

Lausunto

16.8.2024

VN/27332/2023
VN/27332/2023-STM-150

STM; Rahapeliä haittariskien ja haittojen arviointiryhmän lausunto; Hallituksen esitys eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi 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 kanavoitintasetta?

Rahapeliä toimeenpanoon liittyvien haittojen ja haittariskien arviointiryhmä on sosiaali- ja terveysministeriön (STM) yhteydessä toimiva pysyvä, lakisääteinen ja neuvoa antava toimielin. Arviointiryhmä arvioi tässä lausunnossaan esitysluonnosta tehtävälänsä mukaisesti rahapeliä toimeenpanoon liittyvien sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten haittojen näkökulmasta. Arviointiryhmän jäsenistö muodostuu rahapeliä ja rahapeliä haittojen asiantuntijoista sosiaali- ja terveysministeriöstä, Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta, Helsingin yliopistosta, Tampereen yliopistosta, Turun yliopistosta sekä Ehyt ry.:stä.

Suomessa rahapeliä politiikan pääasialliseksi tavoitteeksi on vakiintunut rahapeliä haittojen ehkäisy. Tavoite on kirjattu myös arpajaislakiin, jonka mukaisesti lain tarkoitus on taata yleishyödyllisiin arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Hallitusohjelmassa rahapeliä lainsäädännön uudistamiselle asetettu tavoite kunnioittaa vakiintunutta tavoitteenasettelua asettaen rahapeliä lainsäädännön uudistamisen pääasialliseksi tavoitteeksi haittojen ehkäisyn. Rahapeliä järjestelmän kanavoitintasteen parantaminen on määritetty haittojen ehkäisyllä alisteiseksi tavoitteeksi. Lain tarkoitus on esitysluonnoksessa voimassa olevaa lakia vastaavasti määritelty (1 §). Arviointiryhmä pitää tärkeänä sitä, että rahapeliä politiikan ja rahapeliä lainsäädännön tavoitteenasettelua ei muuteta. Tavoitteenasettelun osalta esitysluonnos kunnioittaa vakiintunutta linjaa, mikä on tärkeää.

Esitetyistä säädösmuutoksista muodostuva kokonaisuus ei arviointiryhmän näkemyksen mukaan kuitenkaan kokonaisuutena edistä tavoitteenasettelun mukaista politiikkaa, vaan kasvattaa rahapeliä

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sosiaali- ja terveysministeriö

PL 33
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Meritullinkatu 8
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

02951 63415
+358 2951 63415

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

kirjaamo.stm@gov.fi
stm.fi

haittoja. Tämä johtuu korkean riskin rahapeliin odotetusta saatavuuden lisääntymisestä. Rahapelaamisen ohjaaminen järjestelmän ulkopuolelta säänneltyyn toimintaan heikentää järjestelmän toimivuutta haittojen näkökulmasta, jos se tarkoittaa sitä, että pelihaittojen ehkäisy ja vähentämisen työkaluja on säännellyssä markkinassa käytössä nykyistä vähemmän. Esityksen mukaan kattavat pakolliset kulutusrajat poistuisivat käytöstä ja erityisen haitallisten pelien markkinointi lisääntyisi.

Toissijaiseen tavoitteeseen eli järjestelmän kanavointiasteen nostamiseen muutoksilla sen sijaan arvioidaan olevan merkittävä suotuista vaikutus. Tavoitteet ja keinot kokonaisuutena ovat kuitenkin ristiriidassa, sillä kanavointiasteen parantaminen nousee ohi haittojen torjumisen ja lisää haittoja. Kanavointiasteen parantaminen ei sellaisenaan paranna järjestelmän kykyä torjua haittoja, vaan näiden yhteys on paljon monimutkaisempi. Tämä on toisaalta myös tunnustettu esityksen vaikutusten arvioinnissa.

Hallitusohjelmassa korostetaan tietopohjaisuutta. Hallitusohjelman mukaan lisenssimallin käyttöönoton tulee perustua huolelliseen selvitystyöhön uudistuksen yhteiskunnallisista vaikutuksista ja erityisesti sen vaikutuksista rahapelihaittojen esiintyvyyteen. Esityksessä tunnustetaan, että muutoksilla on todennäköisesti kokonaisuutena epäsuotuisa vaikutus pelihaittoihin suhteessa nykytilaan. Keinovalikoimaa on tämän vuoksi välttämätöntä jatkotarkastelussa muokata haittoja vähentävään suuntaan. Muutoin esitys ei vastaa hallitusohjelman kirjauksia.

Arviointiryhmän näkemyksen mukaan esitystä tulisi jatkovalmistelussa muokata siten, että se täyttää tavoitteen ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja. Olennaiset uudelleen tarkastelua vaativat asiakokonaisuudet ovat rahapeliin toimeenpano (kohta 3 c) erityisesti pelirajoitusten ja pelaamisen hallinnan välineiden osalta, markkinointi (kohta 3 d) ja järjestelmän ulkopuolisten rahapeliin saatavuuden rajoittaminen (ks. kohta 3 l).

Hallitusohjelmaan sisältyy myös kirjaus selvityksestä koskien fyysisten raha-automaattien eli pelikoneiden siirtämistä erillisiin valvottuihin tiloihin. Kirjaus ei liity osittaiseen lisenssijärjestelmään siirtymisen toteutukseen suoraan, mutta olennaisella tavalla rahapelijärjestelmään kokonaisuutena. Pelikoneita koskevalla ratkaisulla on suuri vaikutus siihen, miten esitetyt muutokset lainsäädäntöön kokonaisuutena vaikuttavat haittoihin, ja miten rahapelijärjestelmä toimii haittojen näkökulmasta. Arviointiryhmän toimesta toteutettuun hallitusohjelman mukaiseen selvitykseen on kirjattu vaihtoehtoja fyysisten raha-automaattien eli pelikoneiden jakelun ja haittojen ehkäisyn sääntelyksi. Asiakokonaisuutta tulisi tarkastella laajemmin kuin kapeasti siitä näkökulmasta, onko hajasijoitus jatkossa sallittua vai ei. Esitysluonnos ei sisällä pelikoneiden osalta haittojen vähentämistä tukevia elementtejä. Arviointiryhmä huomauttaa, että uudistuksen toimivuutta haittojen ehkäisyn näkökulmasta olisi jatkovalmistelussa mahdollista parantaa fyysisten raha-automaattien sääntelyn keinoin. Hajasijoituksesta luopuminen yhdistettynä muuhun automaattien saatavuuden sääntelyyn tehostaisi haittojen ehkäisyä parhaiten. Esityksen toimivuutta haittojen vähentämisessä voidaan kuitenkin parantaa jossain määrin myös muilla keinoin. Sen varmistamiseksi, että pelikoneita koskevat haitat eivät lähde uudelleen kasvuun, muutokset olisivat jopa välttämättömiä. Tällä hetkellä merkittäviä haittojen ehkäisyn elementtejä jää sääntelyn ulkopuolelle ja ne perustuvat joko Veikkauksen vastuullisuuteen eli omaan harkintaan tai viranomaisohjaukseen. Arviointiryhmä esittää, että näiden säilyminen muutoksessa varmistetaan lain ja asetusten tasolla. Tästä tarkemmin kohdassa 3 c, rahapeliin toimeenpano.

[Arviointiryhmä](#) on valmistellut rahapelipolitiikan uudistamista valmistelevalle hankkeelle myös jatkovalmistelussa hyödynnettävissä olevat seuraavat dokumentit sen toimialueeseen kuuluvista hankkeen asiakokonaisuuksista:

- Keskitetty peliestojärjestelmä ja muut pelihaittojen hallintakeinot lisenssijärjestelmään siirryttäessä
- Selvitys raha-automaattien siirtämisestä erillisiin valvottuihin tiloihin
- Rahapeliin tuotepiirteet ja niiden sääntelytarpeet

Lisäksi THL on tilannut arviointiryhmässä mukana olevalta Tampereen yliopistolta selvityksen, jossa tarkasteltiin rahapeliin nettimainonnalle altistumista ja sen vaikutuksia. Raportti on toimitettu työryhmälle, ja se on myöhemmin julkaistu THL:n työpaperit-sarjassa ([THL 2024](#)).

Näiden taustamateriaalien lisäksi THL on koonnut esityksen jatkotyöstön kannalta olennaisia [tietopohjaa](#).

2. Esityksen pääasialliset vaikutukset

Voitte kertoa näkemyksenne esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnista.

Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen ongelma on osittainen ristiriitaisuus hallitusohjelmassa asetettujen tavoitteiden ja esitettyjen toimenpiteiden välillä. Ensisijainen tavoite on vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja ja toissijaisesti parantaa järjestelmän kanavointiastetta. Vaikutusten arvioinnissa tunnustetaan pääosin, että esitetyt toimet hyvin todennäköisesti johtavat riskitasolla pelaamisen yleistymiseen ja rahapelihaittojen kasvuun. Vaikutusten arviointi ei ole johdonmukainen esityskokonaisuuden kanssa. Arviointiryhmä katsoo, että vaikutusten arvioinnilla ei ole juuri ollut merkitystä esitettyihin ratkaisuihin, vaan toimenpiteet ovat valikoituneet esitykseen pääasiassa kanavointi-vaikutusten pohjalta, vaikka niillä on tunnustettu olevan pelihaittoihin kielteisiä vaikutuksia.

Erytyisesti rahapeliteollisuus on aktiivisesti pyrkinyt luomaan kuvaa siitä, että kanavointiasteen nostaminen ja rahapelihaittojen torjumisen tehostaminen kulkevat käsi kädessä. Tutkitun tiedon valossa on selvää, että kanavointiasteen ja rahapelihaittojen yhteys on ristiriitainen. Kuluttajia houkuttelevaa rahapelitarjontaa ja rahapelihaittojen vähentämistä pidetään erittäin vaikeasti yhteen sovitettavina tavoitteina. Kanavoinnissa tulee tunnustaa se, että riippuen keinoista, joilla sitä harjoitetaan, vaikutukset eivät pelkisty olemassa jo olevaan rahapelien kysyntään. Osa esitykseen sisältyvistä kanavointi-keinoista on omiaan luomaan uutta korkean riskin rahapelien tarjontaa ja kysyntää.

Rahapelaajien osuuksilla mitattuna vallitsevan rahapelijärjestelmän kanavointiaste on yli 90 prosenttia. Lisäksi esimerkiksi KKV on arvioinut, että tästä pienestä pelaajapopulaatiosta vielä erittäin pieni osa tuottaa merkittävän osan kaikesta nykyisen Veikkauksen ulkopuolelle suuntautuvasta rahapelikatteesta. Rahapelaajilla on siis keskimäärin varsin korkea kynnys hakeutua järjestelmän ulkopuolisiin peleihin. Jatkossa koko väestö, josta merkittävä osuus on pelannut vain yksinoikeusjärjestelmän sisällä, altistuu enenevässä määrin korkean riskin rahapeleille sallitun markkinoinnin kautta. Mikäli väestötasolla ei varmisteta toimivia mahdollisuuksia asettaa pelaamiselle kattavia kulutusrajoja (kuten tappio- tai rahansiirtoajat), on selvää, että pelihaitat yhteiskunnassa kasvavat huolimatta siitä, että tutkimuksien mukaan yleinen kiinnostus rahapelaamista kohtaan väestön keskuudessa hiljalleen vähenee. Esitetyillä muutoksilla todennäköisesti myös vauhditettaisiin rahapelaamisessa siirtymää matalamman riskin peleistä korkean haittariskin pelaamiseen.

Jatkovalmistelussa kokonaisuus tulisi huolellisesti arvioida sekä haittoihin että kanavointiin liittyviltä vaikutuksiltaan ja muokata kokonaisuutta siten, että se on perusteltu tavoitteenasettelun kannalta ja johdonmukainen vaikutusten arvioinnin kanssa. Arviointiryhmän näkemyksen mukaan olisikin tarkoituksenmukaista tavoitteiden kannalta pyrkiä kysyntää käytännössä lisäävien toimien sijaan ohjaamaan nykyinen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuva rahapelaaminen järjestelmän sisälle, jossa pelaajalla olisi kattavat lainsäädännöllä turvatut keinot hallita pelaamista.

3. Asiakokonaisuudet

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

a. Rahapelilain 1 luku – Yleiset säännökset

Kuten edellä (kohta 1) jo on todettu, lain tavoite on tärkeä olla mukana arpajaislakia vastaavasti (1 §). Rahapelilain tavoitteen tulee jatkossakin olla selkeästi haittojen ehkäisy ja vähentäminen, eikä muita tavoitteita tule nostaa sen rinnalle. Yksittäisistä säännöksistä muodostuva kokonaisuus on kuitenkin ristiriitainenlain tavoitteen kanssa, mikä ilmenee myös esityksen vaikutusten arvioinnista. Arviointiryhmän näkemyksiä esityksen kehittämistarpeisiin lain tarkoituksen toteutumisen turvaamiseksi eri asiakokonaisuuksissa on tarkemmin esitelty kohdissa 3 b–3 k.

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

Rahapeliteoimilupahakemukseen olisi arviointiryhmän näkemyksen mukaan tarpeen edellyttää hakijalta selvitystä markkinoinnin ohella niistä haittojen ehkäisytoimista ja huolenpitovelvollisuuteen liittyvistä toimista, joita toimilupahakemuksen jättäjä noudattaa tai aikoo noudattaa luvan saadessaan. Näiden tietojen tulisi olla 100 §n mukaisessa rahapelien haittariskien arvioinnin käytössä.

Yhdistelmäpelien sallimiseen arviointiryhmä suhtautuu varauksellisesti. Asiaa käsitellään myös kohdassa 3 c.

Yksinoikeustoimilupaa ja yksinoikeuden piiriin jäävän rahapelitoiminnan ohjausta ei arviointiryhmän näkemyksen mukaan ole riittävästi arvioitu ja avattu rahapelihaittoihin liittyvien vaikutusten osalta.

Arviointiryhmä pitää peliohjelmistotoimilupia koskevaa ehdotettua sääntelyä tarkoituksenmukaisena. Sen voidaan nähdä ehkäisevän osaltaan järjestelmän ulkopuolista rahapelitarjontaa halutulla tavalla ja tukevan tehokkaasti lain tarkoitusta. Lisäksi peliohjelmistotoimilupien avulla kyettäisiin mahdollisesti tehokkaammin sääntelemään markkinoille tulevien pelien kehitystä ja uusia ominaisuuksia.

c. Rahapelilain 3. luku – Rahapelien toimeenpano

Pelirajoitukset ja pelaamisen hallinnan välineet

Arviointiryhmä on laatinut rahapelijärjestelmä uudistusta valmistelevalle hankkeelle muistion keskitetystä peliestojärjestelmä ja muista pelihaittojen hallintakeinoista lisenssijärjestelmään siirryttäessä. Selvityksen perusteella keskitetyn mallin rakentaminen ei ole teknisesti vaikeaa, eikä sen rakentaminen olennaisella tavalla eroa jo nykyisessä järjestelmässä käytössä olevista ratkaisuista. Arviointiryhmän näkemyksen mukaan universaalinen peliesto- ja hallintavälinemallin rakentaminen on välttämätöntä osana hallitusohjelman mukaista pelihaittojen ehkäisyä painottavaa rahapelijärjestelmää rakennettaessa. Keskitetty hallintavälinemalli on lisäksi asiakasystävällinen ja lisää pelaajan mahdollisuuksia hallinta omaa pelaamistaan. Näin keskitetyt hallintavälineet vähentävät osaltaan tarvetta käyttää peliestojärjestelmää pelaamisen hallintaa tukevana toimenä. Näin ollen keskitettyjen hallintavälineiden käyttöönotto voi osaltaan vähentää peliestojärjestelmän kanavointiasetetta heikentävää vaikutusta tarjoten pelaajalle tehokkaat keinot hallita omaa pelaamistaan sen sijaan, että ainoa vaihtoehto on peliesto.

Esitys ei ole arviointiryhmän muistion mukainen. Minimissään esitykseen tulisi arviointiryhmän näkemyksen mukaan sisällyttää kattavat pakolliset itse asetettavat universaalit tappiorajat, kuten myös KKV on hallituksen esitysluonnokseen jättämässään täydentävässä lausumassa ehdottanut.

29 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rahansiirtorajoista. Pykälä on sinänsä kannatettava, mutta erityisesti sen toimiluvanhaltijakohtaisuus heikentää olennaisesti toimen tehoa. Tilalle tulisi arviointiryhmän näkemyksen mukaan ottaa nykymallin mukainen säännellyn markkinan yhtä aikaa kattava universaali malli. Toimenpiteen tehoa lisäksi myös itse asetettaville rahansiirtorajoille lainsäädännöllä määritellyt enimmäismäärät. Esitetystä muodosta pykälä on merkittävä heikennys säännellyn pelitarjonnan haittoja rajoittavaan kokonaisuuteen.

Yksinoikeustoimiluvan haltijan rahapelien toimeenpanoa koskevassa 30 §:ssä mainitaan, että valtioneuvoston asetuksella *voidaan* säätää sallituista rahapelien myyntiajoista ja *voidaan* antaa raha-automaattipelejä, sähköisiä rahapika-arpoja ja alle 7 minuutin syklillä toteutettavia nopearytmisiä sähköisiä veikkauspelejä koskevia *tappiorajoituksia*, ja toisaalta, että yksinoikeustoimiluvan haltijan eli Veikkauksen on *tarvittaessa* asetettava muita pelirajoituksia.

Yksinoikeuden piiriin jääviä pelejä koskevat rajoitukset ovat luonteeltaan liian löyhiä. Mahdollisuus säätää asetuksella pelkästään tappiorajoista ei ole riittävä. Tehokas haittojen ehkäisy edellyttää monipuolisia pelaamisen hallinnan työkaluja. Tarveharkintaa ei tulisi jättää Veikkauksen omaehtoisen vastuullisuuden tai todennäköisesti järjestelmämuutoksen seurauksena heikkenevän valtion lainsäädännön ulkopuolisen ohjauksen varaan.

Rajoituksia koskevan asetuksenantovaltuuden tulisi a) kattaa monipuolisesti yksinoikeuden piiriin jäävät pelit, ja b) sen tulisi olla velvoittava ja mahdollistaa myös muunlaiset määrälliset tai ajalliset rajoitukset.

Arviointiryhmän näkemyksen mukaan vain laajalla ja luonteeltaan velvoittavalla asetuksenantovaltuudella voidaan varmistaa voimassa olevia rajoituksia vastaavat pelirajoitukset yksinoikeuden piiriin jääviin rahapeleihin, yhtiön itsesääntelyn varaan ei erityisesti muuttuvassa järjestelmässä tulisi laskea olennaisia haittojen ehkäisyyn liittyviä elementtejä.

31 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rahapelitoimiluvan haltijan rahapeliin toimeenpanosta. Arviointiryhmä pitää kannatettavana, että pykälä velvoittaa toimiluvanhaltijoita haittojen ehkäisyyn. Konkreettiset toimet sen sijaan jäävät esityksessä laihoksi, vaille määrittelyä ja verrattuna voimassa olevaan lainsäädäntöön tarkoittavaisivat merkittävää heikennystä haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen. Pykälä antaa valtuuden säätää valtioneuvoston asetuksella toimiluvanhaltijakohtaisista *enimmäistappiorajoista*. Muotoilu ei kuitenkaan *edellytä* niistä säätämistä. Suurin ongelma on kuitenkin se, että tappiorajoitusten antaminen rajataan toimiluvanhaltijakohtaisiin rajoituksiin.

Arviointiryhmän näkemyksen mukaan toimiluvanhaltijakohtaisuudesta tulisi luopua ja asetuksenantovaltuuden tulisi olla velvoittava. Riittävät pelaamisen hallinnan välineet voidaan varmistaa vain universaalilla mallilla. Tappiorajojen osalta perusteluihin kirjattuihin korkean riskin peleihin tulisi tarvittaessa voida ulottaa myös muita kuin kasino- ja raha-automaattipelit. Nopea haitallisia pelien piirteitä korostava tuotekehitys ja yhdistelmäpelien nousu edellyttävät tätä mahdollisuutta. Samoin tärkeää on asetustasoisien sääntelyn joustavuus. Lainsäädännöllä tulisi varmistaa asetustasoisien sääntelyn mahdolliset muutokset, jos niille myöhemmin ilmenee tarvetta. Yhä kookkavampien pelien markkinoille tulon ja nopeutuneen pelikehityksen vuoksi pakollisten koko markkinan kattavien kulutusrajojen merkitys korostuu.

Samoin kuin yksinoikeustoimiluvanhaltijaa koskien (29 §) myös toimiluvanhaltijoita koskevan 31 §:n osalta vastaava toimijan velvollisuus asettaa *tarvittaessa* rajoituksia on luonteeltaan liian epämääräinen. Edellä mainituista kohdista voisi kuitenkin olla hyötyä osana muuta kokonaisuutta, jos kohtien velvoittavuutta voitaisiin lisätä ja taata, ettei tarpeen arviointi jää rahapelitoimijoiden varaan. Tätä olisi mahdollista tukea asetuksenantovaltuuksia laajentamalla. Arviointiryhmän näkemyksen mukaan tarpeellisuuden arvioinnissa viranomaisella tulisi olla vahva rooli. Tarpeenmukaisuutta olisi luontevaa arvioida osaltaan 100 §:ssä tarkoitetun rahapeliin haittariskien arvioinnin yhteydessä yhteistyössä valvonnan kanssa. Osana valvontaa tai tarvittaessa asetuksella olisi tarpeen voida ohjeistaa toimiluvanhaltijoita pelaamisen hallintatyökalujen, rajoitusten ja muiden haittakäytänteiden toteutuksessa. Ohjeiden vastaisesti toimimisen olennaisesti tai toistuvasti voitaisiin katsoa olevan rikoslain 16 b §:ssä tarkoitettu arpajaisrikos.

Tuotepiirteiden sääntely

Rahapeliin tuotepiirteet ovat pelirajoitusten ohella merkittävä tekijä tarjonnan riskipotentiaalin määrittäjänä. Rahapelit ovat eri pelimuotojen sisällä viime vuosina muuttuneet haittariskiltään korkeammiksi ja rajat pelimuotojen välillä ovat hämärtyneet. Esitykseen on kirjattu mahdollisuus antaa tuotepiirteitä koskevaa asetustasoista sääntelyä, mutta esityksestä ei käy ilmi, miten tuotepiirteitä jatkossa säänneltäisiin haittoihin vaikuttavien piirteiden osalta seurattaisiin niiden kehitystä haittojen torjumiseksi. Tuotepiirteiden sääntelyä koskevan asetuksenantovaltuutuksen tulisi olla arviointiryhmän näkemyksen mukaan luonteeltaan velvoittava samoin kuin 30 §:n 2 momentin mukaisten muiden pelien piirteiden osalta.

Kehittyvän rahapelitarjonnan tuotepiirteitä on tärkeää seurata ja arvioida sekä säännellä yhä nopeammin etenevän tuotekehityksen vaatimalla tavalla. Vakavat rahapeliongelmat ovat yleistyneet samalla kun korkean haittariskin pelien tarjonta on lisääntynyt. Tähän on kiinnitetty huomiota esimerkiksi rahapeliongelmiin ja niihin kytkeytyviin taloudellisiin vaikeuksiin apua tarjoavissa toimipisteissä.

Pelikehitys on johtanut toisaalta siihen, että eri pelityypit sekoittuvat ja niiden rajat hämärtyvät. Riittävän selkeiden rajojen ylläpitäminen eri pelimuotojen välillä voi auttaa ehkäisemään tätä kehitystä. Yhdistelmäpelit voivat madaltaa kuluttajan kynnystä siirtyä korkeamman riskin peleihin. Osin kyse on myös kuluttajansuojasta ja siitä, miten pelit ovat esillä kuluttajille esimerkiksi pelintarjoajien verkkosivuilla. Esimerkiksi vähemmän haitallisen pelikategorian sisällä kuluttajille ei tulisi olla sallittua olla tarjolla yhdistelmäpelejä, joiden piirteissä korostuu korkeamman riskin pelimuodon piirteet. Kuluttajalla tulisi olla mahdollisuus rajata omaa altistumistaan haitallisille rahapeleille.

Ongelmaksi muodostuu myös rajojen hämärtyminen tiettyjen pelimuotojen kesken. Erityisesti 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. Tämä liittyy keskeisesti myös kirjaukseen pelioston asettamismahdollisuudesta haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi uudessa järjestelmässä. Mikäli pelaaja haluaa estää itseltään tietynlaiset pelityypit, ei oman pelaamisen hallinta toimi tehokkaasti, jos samoja ominaisuuksia on tarjolla ja sisällytetty myös määritelmällisesti toisiin pelityyppeihin ja peleihin.

Tuotepiirteiden tarkoituksenmukaisen ja tarpeen mukaan ketterästi päivitettävissä olevan asetustasoisen sääntelyn tarve koskee sekä yksinoikeustoimiluvan että rahapelitoimiluvan mukaisia pelejä. Yksinoikeustoimiluvan osalta edellä mainittu todennäköinen muutos yhtiön strategisessa ajattelussa ja ohjauksessa korostaa tätä tarvetta. Esitykseen sisältyy riski siitä, että pelitarjonta muuttuu säännellyn toiminnan tuotepiirteiden osalta haittariskeiltään merkittävästi nykyistä korkeammaksi.

Sivulle 213 on virheellisesti kirjattu, että kyse on pelien haittariskejä vähentävistä ominaisuuksista. Kyse on päinvastoin haittariskiä lisäävistä ominaisuuksista, joiden tarjoamista ja tasoa on tarpeen rajoittaa.

Fyysisten raha-automaattien haittojen hallinta

Pelirajoitukset, pelaamisen hallinnan välineet ja tuotepiirteiden sääntely liittyy keskeisesti yksinoikeuden piiriin jääviin fyysisiin raha-automaatteihin ja niistä aiheutuvien haittojen hallintaan. Ilman tehokasta asetustasoista kokonaisuutta pelikoneita koskevat haitat ovat vaarassa lähteä uudelleen kasvuun. Arviointiryhmä viittaa tässä yhteydessä valmistelemansa raha-automaattiselvitykseen ja toteaa, että sekä kotimainen että kansainvälinen tutkimuskirjallisuus johdonmukaisesti osoittaa esimerkiksi sen, että rahapeliautomaatteja on sijoitettu tiheimmin sosioekonomisesti heikommille asuinalueille. Vankkaan tutkittuun tietoon pohjaavia käytäntöjä tai sääntelyä raha-automaattien tarjonnan keskittymisen estämiseksi ei Suomessa kuitenkaan ole toimeenpantu. Arviointiryhmä katsoo, että asetuksenantovaltuuksia fyysisten raha-automaattien saatavuuden ja saavutettavuuden osalta tulee laajentaa. Sijoitteluratkaisujen lisäksi automaattien määrää ja ominaisuuksia sekä pelivalikoimaa tulee voida säädellä asetustasolla haittariskien ja haittojen sekä eriarvoisuuden vähentämiseksi. Esityksen täydentäminen fyysisten pelikoneiden osalta on tarpeen myös Veikkaus Oy:n asemaan esitettyjen muutosten valossa. Muutokset saattavat heikentää haittojen ehkäisystä lähtevää viranomaisohjausta ja Veikkaus Oy:n intressiä yhtiönä huomioida haitat riittävästi omassa liiketoiminnassaan, mukaan lukien pelikoneita koskeva liiketoiminta. Käytännössä tämä tarkoittaa riskiä saatavuuden ja haittojen kääntymisestä uudelleen nousuun.

Huolenpitovelvollisuus

Kuten esityksessä on osaltaan tunnistettukin, huolenpitovelvollisuuteen on havaittu kansainvälisessä vertailussa sisältyvän merkittäviä haasteita. Yksi keskeinen ongelma on ollut tarkkojen määritelmien ja toimenpiteiden puute lainsäädännöstä ja täten käytännön toimeenpanon jääminen pelitoimijoiden oman harkinnan varaan. Tämä on koettu ongelmaksi osin myös peliteollisuuden puolella. Keskeisin ongelma kuitenkin on, että yhtiöiden laaja harkintavalta johtaa helposti näennäisiin tai tehokkuudeltaan huonoihin käytännön ratkaisuihin.

Arviointiryhmän näkemyksen mukaan näitä ongelmia olisi mahdollista olennaisella tavalla vähentää laajentamalla rahapelien toimeenpanoa koskevia asetuksenantovaltuuksia koskemaan huolenpitovelvollisuuden toimeenpanoa koskevia tarkempia ohjeita. Ohjeiden valmistelussa olisi mahdollista hyödyntää STM:n arviointityössä kehittyvää tietoa haitallisen pelikäyttäytymisen seurannasta, toimivista interventioista ja varmistaa toimiluvanhaltijoille riittävän yhtenäiset käytännöt.

Jatkovalmistelu

Huolenpitovelvoitteen toimeenpanon ohjauksen ohella asetuksenantovaltuuksia tulisi laajentaa koskemaan tarkempia ohjeita omavalvonnan toimeenpanosta ja siitä, miten toimiluvanhaltijoiden tulee informoida pelaajia pelaamisen riskeistä ja voittomahdollisuuksista. Arviointiryhmä katsoo, että pelaajille annettava informaatio on ongelmallista ja antaa pelaajille usein virheellisen kuvan voittomahdollisuuksista sekä ruokkii rahapelaajille tyypillisiä virhepäätelmiä ja uskomuksia rahapelaamisesta.

Toimiluvanhaltijoiden ohjausta, pelirajoituksia ja tuotepiirteiden sääntelyä koskevaa asetustasoista sääntelyä olisi tarpeen valmistella rahapelilain jatkovalmistelun rinnalla ja sääntelyssä tulisi huomioida se, että asetustasoista sääntelyä voidaan tarpeen mukaan päivittää. 100 §:n mukainen rahapelien haittariskien arviointi on olennainen taho päivittäistarpeiden arvioinnissa. Arvioinnissa on mahdollista hyödyntää toimiluvanhaltijoilta arviointityöhön käytettävissä ja yhdistettävissä olevaa peli- ja pelaajadataa.

Pykäläkohtaiset kommentit

24 § ikäraja

Arviointiryhmä kiinnittää huomiota rahapelaamiseen liittyvän haittariskin kasvuun ja esitettyjen muutosten kielteisiin vaikutuksiin. Nämä kohdentuva erityisesti nuoriin väestöryhmiin. Jatkovalmistelussa tai viimeistään mahdollisessa uudistuksen toisessa vaiheessa tulisi arvioida ja ottaa käyttöön työkaluja, joilla nuoria voitaisiin suojella. Näitä keinoja voisivat olla yleisen ikärajan nosto, ikärajan nosto erityisen haitallisten pelien osalta, nuorille kohdennettavat tiukemmat kulutusrajat ja tiukempi velvoite huolenpitovelvollisuuteen liittyvien toimenpiteiden käyttöönottoon.

25 §. Velaksi pelaamisen, ilmaispelien ja alennusten tarjoamisen kieltö. Voimassa olevaa lainsäädäntöä vastaavat 25 §:n kiellot on tärkeää pitää voimassa myös järjestelmää muutettaessa.

25 §:ään sisältyvä talletus-bonusten, kanta-asiakkuusohjelmien ja muiden vastaavien kieltö on erittäin tarpeellinen osana pelihaittojen ehkäisyä.

28 §. Pelaamisen estäminen. Hallitusohjelman mukaisen kattavan pelieston toteutus on tarkoituksenmukainen. Toimeenpanon yksityiskohtaisemmassa suunnittelussa on olennaista kiinnittää huomiota tekniseen toteutukseen mahdollisimman ajantasaisen seurannan rakentamiseksi, jotta esto toimii tarkoitettulla tavalla ja esto tulee voimaan viipymättä sekä kattavasti.

d. Rahapelilain 4. luku – Rahapelien markkinointi

Arviointiryhmässä huolta herättää erityisesti haitallisimmiksi tiedettyjen pelityyppien markkinoinnin vapauttaminen, ja siten näiden pelien näkyvyyden ja houkuttelevuuden kasvattaminen. Tällä on lähes varmasti rahapelihaittoja lisäävää vaikutusta verrattuna nykytilaan. Sisältöjä koskevia, ajallisia, paikallisia ja tuotekohtaisia tiukennuksia esitykseen olisi jatkovalmistelussa tarpeen arvioida. Arviointiryhmä huomauttaa, että tutkimustietoa ei ole eri markkinointimuotojen vaikutuksista kanavointiaseteeseen. Sen sijaan tutkimus osoittaa, että markkinointi voi lisätä pelaamisen kiinnostavuutta etenkin nuorten keskuudessa.

Arviointiryhmä kannattaa ns. affiliate-markkinoinnin kieltämistä, joka toteutuu 48 §:ssä. Sen sijaan ongelmallinen on esityksen määrittely siitä, milloin rahapelien ja toimiluvanhaltijan markkinointi on sallittua. Ongelmallisia ovat termit ”maltillinen” ja ”välttämätön”, jotka tulisi tulevan järjestelmän tarkoituksenmukaisuuden ja rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen näkökulmasta määrittellä tarkkarajaisemmin.

Arviointiryhmä pitää kannatettavana 50 §:n kieltoa siitä, että rahapelimarkkinointia ei saa kohdistaa alaikäisiin ja haavoittuvaisiin ryhmiin. Tutkimuksen valossa on kiistatonta, että lapset ja nuoret ovat alttiita rahapelihaitoille. Sen sijaan esityksessä ei kohdisteta mitään rahapelihaitoilta ehkäiseviä ja suojaavia markkinointia rajaavia toimenpiteitä 18-24-vuotiaisiin nuoriin aikuisiin, jotka tutkimusten mukaan ovat myös erityisen alttiita rahapelihaitoille. Nuoria aikuisia tulisi rahapelilaisissa kohdella omana suojeltavana ryhmänään.

Rahapelien markkinoinnin tulisi aina sisältää rahapelaamisen haittariskeistä kertovaa informaatiota, ja sen tulisi olla riittävän selkeää ja näkyvää.

Arviointiryhmä kannattaa varoitustekstien lisäämistä markkinointiviestintään ja rahapelituotteisiin osana kuluttajien haittatietouden lisäämistä. Varoitustekstien muodon ja sisällön tulee olla tarkoin määriteltyä yhteistyössä Arviointiryhmän kanssa.

e. Rahapelilain 5. luku – Valvonta

Valvonnan tehokkuus edellyttää itsenäistä ja riittävillä resursseilla ja toimivaltuuksilla toimivaa organisaatiota. Tämä tulee varmistaa paitsi rahapelilainsäädännössä, myös lupa- ja valvontatoiminnan käytännön suunnittelussa. On tärkeää varmistaa, että valvonnan siirto Poliisihallituksesta uudelle Lupa- ja valvontaviranomaiselle tapahtuu vasta, kun siihen on riittävät valmiudet, ja että siirtymävaiheessa Poliisihallituksella on riittävät valmiudet toimia lupa- ja valvontaviranomaisena, ml. tarvittavat tietojärjestelmät ja riittävä henkilöstö. Käytännön suunnittelu on aloitettava viipymättä ja riittävien resurssein. Suunnittelussa on tärkeää varmistaa rahapelipoliittisen ohjelman tavoitteiden mukainen yhteistyö valvonnan ja STM:n hallinnonalan pelihaittatyön kesken (STM ja THL). Haittojen torjuminen on osaltaan valvonnan tehtävä, ja yhteistyötä on nähty tarpeelliseksi tiivistää valvonnan ja STM:n hallinnonalan välillä.

Ehdotetun 100 §:n tehtäviin kuuluvan rahapelien haittariskien arviointityön ja valvonnan yhteistyötä ja tietojen vaihtoa on rahapelipoliittisen ohjelman mukaisesti lähdetty kehittämään. On varmistettava, että tämä tarpeelliseksi koettu ja arvioitu yhteistyö ja sen kehittäminen mahdollistuu myös järjestelmän muuttuessa. On huolehdittava, että myös lainsäädäntö osaltaan tukee tätä. Vastaavasti tämän varmistamiseksi valvontaa koskevissa pykälissä tai perusteluissa on tarpeen todeta, että rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta toteutettavaa valvontaa tehdään yhteistyössä arviointityön ja STM:n/ THL:n lakisääteisen pelihaittatyön kanssa (100 §). Valvonnan ja STM:n toimialueen mukaisissa tehtävissä on paljon yhteistä rajapintaa, ja esimerkiksi rahapelimarkkinoiden seuranta ja arviointia toteutettaisiin jatkossakin sekä valvonnan toimesta että STM:n toimialueen mukaisessa lakisääteisessä haittatyössä. STM:n toimialueen tehtäviin liittyvä pelihaittarekisteri (101 §) ja lupa- ja valvontarekisteri (55 §) sisältäisi samoja tietoja ja voisi sijaita samassa tietojärjestelmässä, mikä on järkevää ja tukee yhteistyötä. Lupa- ja valvontarekisterin ja STM:n hallinnonalalle kuuluvan pelihaittarekisterin tietojärjestelmien toteuttamisen yhteistyömahdollisuudet tulee selvittää yhdessä STM:n ja Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen kanssa. Lupa- ja valvontarekisterin ja pelihaittarekisterin tekninen toteutus jää esityksessä avoimeksi. Lähtökohtaisesti käytännön kannalta toimivin ratkaisu olisi molemmille rekisterinpitäjille yhteinen tietojärjestelmä. Pelihaittarekisterin pitäjänä toimisi THL. Valmistelussa esille noussut yhteisrekisteri voisi olla erillisten rekistereiden ohella vaihtoehtoinen toteutustapa, jos erillisten rekistereiden ja yhteistyön rakentaminen osoittautuu vaikeaksi. Tämä vaatisi kuitenkin muutoksia hallituksen esitysluonnokseen. Arviointiryhmä näkee, että yhteisrekisteri olisi lain tarkoituksen sekä julkisen sektorin resurssien käytön kannalta paras ja tehokain vaihtoehto.

Tietojen vaihtoa ja yhteistyötä rahapelijärjestelmän ohjaukseen osallistuvien tahojen välillä parantaisi suhteessa nykytilaan pykälät, jotka koskevat tietojen vaihtoa lakisääteisten tehtävien toteuttamisessa. Näiden (62 § ja 63 §) osalta tulee huomioida, että pykälät kattavat riittävän tietojen vaihdon valvojan viranomaisen ja STM:n hallinnonalan lakisääteisen toteutuksen välillä.

f. Rahapelilain 6. luku – Valvontamaksu

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

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

Kuten edellä on todettu, rahapelien saatavuuden rajoittaminen on tutkitun tiedon perusteella paras tapa torjua haittoja. Kanavointisteen parantamista koskevan tavoitteen yhdistäminen haittojen vähentämiseen, koska monet keinoista, joilla siihen voidaan pyrkiä, lisäävät saatavuutta. Järjestelmän ulkopuolisen rahapelien saatavuuden rajoittaminen on siitä poikkeuksellinen asiakokonaisuus, että tähän liittyvät keinot tukevat yhtä aikaa sekä kanavointisteen parantamista että haittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Tuloverolain 85 §:n mukainen järjestelmän ulkopuolisten voittojen muuttuminen veronalaiseksi tuloksi kuuluu tähän kokonaisuuteen. Esitysluonnos on tämän asiakokonaisuuden osalta askel oikeaan suuntaan. Arviointiryhmä kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että hankkeen aikataulu ei ole mahdollistanut asiakokonaisuuden huolellista läpikäyntiä. Asiakokonaisuuden ollessa olennainen tavoitteiden saavuttamisen kannalta, jatkovalmistelussa on syytä vielä arvioida lisäkeinojen käyttöönottoa ja esitettyjen toimien toteutusta. Yksi tällainen keino voisi olla varoitussivut, joita esimerkiksi 2023 julkaistu esiselvitys ehdotti otettavaksi käyttöön. Näiden avulla pelaajia olisi mahdollista informoida esimerkiksi järjestelmän ulkopuolisten pelivoittojen veronalaisuudesta. Olisi myös tarpeen arvioida, olisiko järjestelmän ulkopuolinen pelaaminen mahdollista tai tarpeen kieltää.

i. Rahapelilain 9. luku – Seuraamukset

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

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

Jatkovalmistelussa on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että viranomaisten välinen yhteistyö ja tietojen vaihto on sujuvaa. STM:n ja THL:n lisäksi myös valvontaviranomaisen keskeisiin tehtäviin kuuluu rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen. Tarve yhteistyön sujuvoittamiseen on tunnustettu rahapelipoliittisessa ohjelmassa ja on tärkeää huolehtia siitä, että lainsäädäntö mahdollistaa tietojen vaihdon lakisääteisten pelihaittoihin liittyvien tehtävien toteuttamisessa. Vaikutusten arvioinnin yhteydessä (s. 109) todetaan, että uudistuksella turvattaisiin tietojen vaihto viranomaisten välillä rahapelipoliittisen ohjelman mukaisesti. Jatkovalmistelussa on kuitenkin syytä vielä varmistaa, että pykälät

käytännössä mahdollistavat sujuvan tietojen kulun edellä mainittujen tahojen välillä lakisääteisten tehtävien toteuttamisessa.

Rahapelien haittariskien arviointi on keskeisessä roolissa lain ensisijaisten tavoitteiden (haittojen vähentäminen ja ehkäiseminen) saavuttamisen kannalta. Rahapelien haittariskien arvioinnin tulisi olla osana niitä prosesseja, joilla rahapelien toimeenpanoa ohjataan ja valvotaan. Yhtymäkohtia tälle löytyy Isosta Britanniasta, jossa valvovan viranomaisen yhteydessä toimii haitta-asiantuntijoista koostuva työryhmä.

I. Rahapelilain 12. luku – Muutoksenhaku

m. Rahapelilain 13. luku – Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

n. Arpajaislain muutosehdotukset

o. Muut lakiehdotukset

Järjestelmän ulkopuolisten voittojen veronalaisuus, ks. kohta 3 f.

4. Muut mahdolliset näkemykset ja huomiot esitysluonnoksesta

Esitysluonnos kokonaisuutena ja siinä nyt ehdotetut toimet johtavat erittäin suurella todennäköisyydellä valtion rahapelaamisesta saatavien tulojen laskuun (verotulot vähennettyinä kustannuksilla) sekä rahapelihaittojen lisääntymiseen, ja olisi yhteiskunnallisilta kokonaisvaikutuksiltaan selvä heikennys suhteessa nykytilaan.

Kehittämispäällikkö

Susanna Raisamo

Erityisasiantuntija

Mari Pajula

Liitteet

Jakelu

SM PO Poliisiosasto

Tiedoksi