

Keskitetty peliestojärjestelmä ja muut pelihaittojen hallintakeinot lissensijärjestelmään siirryttäessä

Tiivistelmä

Tässä muistiossa käsitellään hallitusohjelman ja asettamispäätöksen mukaista kokonaisuutta keskitetystä peliestojärjestelmästä ja muista tarvittavista rahapelaamisen hallinnan välineistä. STM:n yhteydessä toimiva rahapelien arviointiryhmä selvitti muistiota varten erilaisten ratkaisujen teknistä toteuttamiskelpoisuutta ja vaativuutta. Selvityksen perusteella keskitetyn mallin rakentaminen ei ole teknisesti vaikeaa, eikä sen rakentaminen olennaisella tavalla eroa jo nykyisessä järjestelmässä käytössä olevista ratkaisuista. On selvää, että rakentaminen vaatii valmisteluaikaa ja resursseja, mutta näitä vaatii pelkästään hallitusohjelman mukaisen peliestojärjestelmän rakentaminen.

Esto- ja hallintavälikokonaisuuden valmistelu tulisi käynnistää viipymättä. Perustietojen teknisten kyvykkyyksien tarpeista tulisi olla riittävän ajoissa tiedossa, jotta valvonnan järjestelmien rakentamiseen jää aikaa ja myös operaattoreilla on mahdollisuus sopeuttaa omat järjestelmänsä uuteen malliin ja sen vaatimuksiin. Arvioita tarvittavista ajallisista ja rahallisista resursseista on mahdollista tarkentaa siinä vaiheessa, kun suunnitelmat toimeenpanosta eli käyttöönotettavista hallintakeinoista ovat tarkentuneet.

Arviointiryhmän näkemyksen mukaan universaalin 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.

Tausta

Sisäministeriö asetti 23.10.2023 lainsäädäntöhankkeen rahapelijärjestelmän uudistamaiseksi. Hallitusohjelman mukaisesti uudistuksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja sekä parantaa rahapelijärjestelmän kanavointiasetetta.

Tässä muistiossa käsitellään hallitusohjelman ja asettamispäätöksen mukaista kokonaisuutta keskitetystä peliestojärjestelmästä ja muista tarvittavista rahapelaamisen hallinnan välineistä. Hallitusohjelman mukaan ” Mahdollistetaan kuluttajalle pelaamisen eston hankkiminen yhdeltä alustalta kaikkiin lisensoituihin palveluihin ja varmistetaan muut tarvittavat pelihaittojen hallintakeinot.” Muistiossa kuvataan sitä, mitä hallitusohjelmassa mainitut tarvittavat pelirajoitukset voisivat olla ja miten ne kannattaisi järjestää, huomioiden hallitusohjelmat mukaiset tavoitteet haittojen ehkäisystä sekä kanavointikyvystä.

Saatavuuden sääntely vaikuttavin keino rahapelihaittojen ehkäisyssä

Hallitusohjelman mukaan rahapelijärjestelmän uudistamisen tulee perustua huolelliseen selvitystyöhön sen yhteiskunnallisista vaikutuksista ja erityisesti vaikutuksista rahapelihaittojen esiintyvyyteen. Sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä tapahtuvan rahapelien toimeenpanon haittariskien ja haittojen arvioinnin

(arpajaislaki 52 §) tehtäväalueeseen kuuluu arvioida sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittariskien näkökulmasta rahapeliuotteita, niiden jakelua ja näkyvyyttä, kuten markkinointia. Näistä muodostuva saatavuuden kokonaisuus on yhteiskunnassa tärkein haittojen esiintyvyyteen ja luonteeseen vaikuttava osakokonaisuus. Rahapelihaittoihin voidaan vaikuttaa myös muilla keinoin, kuten hoitoa kehittämällä, mutta tutkimusnäyttö on kiistatonta siitä, että saatavuuden eri ulottuvuuksiin vaikuttaminen on keskeisin politiikan väline vaikuttaessa haittojen esiintyvyyteen yhteiskunnassa. Ymmärrys on laaja siitä, että painopisteen rahapelihaittojen torjumisessa tulisi olla haittojen ehkäisyssä. Saatavuuden sääntelyn vaikutukset ovat ensisijaisesti pelihaittoja ehkäiseviä, joskin osalla käytössä olevista keinoista, kuten juuri peliestoilla ja -rajoituksille, on osin myös korjaavaa vaikutusta haittoihin ja ne kohdentuvat voimakkaammin suoraan riskiryhmiin.

Rahapeliin saatavuuteen kuuluu sekä vallitsevan rahapelijärjestelmän sisällä tapahtuva, että sääntelyn ulkopuolinen tarjonta. Kaikissa rahapelijärjestelmissä on näitä molempia. Keinot vaikuttaa järjestelmän sisäiseen ja sen ulkopuolelta tarjottavien rahapeliin saatavuuteen eroavat. Säännellyn järjestelmän sisällä luvallisesti tapahtuvan tarjonnan osalta politiikan keinovalikoima on monipuolisempi. Sääntelyä voidaan tällöin kohdentaa pelituotteeseen, sen jakeluun ja itse pelaamiseen. Peliestot ja pelirajoituksen kohdentuvat jälkimmäiseen.

Sääntelyn ulkopuolella keinovalikoima on rajatumpi. Tyypillisiä keinoja ovat maksu- ja verkkoliikenteen estot sekä luvattoman markkinoinnin estot. Saatavuutta rajoittavia toimivia tulisi kohdentaa kaikkeen tarjontaan, jotta voidaan tehokkaasti rajoittaa rahapeliin saatavuutta digitalisoituneessa ympäristössä, jossa rahapeliin tarjonta on laajaa ja pelituotteet itsessään yhä koukuttavampia.

Rahapelijärjestelmää uudistettaessa saatavuuteen suoraan ja merkittävästi vaikuttavia rahapelijärjestelmän uudistamista koskevan hankkeen asettamispäätöksen mukaisia asiakokonaisuuksia ovat rahapelipeliin toimeenpano mukaan lukien erityisesti hallitusohjelman mukaiset keskitetty pelinestojärjestelmä ja ohjelmassa mainitut ”muut tarvittavat rahapelaamisen hallinnan välineet”, säänneltyä rahapelitoimintaa koskeva markkinoinnin sääntely, sekä keinot järjestelmän ulkopuolisen rahapelitarjonnan ja -markkinoinnin torjumiseksi. Järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan rajoittamista ei ole erikseen mainittu hallitusohjelmassa, mutta kuten edellä on todettu, asiakokonaisuus on merkittävä saatavuuteen ja sitä kautta haittoihin vaikuttava kokonaisuus ja osa lakihankkeen selvitettäviä asiakokonaisuuksia. Merkittävää vaikutusta saatavuuteen ja haittojen esiintymiseen on myös pelikoneiden jakelua ja saatavuutta koskevilla ratkaisulla, joista on raha-automaattien hajasijoituksen osalta kirjaus sekä hallitusohjelmassa että asettamispäätöksessä. Arviointiryhmä on käsitellyt lakihankkeen valmisteluun laadittua selvitystä pelikoneiden sijoittamista koskevista ratkaisuista.

Estot ja pelaamisen hallinnan välineet ovat olennainen osa saatavuuden sääntelyä

Käytetyimpiä ja hyväksi havaittuja työkaluja ovat rahansiirtoja ja tappioita koskevat rajat. Näiden lisäksi hallintavälineet voivat kohdentua peliostoihin tai pelaamiseen kulutettavaan aikaan. Välineet voivat olla tarjoajakohtaisia tai keskitettyjä eli universaaleja siten, että ne koskevat samalla kertaa kaikkia säänneltyjä toimijoita. Käytössä voi myös olla yhtä aikaa eri tavoin toteutettuja välineitä.

Hallitusohjelmassa linjataan, että peliestojärjestelmän tulee olla keskitetty eli universaali, mutta muilta osin hallitusohjelmassa ei oteta kantaa hallintakeinojen järjestämistapaan. Hallitusohjelma lähtee kuitenkin siitä, että rahapelijärjestelmän uudistamisen keskeisin tavoite on haittojen ehkäisy ja että uudistaminen perustuu huolelliseen rahapelihaittoihin liittyvään vaikutusten arviointiin.

Olennaista haittojen näkökulmasta järjestelmäuudistuksessa on se, millainen kokonaisuus lainsäädännön muutoksista muodostuu. Samalla on kuitenkin niin, että osa yksittäisistä ratkaisuista vaikuttaa haittoihin ja haittariskeihin enemmän, osa vähemmän. Edellä kuvattu rahapeliin saatavuuden kokonaisuus on

merkittävin kokonaisuus haittojen näkökulmasta. Rahapeliin saatavuuteen välittömästi liittyvä kokonaisuus on ratkaiseva tekijä arvioitaessa uudistumisen onnistumista tavoitteenasettelun näkökulmasta. Estojen ja hallintavälineiden kokonaisuus on markkinoinnin ohella tärkein pöydällä olevista saatavuuden kysymyksistä. Näiden yhteisvaikutus on ratkaisevassa asemassa arvioitaessa järjestelmämuutoksen vaikutuksia pelihaittoihin.

Arvioitaessa toimien kanavointivaikutusta, voidaan todeta, että estoja ja hallintavälineitä koskevilla ratkaisulla, kuten kaikella saatavuudella, on vaikutusta rahapelijärjestelmän kanavointikykyyn. Kanavointikykyyn voidaan kuitenkin vaikuttaa merkittävästi myös muiden asiakokonaisuuksien ratkaisulla.

Universaalit estot ja hallintavälineet ovat tehokkaita ja asiakasystävällisiä

Universaalit estot ja hallintavälineet ovat asiakasystävällisiä ja olennaisella tavalla tehokkaampia haittojen ehkäisyssä kuin lisenssinhaltijakohtaiset rajoitukset. Yhtiökohtaiset rajoitukset ovat huomattavasti tehottomampia ja vaikeita asiakkaalle käyttää. Yhtiökohtaisissa rajoituksissa pelaaja asettaa rajat erikseen jokaiselle toimijalle, jolloin pelaajan on vaikea arvioida ja hallita kokonaisuutta itselleen sopivien rajojen määrittämiseksi, ja pelaaja voi aina siirtyä pelaamaan seuraavalle toimijalle rajan tultua voimaan yhdellä toimijalla. Pelaamisen hallintaa tukeva vaikutus on tällöin lopulta vähäinen, joskin yksittäisen rajan saavuttaminen saattaa jonkin verran nostaa kynnystä jatkaa pelaamista. On kuitenkin todennäköistä, että lisenssijärjestelmässä pelaajilla on pelitilejä useammalla pelitoimijalla, joten vaikutus voi jäädä melko vähäiseksi. Yhtiökohtaiset rajoitukset ohjaavat pelaajia pelaamisen hallinnassa peliестoon hallintavälineiden käytön sijaan, kun pelaajat tiedostavat niiden puutteet aidosti hallita pelaamista.

Tutkimusnäyttö tukee sitä, että globaalit, pakolliset hallintavälineet ovat tehokkaita, pelaajat suhteutuvat niihin myönteisesti ja vain harva pelaaja siirtyy muiden operaattoreiden peleihin saavutettuaan kulutusrajansa (Auer, Reiestad & Griffiths 2018: [Global Limit Setting as a Responsible Gambling Tool: What Do Players Think?](#)).

Hallintavälineiden tason määrittäminen voi tapahtua eri tavoin. Nykyisessä Veikkaus Oy:n peleissä käytössä olevassa asetustasoisessa kokonaisuudessa jokainen määrittelee itse nopearytmisiä pelejä koskevat päivä- ja kuukausikohtaiset tappiorajat. Näille on asetustasolla säädetty maksimitasot, jotka ovat päiväkohtaisen rajan osalta 500 euroa ja kuukausikohtaisen rajan osalta 2 000 euroa. Pelaajan on asetettava myös rahansiirtorajat. Näille ei ole asetettu ylärajaa. Rahansiirtoja rajoittaa asetuksen erillinen kohta, jonka mukaan pelitilillä saa olla kerrallaan enintään kaksikymmentätuhatta (20 000) euroa. Pelitilin enimmäissaldolla ei kuitenkaan arvioida olevan haittojen ehkäisyn näkökulmasta merkittävää vaikutusta.

Haittojen ehkäisyn näkökulmasta perustellut, riittävän alhaiselle tasolle määritellyt enimmäismäärät tukevat hallintavälineiden vaikuttavuutta haittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä. Rajoitukset voivat kuitenkin olla tehokkaita myös ilman erikseen määriteltäviä enimmäismääriä, jolloin määrittely jää puhtaasti pelaajan itsensä harkittavaksi. Enimmäismääriä on mahdollista kohdentaa vaikuttavuuden tehostamiseksi myös rajatusti esimerkiksi nuorille pelaajille. Tällä hetkellä PAF:illa on käytössään alhaisempi rajoja nuorille. Estoja ja hallintavälineitä voidaan myös muilla tavoin kohdentaa erityisiin riskiryhmiin, kuten nuoriin. Myös Ruotsissa on 18-19-vuotiaita koskeva 1000 kruunua kuukausiraja ja 20-24 -vuotiaille yli 5000 kruunua kuukaudessa pelata haluaville erityinen tulokontrollointi (ns. inkomstkontrolli).

<https://om.svenskaspel.se/hallbarhet-i-fokus/okad-spelkoll-med-justerade-spelgranser/>

Välineiden kohdentaminen eri peleihin ja ajallisesti

Yksi olennainen kysymys hallintavälineiden kattavuuden osalta on se, mitä pelejä ne koskevat. Rajat voivat kattaa joko kaiken pelaamisen rahapelijärjestelmän sisällä, tai ne voidaan kohdentaa koskemaan erityisen

haitallisia rahapelejä. Kohdentaminen on mahdollista myös pelikanavan mukaan (digitaalinen kanava ja ns. kivijalka).

Ajallisesti rajat voivat kohdentua päivä-, viikko-, kuukausi- tai vuositasolle ja ne voivat olla määräaikaista tai toistaiseksi voimassa olevia. Toistaiseksi voimassa olevien työkalujen osalta olennainen kysymys toimivuuden kannalta on ajallinen viive niitä purettaessa. Tämän on oltava riittävän pitkä. Tällä hetkellä toistaiseksi voimassa olevat estot ovat voimassa vähintään vuoden ja kolme kuukautta, sillä toistaiseksi voimassa olevan eston poistamista voi pyytää aikaisintaan vuoden kuluttua sen asettamisesta, ja poistopyynnön jälkeen esto poistuu käytöstä kolmen kuukauden jälkeen, ellei pelaaja tänä aikana muuta esitä.

Universaalien estojen ja hallintavälineiden vaikutus rahapelijärjestelmän kanavointiasteeseen

Rahapelihaittojen torjumisen ohella uudistuksen tavoitteeksi on asetettu rahapelijärjestelmän kanavointikyvyn parantaminen. Universaaleilla hallitusohjelman mukaisilla estoilla on jonkin verran kanavointiastetta heikentävää vaikutusta. On kuitenkin huomioitava, että tämä vaikutus liittyy erityisesti haitallisen pelikäyttäytymiseen vähentäen sen osuutta järjestelmän sisäisestä rahapelaamisesta. Keskitettyjen hallintavälineiden yhdistäminen estoihin vähentää kanavointiastetta heikentävää vaikutusta, koska pelaamisensa hallintaan lopettamisen sijaan pyrkivillä pelaajilla on käytössään lisenssikohtaista mallia huomattavasti tehokkaammat keinot hallita omaa pelaamistaan. Mikäli käytössä on vain keskitetyt estot, niiden käyttö korostuu myös pelaamisen hallintaan pyrkivillä pelaajilla, kun ainoa tehokas keino on estää pelaaminen kokonaan. Väite universaalien hallintavälineiden kanavointiastetta heikentävästä vaikutuksesta ei siis välttämättä pidä paikkaansa, kun tarkastellaan vaikutusta laajempänä kokonaisuutena. Vaikutukset riippuvat myös käytännön toteutuksesta.

Vaikutusta kanavointiasteeseen on tärkeää tarkastella myös laajemmin uudistuksen käytännön toteutuksessa. Lisenssijärjestelmään siirtymisellä itsessään on jonkinasteinen kanavoinikykyä parantava vaikutus, kun jokaisella järjestelmän ehtoihin sitoutuvalla toimijalla on mahdollisuus liittyä osaksi säänneltyä pelitoimintaa. Verojen, maksujen ja liiketoimintaa koskevien rajoitusten ohella toimijoiden markkinoille tuloa koskevaan päätökseen vaikuttavat järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan ja markkinoinnin rajoitukset. Jos operointi järjestelmän ulkopuolelta on hankalaa ja sisältää esimerkiksi taloudellisia riskejä (esim. uhkasakot laittomasta operoinnista), tämä madaltaa kynnystä hankkiutua luvalliseksi toimijaksi, vaikka liiketoimintaa rajoitettaisiin tuntuvastikin. Toisaalta osa yhtiöistä saattaa molemmin puolin tiukkojen rajoitusten mallissa jättäytyä kokonaan markkinan ulkopuolelle; ei siis tarjoamaan pelejä sääntelyn ulkopuolelta, vaan kokonaan sen ulkopuolelle.

Norjassa valvova viranomainen arvioi syksyllä 2023, että viranomaisen määräämät uhkasakot saivat useat luvatta Norjassa operoineet yhtiöt jättäytymään pois markkinasta. Uhkasakkojen myötä markkina ei enää näyttäytynyt niille yhtä houkuttavana kuin aiemmin, ja osallistumiseen liittyi taloudellisia ja maineriskejä. Sekä monopoli- että lisenssijärjestelmässä vailla operointioikeutta toimivat yhtiöt arvioivat riskit ja mahdollisuudet, ja tekevät sen pohjalta ratkaisun, pyrkivätkö ne osaksi markkinaa järjestelmän sisällä tai ulkopuolella tai jättäytyvätkö ne kokonaan sen ulkopuolelle. Myös Suomessa on säädetty maksuliikenteen estoista, ja lainvastaiseen rahapelitoimintaa puuttumista on tehostettu, mikä saattaa muuttaa asetelmaa nykylainsäädännön oloissa Suomessakin. On viitteitä siitä, että maksuliikenteen estojen vaikuttavuus paranee.

Estoja ja hallintavälineitä koskevia näkemyksiä

Koska pelirajoituksilla on vaikutusta peliteollisuuden liiketoimintamahdollisuuksiin, suhtautuminen niihin on peliteollisuuden puolelta osin kriittistä. Laajemmin sidosryhmät ja asiantuntijat näkevät pelirajoitukset pääsääntöisesti kannatettavina.

Sisäministeriö järjesti järjestelmän uudistamishankkeen kuulemistilaisuuden 28.11.2023. Tilaisuudessa talletus- ja tappiorajat sekä peliestorekisteri nousivat esille useassa puheenvuorossa. Peluuri totesi puheenvuorossaan, että järjestelmään tulisi sisältyä keskitetty pelidatarekisteri sekä pelirajoituskokonaisuus ja käytössä tulisi olla kaikkia rahapelien tarjoajia koskeva yhteinen talletusraja ja peliestorekisteri. Sovatek-säätiö totesi lausunnossaan, että käyttöön on otettava keskitetty rekisteri, jonka kautta voi estää kaiken pelaamisen ja rahapelimarkkinoinnin. Sovatek-säätiön mukaan tulisi lisäksi kehittää kaikkia lisenssitoimijoita koskevia yhteisiä pelinhallintavälineitä ja ottaa käyttöön yhtenäiset tappiorajat.

THL:n mukaan rahapelihaittoja ehkäistään parhaiten säätämällä tehokkaasta keskitetystä pelirajoituskokonaisuudesta, johon sisältyvät tappio- ja talletusrajat, peliestot, pelikiellot ja markkinointiestot. Media-ala puolestaan on puhunut vahvasti sen puolesta, että haittojen ehkäisyssä tulisi keskittyä tuotteen saatavuuden rajoittamiseen markkinoinnin ja sponsoroinnin rajoittamisen sijaan, mikä olisi sen mukaan tehokkaampi tapa torjua haittoja markkinoinnin rajoittamisen sijaan. Pelirajoitukset lukeutuvat osaksi tuotteiden saatavuuden rajoittamista.

Hankkeessa universaalien pelirajoitusten vastustus on rajoittunut rahapeliteollisuuden toimijoihin. Rahapeliyhtiöistä kuitenkin PAF on kannattanut julkisesti universaalia mallia, ja näkee sen välttämättömänä keinona uudistettaessa rahapelijärjestelmää haitat keskiössä. Kuulemistilaisuudessa PAF totesi, että kansalliset talletusrajat ovat välttämätön työkalu, ja niiden toteutusta varten on olemassa [ratkaisuehdotus](#).

Veikkaus Oy:n mukaan tappiorajojen tulisi olla yhtiökohtaisia. Rahapelialaa edustavan Rahapeliala ry:n mukaan universaalit talletus- ja tappiorajat romahduttaisivat järjestelmän tuotot ja kanavointiasteen ja tavoite pelihaittojen torjumisesta kääntyisi itseään vastaan. Rahapeliala ry:n mukaan ongelmapelaajat siirtäisivät tappiorajan täyttymisen jälkeen pois järjestelmän piiristä, eikä heitä saataisi helposti palaamaan säännellyn pelaamisen piiriin ja ongelmapelaajat jäisivät tällöin myös pois avun ja vastuullisen pelaamisen työkalujen piiristä.

Tilaisuuden ohella asiakokonaisuus on ollut julkisesti esillä mm. [Kauppalehdessä](#) (4.1.2024) ja [YLE:llä](#) (3.1.2024). Uutisoinnissa on painottunut teollisuuden näkökulma ja sen yhteydessä on annettu ymmärtää, että keskitetyn mallin rakentaminen yhteisten rajoitusten mahdollistamiseksi olisi mahdotonta tai erityisen vaikeaa. Helsingin yliopiston CEACG –tutkimuskeskus, Ehkäisevä päihdetyö Ehyt ry ja Peluuri julkaisivat 29.2. oman tiedotteensa, jossa peräänkuulutettiin yhteisiä tappiorajoituksia. Tiedotteessa painotettiin sitä, että rajat tarvitaan, koska lisenssijärjestelmään siirtyvät pelit ovat erityisen haitallisia. Tärkeänä pidettiin myös sitä, että haitalliseen pelikäyttäytymiseen puututtaisiin myös yhteisessä käytössä olevan pelidatan perusteella keskitetysti ja siten, että toimet eivät jää peliyhtiöiden itsesääntelyn varaan. Tiedotteessa tuodaan myös esille, että tutkimuksen perusteella Ruotsin nykyinen yhtiökohtaisten pelirajoitusten malli ei ole toimiva.

Peliestojen ja pelirajoitusten tekniset edellytykset

Pelirajoitusten arviointi kuuluu STM:n yhteydessä toimiva rahapelien haittariskien ja haittojen arviointiryhmän tehtäväalueeseen. Arviointiryhmä on arvioinut nykyisiä pelirajoituksia Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadataa ja muita aineistoja hyödyntämällä. Arviointiryhmä on selvittänyt myös keskitettyjen estojen ja rajoitusten teknisiä edellytyksiä, joiden käsittely painottuu tässä muistiossa.

Selvitystyön tuloksena voi todeta, että julkisesti esitetyt väitteet keskitettyjen pelirajoitusten teknisestä mahdottomuudesta tai haastavuudesta eivät pidä paikkaansa. Keskitetyt pelirajoitukset on mahdollista toteuttaa teknisesti eri tavoin. Operaattoreiden määrän lisääminen ei merkittävästi lisää pelaajien määrää nykyisestä ja pelaajien väestöosuus laskee (THL 2024), joten pelaamisen kokonaisvolyymi väestötasolla ei tule järjestelmämuutoksen seurauksena räjähdysmäisesti kasvamaan. Nykyisessä järjestelmässään Veikkauksella on useita pelitoimittajia ja pelirajat, jotka koskevat kaikkia yhtäaikaaisesti eri pelitoimittajia.

Tämä tarkoittaa sitä, että keskitetyn mallin rakentaminen ei olennaisella tavalla ole teknisesti vaativampaa kuin nykyinen järjestelmä.

Keskitetyn peliraja- ja estorekisterin tulisi arviointiryhmän selvitystyön mukaan olla viranomaisen hallussa. Parhaiten tämä soveltuisi osaksi valvovan viranomaisen tehtäviä. Olennaista teknisen rakentamisprosessin tarkemman määrittämisen kannalta on se, millaisia rajoja pelaaja voi asettaa, ja miten rajan ylittämisestä informoidaan pelaajaa ja pelioperaattoria. Eri työkalut eroavat sen suhteen, millaisia teknisiä kyvykkyyksiä ne edellyttävät. Sama rekisteri toimisi sekä peliestojen että muiden pelirajoitusten operointiin.

Keskitetyt pelirajoitukset lisenssipohjaisessa mallissa voisivat olla tietylle ajalle määriteltäviä pelaamisen estoja tai pelaamisen ajallista tai rahallista määrää rajoittavia. Pelaamista eli pelitapahtumia koskevat rajoitukset ja estot voivat koskea joko yksittäistä peliä, useaa peliä tai koko tarjontaa. Rahansiirtorajat puolestaan rajoittavat rahaliikennettä operaattoreiden pelitileille. Myös samanaikaiset sessiot usealla eri operaattorilla on rajoituksin teknisesti mahdollista estää. Estot ja rajoitukset on mahdollista toteuttaa puhtaasti pelaajan itse määrittelemänä, viranomaisen määrittelemänä, tai näiden yhdistelmänä siten, että pelaajan asettaa rajat viranomaisen määrittämien enimmäismäärien puitteissa, kuten nyt Veikkauksen pelirajoituskokonaisuuden päivä- ja kuukausikohtaisissa tappiorajoissa.

Selvitystyön perusteella näyttää siltä, että rahansiirtorajat olisivat jonkin verran halvempia toteuttaa ja teknisesti yksinkertaisempi vaihtoehto kuin tappiorajat. Rahansiirtorajoja ei toisaalta ole mahdollista kohdentaa tiettyihin peleihin, ellei näille rakenneta erillisiä pelitilejä, joten niitä on hankalaa kohdentaa erityisen haitallisiin peleihin. Tappiorajat on mahdollista toteuttaa teknisesti usealla eri. Käytännössä tappiorajat vaativat kaikkein pelaajan panosten ja ostojen keskitettyä tarkastelua. Tappiorajoituksia on mahdollista kohdentaa peli- ja pelityyppikotaisesti, joten ne on mahdollista kohdentaa erityisen haitallisiin peleihin joko kokonaan tai osin. Tällä hetkellä Veikkaus Oy:llä käytössä oleva vuositappioraja koskee kaikkea pelaamista, mutta asetustasoiset päivä- ja kuukausikohtaiset rajat ovat käytössä vain nopearytmisissä onnenpeleissä.

Teknisesti tappiorajoitukset voi toteuttaa joko niin, että operaattorit ovat vastuussa siitä, että ne tarkistavat jokaisen ostotapahtuman yhteydessä valvonnan järjestelmästä pelaajan tappioiden saldon tai tekevät tietylle summalle varauksen tappiorajan saldoon valvovan viranomaisen ylläpitämään rekisteriin. Toinen vaihtoehto on malli, jossa valvova viranomainen seuraa eri pelioperaattoreilla tapahtuvia pelitapahtumia ja ilmoittaa rajoituksen täytyessä pelioperaattoreille henkilön rajan täyttymisestä. Tässä mallissa valvoja on vastuussa siitä, että pelaajan pelirajat eivät ylitä. Malli olisi teknisesti helpompi toteuttaa kuin operaattoreiden vastuusta lähtevä malli, ja operaattoreiden näkökulmasta ketterämpi ratkaisu.

Tappioihin kohdentuvien työkalujen lisäksi arvioinnissa nousi esille mahdollisuus rakentaa kaikki pelioperaattorit samanaikaisesti kattava pelaamiseen käytettävää aikaa rajoittava malli. Tällöin tulisi määritellä tarkemmin mm. mitä aikaa mitataan, sivustolla kirjautuneena vietettyä aikaa vai itse pelaamiseen kulutettua aikaa. Tätä mallia ei tarkemmin ole selvitetty, eikä vastaavaa työkalua sisälly nykyiseen voimassa olevaan pelirajoituskokonaisuuteen.

Keskitetyt estot ja hallintavälineet edellyttävät viranomaisen ylläpitämään rekisteriä

Keskitetyt estot ja rajoitukset edellyttävät joka tapauksessa keskitettyä viranomaisen ylläpitämään rekisteriä riippumatta siitä, mitä yksityiskohtaiset työkalut sen sisällä olisivat. Tämä koskee myös hallitusohjelman mukaista keskitettyä peliestorekisteriä. Arviointiryhmän selvitystyön mukaan peliestot ja muut pelirajoitukset mahdollistava rekisteri olisi todennäköisesti rakennettavissa jo olemassa olevan valvontajärjestelmän rinnalle ja siinä olisi mahdollista hyödyntää jo tuotannossa olevia fyysisiä ja ohjelmallisia rakenteita.

Selvitystyön yhteydessä selvitettiin myös rekisterin tietojen hyödyntämistä osana STM:n ja THL:n lakisääteistä pelihaittatyötä. Tämä olisi toteutettavissa niin, että pelienhallintajärjestelmästä tiedot siirtyisivät edelleen valvonta- ja raportointijärjestelmiin, jolloin niitä voitaisiin hyödyntää myös osana STM:n ja THL:n lakisääteistä pelihaittatyötä. Tämä voisi tapahtua joko eri valvovan viranomaisen eri tahoille tarjoamana rajapintana tai itsepalveluportaalina. Rekisteri olisi mahdollista toteuttaa joko yhteisrekisterinä, tai sitten riittävät oikeudet tietoihin ja/ tai tiedonvaihto-oikeudet tulisi huomioida rahapelilainsäädännössä siten, että valvovalla viranomaisella rekisterinpitäjänä on selkeät perusteet luovuttaa tiedot pelihaittoja koskevien tehtävin toimeenpanoa varten. Pelihaittatyötä varten tarvittavat välttämättömät tiedot voivat olla myös muita kuin keskitettyjä rajoituksia koskevia, jolloin välttämättömät tiedot saattavat sijaita useissa eri viranomaisen ja/ tai pelioperaattorin rekisterissä. Tässä on huomioitava, että vastaavasti kuin voimassa olevassa lainsäädännössä, tietojen yhdistämiseksi muihin rekisteritietoihin (THL), tietoja tarvitaan osin tunnisteellisina.

Muissa pohjoismaissa ei valvonnalla tiettävästi ole suoraa yhteyttä lisenssitoimijoiden tietojärjestelmiin. Norjan yksinoikeuspohjainen malli muistuttaa Suomen nykyistä mallia, jossa rajoitukset on toteutettu operaattorin järjestelmissä ja estojen lisäksi pelaamisen rajoitukset kattavat koko monopoliyhtiön tarjonnan. Sekä Ruotsissa että Tanskassa estojärjestelmät on jaettu operaattoreiden kesken. Uusien operaattoreiden integrointiprosessi järjestelmiin kestää vaihtelevan ajan. Huomionarvoista on, että sekä peliestojen että muiden pelirajoitusten toimiva täytäntöönpano edellyttää järjestelmiltä riittävää ajantasaisuutta.

Ruotsin, Hollannin, Saksan ja Kanadan kokemuksia

Lisenssijärjestelmään siirtyneissä maissa (HY, THL) toteutetun haastattelututkimuksen alustavat tulokset tuovat lisävaloa keskusteluun keskitetyistä talletus- ja tappiorajoista eräissä muissa maissa, joissa on siirrytty lisenssijärjestelmään. Haastattelututkimuksessa mukana olleista maista Ruotsissa, Hollannissa ja Saksassa oli käytössä keskitetty peliestorekisteri. Asiantuntijahaastattelujen mukaan pelieston lisäksi otettiin useassa maassa järjestelmämuutoksen yhteydessä käyttöön myös talletusrajat tai tappiorajat.

Haastatteluissa nousivat esille operaattorikohtaisten rajoitusten ongelmat. Haastateltavat painottivat, että ilman keskitettyjä rajoja pelaajan on helppo siirtyä operaattorilta toiselle rajojen tullessa täyteen, rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi rajojen asettamisen tulee olla pakollista, eikä rajojen nopeaa muuttamista tule sallia.

Saksassa ja Ruotsissa peliestorekisterit kattavat sekä kivijalka- että nettipelaamisen. Hollannissa peliestojärjestelmään ei kuulu kaikki kivijalkapelaaminen, kuten urheiluvedonlyönti ja lottopelit, koska niillä ei ole samanlaista tunnistautumista.

Kanadan Ontariossa OLG:llä (Ontario Lottery and Gaming Corporation) oli peliestojärjestelmä jo ennen lisenssijärjestelmää, mutta Ruotsiin ja Hollantiin peliestojärjestelmä tuli vasta lisenssijärjestelmään siirtymisen myötä. Rekisterin uutuus selittää todennäköisesti, miksi sekä Ruotsissa että Hollannissa peliestoja on lisenssijärjestelmään siirtymisen jälkeen otettu huomattavan paljon. Hollannin peliestorekisterissä on nyt noin 55 000–60 000 henkilöä. Ruotsissa vuonna 2021 Spelpaus-järjestelmässä oli noin 40 000 henkilöä, vuonna 2022 noin 70 000 henkilöä, ja tällä hetkellä jopa 100 000 henkilöä.

Peliestojärjestelmät nähtiin kokonaisuutena hyvänä keinona vähentää haitallista pelaamista. Peliestoihin liittyi, ettei eston asettaneelle pelaajalle saa enää mainostaa, ja myös tämä nähtiin positiivisena. Kokonaisuutena pelaajien arveltiin hyvin löytäneen työkalun ja hyödyntävän sitä.

Myös ongelmia liittyen peliestojärjestelmän toteuttamiseen oli havaittu. Ruotsissa auttavaa työtä tekevän järjestön edustaja totesi, että vaikka peliesto on yksi lyhyen aikavälin työkalu, pidemmällä aikavälillä se ei

ratkaise mitään ilman muita interventioita. Hollannissa puolestaan oli havaittu, että peliestojärjestelmällä oli niin hankala nimi, etteivät pelaajat ymmärtäneet mikä se on. Lisäksi Hollannissa laki ei määrittele, miten peliestojärjestelmästä pitää tiedottaa lisensoitujen toimijoiden verkkosivuilla, minkä johdosta se ei ole aina riittävän hyvin esillä toimijoiden verkkosivuilla.

Sekä Hollannissa että Saksassa oli havaittu, että ehdoton valtaosa peliestojärjestelmään rekisteröidyistä henkilöistä oli itse rekisteröinyt itsensä. Saksassa ”99 % peliestoista on pelaajan tekemiä”, ja siinä suhteessa malli toimi hyvin. Ainakin Hollannissa myös perheenjäsenet voivat pyytää estoa läheiselle. Lisäksi operaattori voi asettaa pelieston duty of care –velvoitteeseen liittyvän kontaktin yhteydessä, mutta käytännössä peliyhtiön on kokemusten mukaan hyvin hankala rekisteröidä ketään estorekisteriin, sillä prosessi on hallinnollisesti hankala ja siihen liittyy yksityisyyden suojaan liittyviä ongelmia.

Talletusrajojen ja muiden pelikulutuksen hallintaan tarkoitettujen rajojen osalta useassa maassa oli ollut keskustelua siitä, miten rajat tulisi määritellä. Saksassa on käytössä 1 000 euron keskitetty kuukausittainen talletusraja. Haastateltava kuitenkin totesi, että haittanäkökulmasta summa saattaa olla liian suuri. Saman rahamäärän kuukausittainen käyttäminen alkoholijuomiin nähtäisiin Saksassa viitteenä haitallisesta alkoholinkäytöstä.

Rahapelioperaattorit osaltaan ovat todenneet, että yksilöillä tulisi olla vapaus valita rahapelaamiseen käytetty rahan määrä ilman valtion puuttumista. Yli 25-vuotiaat saksalaiset voivat nostaa talletusrajan 30 000 euroon kuukaudessa, mikäli he kykenevät osoittamaan omaavansa tähän riittävän varallisuuden. Haastatellut painottivat, että haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta näin korkeaa rajaa ei voida pitää enää rahapeliongelmia vähentävänä tai ehkäisevänä, vaan ollakseen tehokas, tulee rajan olla huomattavan matala. Tähän liittyen on hyvä huomata, että esimerkiksi Ruotsissa Svenska Spelillä on erilaiset talletusrajat nuorille aikuisille

Haastatteluissa nousi esille myös kehittämisideoita. Näistä keskeisimpiä olivat ehdotus Euroopan kattavan peliestojärjestelmän perustamisesta, jolloin myös muista Euroopan maista tuleva rahapelitarjonta olisi peliestojärjestelmän piirissä. Mallia voisi ottaa myös Ontariosta, jossa on puolestaan pohjoisamerikkalaiseen tapaan käytössä nk. geofencing, jonka ansiosta muiden provinssien tai maiden asukkaat eivät voi pelata ontariolaisilla sivustoilla. Esille nousi myös mahdollisuus perustaa lisenssimallissa yksi keskitetty rahapeliportaali, jonka kautta kaikkien lisensoitujen yhtiöiden sivustoille pääsisi, ja jonka kautta tunnistauduttaisiin. Tällaisen yhden portaalin kautta olisi helppoa pitää huoli keskitetyistä rajoista ja peliestoista, ja pitää huoli, että kuluttajansuojeluun liittyvät välineet ja vaatimukset ovat kunnossa. Rahapeliportaali voisi olla ratkaisu myös siihen, että tutkimuksen perusteella ihmiset eivät lisenssijärjestelmässä osaa tunnistaa mitkä yhtiöt järjestelmän piiriin kuuluvat ja mitkä eivät.

Yhteenvedo

Toisin kuin julkisissa kannanotoissa on annettu ymmärtää, ei keskitetyn mallin rakentaminen arviointiryhmän selvitystyön mukaan ei ole teknisesti vaikeaa, eikä sen rakentaminen olennaisella tavalla eroa jo käytössä olevista ratkaisuista. On selvää, että rakentaminen vaatii valmisteluaikaa ja resursseja, mutta näitä vaatii pelkästään hallitusohjelman mukaisen peliestojärjestelmän rakentaminen. Universaali malli on mahdollista rakentaa nykyistä valvonnan ja pelitoiminnan välistä dataliikennettä kevyemmällä tiedonkululla.

Perustietojen teknisten kyvykkyyksien rakentamisen tarpeista pitäisi kuitenkin olla riittävän ajoissa tiedossa, jotta valvonnan järjestelmien rakentamiseen jää aikaa ja myös operaattoreilla on mahdollisuus sopeuttaa omat järjestelmänsä uuteen malliin ja sen vaatimuksiin. Arvioita tarvittavista ajallisista ja rahallisista resursseista on mahdollista tarkentaa siinä vaiheessa, kun suunnitelmat toimeenpanosta eli käyttöön otettavista pelirajoituksista ovat tarkentuneet.

Kilpailutukseen, suunnitteluun ja testaukseen ennen järjestelmän käyttöönottoa on varattava riittävästi aikaa. Riippumatta yksityiskohdista, keskitetyn mallin rakentaminen tulisi aloittaa jo hyvissä ajoin vuoden 2024 aikana, jotta se voitaisiin ottaa käyttöön vuonna 2026. Aikatauluarviot vaihtelevat jonkin verran. PAF:in Precio Fishbone AB:llä teettämässä [selvityksessä](#) arvioidaan, että keskitetyn pelirajoitusratkaisun rakentaminen vaatisi 6 henkilön 6 kuukauden työpanoksen. Arvioissa ei ole huomioitu kilpailutukseen kuluva aikaa, ja myös tämän arvion mukaan valmistelu tulisi aloittaa hyvissä ajoin. Rahapelijärjestelmä ei voi käynnistyä ennen kuin tarvittavat tietotekniset järjestelmät ovat toimintakunnossa. Tämä on tärkeää huomioida järjestelmän uudistamista edistettäessä.

Lopuksi arviointiryhmä toteaa, että rahapelijärjestelmän uudistamiseen liittyy merkittäviä rahapelihaittoihin liittyviä riskejä, joskin myös mahdollisuuksia kehittää pelihaittojen ehkäisyä osana lainsäädännön uudistamista. Keskitetyt rajoitukset ovat välttämättömiä haittojen ehkäisyn näkökulmasta optimaalisen toteutuksen osana. Rahapelaamisessa on käynnissä kulttuurinen muutos, jonka myötä pelaajien väestöosuus laskee pienenevän pelaajajoukon sisältä ja pelikate näyttää tulevan yhä pienemmältä joukolta pelaajia. Heistä merkittävällä osalla on vähintään jonkinlaisia haasteita pelaamisen hallinnassa, osalla vakava peliriippuvuus. Asian ratkaisussa on osin kyse myös arvovalinnasta sen suhteen, onko tämä sellaista rahapelaamista, jota halutaan kanavoida järjestelmän sisään painottamalla pelaajan ja yksilön vapautta, vai pyritäänkö siihen, että pelaaminen ei ylitä kohtuuden rajoja.