihaittarekisterin tietoja tulisi voida hyödyntää myös haitallisen pelaamisen tunnistamiseen. Huolenpitovelvollisuus ei voi olla ainoastaan peliyhtiöiden vastuulla. Valvojan viranomaisen tulee myös aktiivisesti seurata merkkejä mahdollisesta haitallisesta pelikulutuksesta sekä haitallisesta pelitarjonnasta. Tätä varten tulee selvittää huolellisesti, miten vastuut huolenpitovelvollisuudesta ja sen toteuttamisesta jakautuvat peliyhtiöiden ja viranomaisen välille. Pelihaittarekisteri mahdollistaa myös yhtiöiden välille sijoittuvan haitallisen pelaamisen seurannan. Tämä työ tulee todennäköisesti vaatimaan merkittäviä lisäresursseja.

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

Verotus:

Arpajaisveroksi esitetään 22 prosenttia. Tämä verokanta on tällä hetkellä käytössä myös Ruotsissa. Perusteluksi esitetään kanavointitavoite sekä korkean verokertymän turvaaminen. Tutkimukseen perustuvan näkemyksemme mukaan tämä verokanta on liian alhainen.

Tällä hetkellä vertaisarvioinnissa olevassa tutkimuksessamme (Marionneau et al., tulossa) analysoimme rahapeliin verotusta ja kanavointiasteita 29 Euroopan maassa vuosina 2018 ja 2021. Vaikka kanavointiastearviot ovat aina vain arvioita (ks. kommentit kohdassa 2 ”Eesityksen pääasialliset vaikutukset”), tulokset osoittivat, että yleisesti ottaen verkkopelaamisen kanavointiaste on noussut Euroopassa. Tätä nousua selitti kuitenkin järjestelmien sisäisten markkinoiden kasvu, eikä niinkään järjestelmän ulkopuolisten markkinoiden kutistuminen. Regressioanalyysissä ei löytynyt negatiivista korrelaatiota verokannan ja kanavointiasteen välillä. Sen sijaan joissain tapauksissa korrelaatio saattaa olla jopa positiivinen. Tämän tutkimuksen tulosten perusteella ei siis ole syytä olettaa, että suhteellisen alhainen verokanta takaisi korkean kanavointiasteen.

Lisäksi samassa tutkimuksessa tehtyjen mallinnusten mukaan optimaalinen verokanta olisi noin 30 prosentin tuntumassa (27–37 prosenttia mallista riippuen). Esimerkiksi Tanskassa arpajaisvero on tällä hetkellä 28 prosenttia, Hollannissa noin 30 prosenttia.

22 prosentin arpajaisverokanta on myös Suomen kontekstissa alhainen. Arpajaisvero on voitonsaajan tuloveroa korvaava vero, mutta rahapelaamisesta ei myöskään makseta arvonlisäveroa. Rahapeliveron voidaan siis nähdä myös korvaavan tätä. Nyt ehdotettu arpajaisvero on alhaisempi kuin ALV-kanta Suomessa (1.9.2024 alkaen ALV-kanta on 25,5 prosenttia). Lisäksi on huomattava, että rahapelimarkkinoille tulevat toimijat tuskin maksaisivat Suomeen merkittäviä määriä yhteisöveroa, sillä valtaosa toimijoista sijaitsee todennäköisesti muissa EU-maissa.

Alkoholin osalta korkea verotus nähdään yhtenä olennaisimmista keinoista vähentää kokonaiskulutusta (nk. WHO:n best buy). Rahapelikentällä verotuksen ja kokonaiskulutuksen suhde ei ole yhtä suoraviivainen, sillä rahapeliin todellinen hinta on kuluttajille usein epäselvä. Alhaisella verolla voi kuitenkin olla myös rahapelikentällä haittavaikutuksia. Edullinen verotus voi johtaa liialliseen rahapelikulutukseen, sillä se saattaa näyttäytyä kuluttajalle mahdollisuutena jatkaa pelaamista pidempään. ALV-kantaa pienempi vero tarkoittaisi myös, että rahapelaamista kulutuksen muotona ikään kuin tuetaan Suomessa muiden tuotteiden ja palveluiden kustannuksella.

Alhaisella verotuksella voi olla myös välillisiä haittavaikutuksia, sillä se saattaa houkuttaa Suomeen runsaasti rahapelitoimiluvanhakijoita. Mikäli lupia myönnetään runsaasti, se osaltaan lisää rahapeliin näkyvyyttä ja saatavuutta (mm. markkinointi). Laaja näkyvyys ja saatavuus voi lisätä kokonaiskulutusta sekä järjestelmän sisällä että sen ulkopuolella. Haittojen ehkäisyn kannalta tämä

on huono vaihtoehto. Haittojen ehkäisy, hoito ja vähentäminen sekä peliyhtiöiden valvonta puolestaan vaativat merkittäviä resursseja. Alhainen verokanta tuskin takaa myöskään näitä.

Verotuksen osalta esitystä tulisi valmistella perusteellisemmin, ja huomioida myös verotukseen mahdollisesti liittyvät haittavaikutukset.

On tärkeää, että järjestelmän ulkopuolelta saadut rahapelivoitot olisivat jatkossa saajalleen veronalaista tuloa. Tästä veronalaisuudesta tulisi myös aktiivisesti informoida kuluttajia, jotta mahdollinen vero ohjaisi rahapelikulutusta ja näin vahvistaisi järjestelmän kanavointikykyä (vrt. Egerer & Marionneau, 2024).

Ottelumanipulaation kriminalisointi:

Esityksessä todetaan, että ottelumanipulaation kriminalisointia tarkastellaan jatkossa. Tämä on hyvä, vaikka kriminalisointi olisi syytä lisätä jo tähän esitykseen. Vaikka maailman mittakaavassa ottelumanipulaatio olisikin Suomessa vähäistä, on ottelumanipulaatio todennäköisesti nykyistä ymmärrystä merkittävämpi ongelma myös meillä. Huonosti ongelmaan soveltuva lainsäädäntö on myös mahdollistanut väärinkäytökset Suomessa.

Ottelumanipulaation kriminalisointi on tärkeää valmistella huolella. Sanktiointi ei voi kohdistua ainoastaan yksittäisiin urheilijoihin tai joukkueisiin. Sanktiot on ulotettava koskemaan myös urheiluliigoja sekä peliyhtiöitä, mikäli nämä laiminlyöneet velvollisuutensa ehkäistä väärinkäytöksiä. Ottelumanipulaation sääntelyssä on tärkeää myös puuttua järjestelmätason mahdollistaviin tekijöihin.

Ottelumanipulaatio on myös todennäköisesti yhteydessä pelihaittoihin. CEACG:ssa käynnissä oleva kirjallisuuskatsaustutkimus osoittaa, että etenkin rahapeliongelmissa kärsivät urheilijat voivat olla alttiita ottelumanipulaatioyrityksille. Tutkimusten mukaan urheilijat sekä pelaavat rahapelejä että kärsivät rahapelaamiseen liittyvistä haitoista keskimäärin muuta väestöä enemmän. Koska urheilijat kuuluvat rahapeliongelmiin riskiryhmään, on haittojen ehkäiseminen tässä ammattiryhmässä erittäin tärkeää ja voi osaltaan vähentää ottelumanipulaatioyrityksiä.

Viitteet:

Egerer, M., & Marionneau, V. (2024). Blocking measures against offshore online gambling: a scoping review. *International Gambling Studies*, 24(1), 36-52.

Marionneau, V., Matteucci, N., Vieira Lima, S., Nikkinen, J., & Selin, J. (tulossa). Channelling and taxation in European online gambling markets: evolution and policy implications. *Harm Reduction Journal*.

4. Muut mahdolliset näkemykset ja huomiot esitysluonnoksesta

Onko teillä muita näkemyksiä tai huomioita esitysluonnoksesta?

CEACG:n kokonaisnäkemys esitysluonnoksesta on, että sen kanavointitavoitetta painottava lähtökohta todennäköisesti lisää ja syventää rahapelihaittoja Suomessa. Uuden järjestelmän tuomat tuotot valtiolle tuskin kattavat näistä haitoista, niiden ehkäisystä ja hoidosta tai rahapelikentän tehokkaasta valvonnasta yhteiskunnalle koituvia kustannuksia.

Haittakustannuslaskelmista on Suomessa käynnistetty tutkimusta, mutta tuloksia ei ole vielä saatu. Sen sijaan kansainväliset laskelmat osoittavat, että mikäli haittakustannuksiin lasketaan laajasti yhteiskunnalle koituvat kulut ja seuraukset, rahapelit eivät tuota valtiolle nettovoittoa.

Mikäli uusi rahapelilakiehdotus pyrkii ensisijaisesti kanavoimaan rahapelitarjoajia Suomen rahapelijärjestelmän sisälle, lisää tämä tavoite kokonaiskulutusta. Kanavointi on yksi keino haittojen vähentämiseksi. Kysynnän lisäämisen sijaan tulisi ensisijaisesti ohjata nykyistä kulutusta ja kysyntää vähemmän haitallisiin tuotteisiin ja vähemmän haittoja aiheuttavan järjestelmän sisälle. Mikäli järjestelmän sisäinen sääntely on liian löyhää, ei kanavoinnilla ole haittoja vähentävää vaikutusta.

Esityksen laatimiseen annettu aikataulu on ollut liian tiukka, jotta huolellinen taustoittava valmistelu- ja selvitystyö olisi ollut työryhmän resurssit huomioon ottaen mahdollista. Tämä asettaa myös painetta jatkovalmistelulle. Mikäli laki nykymuodossaan tulee voimaan, tulee varautua välittömiin kiristyksiin sääntelytoimien suhteen.

Kansainvälisellä rahapelikentällä on käynnissä voimakas fuusioitumiskehitys. Kansainväliset toimijat kasvavat kooltaan ja samalla vahvistuu niiden poliittistaloudellinen valta eri maiden lainsäädäntöön. Suomen tulisi ensisijaisesti suojella suomalaisten kuluttajien intressejä, eikä tukea kuluttajien kannalta haitallista yritystoimintaa.

Rahapelaaminen on haitallista yksilöille ja yhteiskunnille. Tämä lakiesitys heikentää merkittävästi mahdollisuuksia ehkäistä rahapelihaittoja Suomessa. Samalla se romuttaa monia viime vuosina tehtyjä haittoja vähentäviä uudistuksia. Vaikka esityksessä on myös hyvää, tulee kokonaisuus CEACG:n näkemyksen mukaan todennäköisesti lisäämään ja syventämään rahapelihaittoja sekä vähentämään valtion tuloja.

Rahapelaaminen on kansanterveydellinen ongelma eikä kansantaloudellinen ratkaisu.

Marionneau Virve
Helsingin yliopisto - Centre for Research on Addiction, Control, and
Governance (CEACG)