Erityisasiantuntija Mari Pajula

Sosiaali- ja terveysvaliokunta perjantai 4.4.2025 klo 9:00 / HE 16/2025 vp / Asiantuntijapyyntö

STM:N ASIANTUNTIJALAUSUNTO SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNALLE; HE EDUSKUNNALLE UUTTA RAHAPELIJÄRJESTELMÄÄ KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 16/2025 VP)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä (STM) asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi. Tässä lausunnossa esitystä tarkastellaan erityisesti rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta. STM on osallistunut esityksen valmisteluun sekä selvittänyt ja koonnut tietoa uudistukseen liittyvistä kokonaisuuksista.[1]

STM:n hallinnonalan huomiot esitetystä kokonaisuudesta

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) vastaa vuoteen 2030 ulottuvan rahapelipoliittisen ohjelman (Valtioneuvoston julkaisuja 2022:40) koordinaatiosta ja kehittää valtioneuvostotasolla rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä rahapelipoliittisista ja sosiaali- ja terveyspoliittisista toimista muodostuvana kokonaisuutena.

Rahapelipolitiikan tavoite on Suomessa vakiintuneesti ollut rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisy ja vähentäminen. Järjestelmäuudistuksen tavoitteenasettelu on vakiintuneen linjan mukainen. On tärkeää, että lain tarkoitus rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi on kirjattu myös esitysluonnokseen uudeksi rahapelilaiksi (1 §) selkeästi.

On kannatettavaa, että STM:n hallinnonalan tehtävät (luku 10) rahapelihaitoissa säilyisivät nykyisiä vastaavina, ja luvun 9 mukaisilla valtionavustuksilla mahdollistettaisiin jatkuvuus sähköisille anonyymeille pelihaittapalveluille (ml. auttava puhelin), hyvinvointialueiden lakisääteisten palveluiden kehittämistyön tuelle ja THL:n ulkopuoliselle tieteelliselle tutkimukselle. STM:ssä on käynnistetty esitykseen sisältyvien asetuksenantovaltuuksien mukaisesti valtionavustuksia

[1] STM:n yhteydessä toimiva rahapelitoiminnan haittariskien ja haittojen arviointiryhmä teki hallitusohjelmassa tarkoitetun selvityksen raha-automaattien siirtämisestä erillisiin valvottuihin tiloihin https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/25a245cb-64d6-46c8-b4ab-7918267a6bd9/31d6448d-6a96-46c0-87fb-7f54967f1d92/KIRJE_20240708110939.PDF. Arviointiryhmä valmisteli lisäksi muistion "Keskitetty peliestojärjestelmä ja muut pelihaittojen hallintakeinot lisenssijärjestelmään siirryttäessä"

koskevan asetuksen valmistelu, jossa mm. säädettäisiin tarkemmin määrärahan käyttösuunnitelman vahvistamisesta. Vallitsevassa järjestelmässä valtioavustuskokonaisuuteen kuuluvat ja STM:n hallinnonalan tehtävien mukaiset toiminnot on rahoitettu Veikkaus Oy:n kautta, uudessa järjestelmässä vastaavat toiminnot siirtyisivät valtion budjetista rahoitettavaksi.

Onnistunut pelihaittatyön rahoitusmallin muutos edellyttää, että näille toiminnoille löytyy valtion budjetista rahoitus riittävällä tasolla. Hallituksen esitykseen kirjattu 6 miljoonaa euroa vuositasolla riittäisi kattamaan edellä mainittujen toimintojen rahoituksen huomioiden mm. erityisen tarpeen anonyymeille sähköisille palveluille pelihaittoihin. Pelaamisen ja pelihaittojen digitalisoituessa myös apua haetaan yhä useammin sähköisistä kanavista. Riittävän pelihaittatyön rahoitustason järjestymistä budjettirahoitteisella uudella mallilla on muutosvaiheessa tärkeää seurata tarkasti, ja arvioida tarvittaessa toimiluvanhaltijoilta perittävän pelihaittamaksun käyttöönottoa.

On erinomaista, että STM:n hallinnonalan työssä voitaisiin hyödyntää uuden toimiluvanhaltijoilta saatavia tietoja kokoavan pelihaittarekisterin tietoja. Tällä on merkittävä potentiaali haittojen seurannassa ja tutkimuksessa sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämisessä. Toimivalla rakenteella ja riittävällä rahoituksella esitykseen sisältyvälle pelihaittatyön kokonaisuudelle voidaan osaltaan vähentää niitä merkittäviä pelihaittojen kasvun ja kärjistymisen riskejä, joita esitykseen sisältyy.

Esityskokonaisuuden ongelmana haittojen näkökulmasta on rahapelihaittojen ehkäisystä lähtevän uudistuksen pääasiallisen tavoitteen ja sen käytännön toteutuksen välinen ristiriita erityisesti rahapelien toimeenpanoa, markkinointia ja järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan saatavuuden rajoittamista koskevissa asiakokonaisuuksissa. Kanavointiastetta ei tulisi kasvattaa keinoilla, jotka lisäävät haittoja.

Tehokkain keino ehkäistä ja vähentää rahapelihaittoja on rajoittaa saatavuutta, mikä on tärkeää erityisesti korkean riskin rahapelien osalta. Esitetyssä muodossa järjestelmäuudistus tulee kuitenkin kiistatta lisäämään saatavuutta juuri korkeimman haittariskin peleissä merkittävästi. Toimiluvanhaltijoihin kohdentuva rahapelien toimeenpanoa koskeva sääntely sisältää esityksessä huomattavasti nykyistä vähemmän haittojen ehkäisyä ja vähentämistä korostavia elementtejä ja markkinoinnin sääntely on huomattavan sallivaa. Järjestelmän ulkopuoliseen tarjontaan ei myöskään kohdistu tarvittavia rajoitustoimia, joilla voitaisiin haittojen näkökulmasta kestävällä tavalla edistää järjestelmäuudistuksen toissijaisen kanavointiasteen parantamistavoitteen toteutumista.

Suomalaisten kiinnostus rahapelaamista kohtaan on ollut vähenemässä, mitä on pidettävä hyvänä asiana huomioiden rahapelaamiseen liittyvän kasvavan riippuvuusriskin ja haitat. Kulttuurisen muutoksen seurauksena pienenevä rahapelaamisen kokonaiskate tulee yhä pienemmältä joukolta pelaajia. Samaan aikaan pelien elinkaari lyhenee ja peliteollisuus kehittää yhä koukuttavampia

elementtejä rahapeleihin pitääkseen pelaajat kiinni rahapeleissä ja mahdollistaakseen tuottavan liiketoiminnan ja kääntääkseen kulutuksen uudelleen nousuun. Erityisessä riskiryhmässä ovat nuoret ja nuoret aikuiset, mistä myös rahapelihaittoja kohtaavat sote-ammattilaiset ovat ilmaisseet huolensa rahapelijärjestelmän muutoskohdassa[2].

Vapaamman liiketoiminnan salliminen rahapelilainsäädännöllä yhtäaikaisesti kulttuurisen muutoksen kanssa on yhteiskunnan kokonaisedun ja kansantalouden kannalta epäedullista. Jos rahapelikulutus väestötasolla kasvaa, tulee kasvu todennäköisesti ihmisiltä, joilla on jo valmiiksi taloudellisesti vaikeaa, mahdollisesti kasvavan velkaantumisen myötä. Toisin kuin usein esitetään, järjestelmämuutos saattaa olla valtiolle taloudellisten vaikutusten näkökulmasta epäsuotuisa sekä suoraa tuloutusta tarkasteltaessa että välilliset vaikutukset lisäksi huomioiden. Sosiaali- ja terveydenhuollon ja talous- ja velkavaikeuksissa auttavien palveluiden kuormitus tulee todennäköisesti muutoksen myötä kasvamaan.

Toinen yleinen virheellinen käsitys on se, ettei uudessa järjestelmässä olisi sääntelyn ulkopuolelle jääviä yhtiöitä, jotka kohdentavat palveluitaan Suomeen. Kaikkien toimijoiden saaminen saman regulaation piiriin on ollut keskeinen argumentti järjestelmämuutoksen välttämättömyyden puolesta argumentoitaessa. Toisaalta vaikka peliteollisuus on esittänyt yleisesti tyytyväisyyttään esitykseen, se on tuoreeltaan toisaalta ryhtynyt nostamaan esille sitä, että toimijoita tulee jäämään säännellyn markkinan ulkopuolelle aktiivisiksi toimijoiksi. Lisenssijärjestelmään aiemmin siirtyneiden maiden esimerkit osoittavat, että lisenssimallissakin järjestelmän ulkopuolista tarjontaa käytetään tyypillisesti teollisuuden argumentoinnissa uusia sääntelyn kevennyksiä edistettäessä. Ilman riittäviä reguloituun markkinaan kohdentuvia pelihaittoja torjuvia elementtejä pelaaminen järjestelmän sisällä ei ole vähäriskisempää kuin sen ulkopuolellakaan.

Rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukevia toimia on välttämätöntä panna toimeen huolimatta järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan olemassaolosta, ja osaltaan juuri sen takia. Korkean riskin rahapelien tarjontaa ja näkyvyyttä riittävästi rajoittava politiikka ei ole vain olemassa olevan kulutuksen kanavointia, vaan myös sijoitus aikuistumisen kynnyksellä oleviin nuoriin riskiryhmänä sekä tuleviin sukupolviin, joiden elinympäristön kyllästäminen rahapelimarkkinoinnilla ja korkean riippuvuusriskin pelituotteita lisää väistämättä myös järjestelmän ulkopuolelle pelaamista. Näkyvä tarjonta luo kysyntää osaltaan myös muissa väestöryhmissä.

Rahapelitoiminnan sääntelyä koskevat muutostarpeet rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta

[2] Rahapelihaittoja kohtaavien ammattilaisten huolet rahapeliympäristön kehityksestä (Grundström J., Heiskanen M., Karlsson N. THL, julkaistaan pian)

Esityksen taloudellisia ja haittoihin liittyviä vaikutuksia neutraalin tietopohjan valossa tarkasteltaessa vaatimukset lainsäädäntömuutosten kiirehtimisestä jopa esityksen aikataulua nopeammin näyttäytyvät epäjohdonmukaisina.

Lainsäädäntöhankkeelle asetetun kiireellisen aikataulun vuoksi vaihtoehtoisia toteutustapoja ei ole huolellisesti ehditty arvioimaan. Esitetyssä muodossa järjestelmämuutos merkitsee huomattavaa riskiä rahapelihaittojen ja vakavan peliriippuvuuden kasvusta.

Rahapelijärjestelmän uudistaminen tarvitsee merkittävien rahapelihaittoihin liittyvien riskien ja puutteiden vuoksi jatkohankkeen, jossa tulisi kehittää lainsäädäntöä haittojen ehkäisyä ja vähentämistä paremmin korostavaan suuntaan. Lisäksi tarvitaan välittömästi uuden järjestelmän kanssa käyttöönotettavaa asetustasoista sääntelyä haittariskien vähentämiseksi. Jatkotyössä on tärkeää huomioida nuoret aikuiset (18–24-vuotiaat) riskiryhmänä ja erityistä suojelua vaativana väestöryhmänä.

Jatkohankkeen tulisi pohjautua huolelliseen lisäselvitykseen ja arviointiin muutosten vaikutuksista haittoihin. Jatkotyössä tulisi edistää rahapelipoliittisen ohjelman tavoitteiden mukaisesti haittojen näkökulmasta mahdollisimman hyvin toimivaa rahapelijärjestelmään valitussa järjestelmämallissa. STM:n hallinnonalan seurantaa, arviointia ja tutkimusta kohdennetaan muutosvaiheessa erityisesti rahapelijärjestelmämuutokseen ja eri toimenpiteiden rahapelihaittoihin kohdentuviin vaikutuksiin, ja tämä tieto tullaan valjastamaan rahapelipoliittisen ohjelman tiedolla johtamisen kokonaisuuden kautta jatkotyötä tukemaan.

Raha-automaatit fyysisissä ympäristöissä

Jatkotyössä huomiota on tärkeää kohdentaa kaikkiin toimivan rahapelijärjestelmän kannalta tärkeisiin asiakokonaisuuksiin. STM:n yhteydessä toimiva rahapelien haittariskien ja haittojen arviointiryhmä on laatinut järjestelmän muutoshankkeelle hallitusohjelmassa tarkoitetun selvityksen, joka koskee fyysisten raha-automaattien eli pelikoneiden siirtämistä erillisiin valvottuihin tiloihin. Arviointiryhmä eritteli muistiossa sääntelyvaihtoehdot ja niiden vaikutukset haittoihin. Haittojen näkökulmasta tehokkaimmaksi malliksi todettiin hajasijoitusjärjestelmästä luopuminen, mutta haittojen todettiin voitavan ehkäistä ja vähentää nykyistä paremmin myös hajasijoitusmallia kehittämällä.

Käsiteltävänä oleva esitys lähtee hajasijoitusmallin säilyttämisestä ilman haittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamiseen pyrkiviä muutoksia. Koska pelikoneiden sääntely perustuu paljolti asetustasoiseen sääntelyyn, sisältää esitys nykymuodossaan riskin siitä, että raha-automaattien saatavuus ja haitat lisääntyisivät suhteessa nykytilaan. Tämän estämiseksi tulisi varmistaa vähintään, että raha-automaattipelaamista koskevat tappiorajoitukset on asetustasolla varmistettu muuttuvaan hallintakokonaisuuteen sopiviksi, ne ovat riittävän alhaiset, ja pelien piirteiden sääntelyllä varmistetaan rajat itse tuotteille. Tämä

tarkoittaa käytännössä sitä, että automaattien tuotepiirteet (ml. kierronnopeus), pelipanokset ja suurimmat sallitut ovat maltillisia. Tällä varmistetaan, etteivät pelikoneiden sisältämät pelit jatkossa vastaa netissä tarjolla olevia kaikkein koukuttavimpia pelejä. Veikkaus on tuoreeltaan höllentänyt vastuullisuustyökalujaan osaltaan koskien peliautomaatteja, mikä osoittaa sitä, että tärkeimmät haittojen ehkäisyn elementit tulee varmistaa lainsäädännön kautta.

Keskitettyjen pelaamisen hallinnan välineiden turvaaminen ja huolenpitovelvollisuus

Saatavuuden ja rahapelihaittojen riskin kasvu verrattuna nykytilaan liittyy keskeisesti universaalien pelaamisen hallintatyökalujen käytöstä poistumiseen (erityisesti tappio- ja rahansiirtorajat). Jatkotyössä on tarpeen arvioida uudelleen kaikki toimiluvanhaltijat kattavien universaalien pelinhallintavälineiden käyttöönottoa. Keskitetty malli olisi paitsi tehokas keino haittojen torjumisessa, myös luvanhaltijakohtaisia rajoja asiakasystävällisempi ja käyttökokemukseltaan pelaajille miellyttävämpi ratkaisu. Pelaajat hyötyisivät siitä, että heillä olisi käytössään toimivat mahdollisuudet hallita ja seurata omaa pelaamistaan kokonaisuutena. Esitetyn yhtiökohtaisen mallin ongelma on lisäksi se, että tappiorajoja koskeva asetuksenantovaltuus ei ole luonteeltaan velvoittava. Tarpeet harkinnanvaraisen asetustasoisen sääntelyn osalta on koottu lausunnon loppuun.

Monessa mielessä ongelmallisen yhtiökohtaisen mallin sijaan keskitetyt viranomaisvetoiset hallintatyökalut vähentäisivät myös painetta huolenpitovelvollisuuden kautta tapahtuvaan haittojen ehkäisyyn. Tämä keventäisi yhtiöiden taakkaa haittojen ehkäisystä. Huolenpitovelvollisuus on lakiin perustuva velvoite pelintarjoajille seurata asiakkaidensa pelikäyttäytymistä ja toimia havaittaessa viitteitä ongelmallisesta pelikäyttäytymistä. Keskeinen ongelma huolenpitovelvollisuuden osalta on se, miten varmistetaan haittojen ehkäisyn näkökulmasta toimivat ja yhtenäiset käytännöt huolenpitotoimille yhtiöiden toimesta[3]. Esitys ei nykymuodossaan mahdollista asetustasoista sääntelyä näistä. STM:n yhteydessä toimiva rahapelin haittariskien ja haittojen arviointiryhmä valmistelee parhaillaan ohjeistusta toimiluvanhaltijoille haittojen ehkäisyn näkökulmista toimivan ja mahdollisimman yhtenäisen kokonaisuuden rakentamiseksi. Velvoittavien määräysten antaminen olisi tähän toimivampi malli. Nykyisen esityksen mukaisesti lainsäädännön edellyttämä taso huolenpitovelvollisuuden toimeenpanolle jää tulkinnanvaraiseksi ja on huomattava riski siitä, etteivät kaikki toimijat noudata suositustasoisina annettavia ohjeita. Toimiva malli vaikuttaisi edellyttävän selkeitä viranomaisen toimesta annettavia kriteereitä huolenpitovelvoitteen toimeenpanosta, kuten hallituksen esityksessä todetaankin. Myös teollisuus on viestinyt toivovansa kriteerejä.

[3] Duty of care, data science, and gambling harm: A scoping review of risk assessment models; Marionneuau, Ristolainen, Roukka 2025.

Velvoittavia kriteerejä olisi kuitenkin mahdollista antaa vain asetuksenantovaltuuksia tältä osin laajentamalla.

Markkinointia tulisi rajoittaa

Keskeinen ongelma esitetyssä markkinointikokonaisuudessa on muutos, joka mahdollistaa jatkossa kaikkein korkeimman haittariskin rahapelien markkinoinnin. Sähköisten raha-automaatti- ja kasinopelien markkinoinnin kautta tapahtuva saatavuuden ja näkyvyyden lisääntyminen on merkittävä ongelma, ja rajoituksia erityisesti näiden pelien markkinointiin olisi tarpeen säätää. Tällä hetkellä näiden pelien markkinointi on kokonaan kielletty.

Järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan rajoittaminen

Esitys korostaa kanavointiasteen eli säännellyn rahapelitoiminnan piirissä tapahtuvan pelaamisen osuuden kasvattamista. Kanavointiasteen nostamista tavoitellaan esityksessä keinovalikoimalla, joka lisää korkean riskin rahapelien saatavuutta saavutettavuutta. Haittojen näkökulmasta kestävä keino edistää tätä tavoitetta olisi sen sijaan järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan saatavuuden rajoittaminen. Myös esityksessä on todettu, että näitä keinoja ei ole aikataulusyistä ehditty järjestelmällisesti arvioimaan. Tämä työ on tärkeää viedä loppuun. Uusia keinoja on välttämätöntä ottaa käyttöön.

Rahapelien ominaisuuksia tulisi hallita

Vähälle huomiolle jäänyt seikka rahapeliuudistuksessa on se, että korkean ja jopa kaikkein korkeimman riskin sähköisten rahapelituotteiden piirteiden sääntely on vaarassa loppua kokonaan, ellei harkinnanvaraista asetustasoista sääntelyä oteta käyttöön pelien tahtia ja muita ominaisuuksia koskevien määräysten osalta. Asetustasoisen sääntelyn tarve on ilmeinen peliteollisuuden tuodessa markkinoille uusia yhä koukuttavampia piirteitä sisältäviä pelejä. Uudenlaiset koukuttavat elementit ja niiden yhdistelmät ovat lisääntyneet ja muutos jatkuu edelleen teollisuuden hyödyntäessä mm. tekoälyä tuotekehityksessään. Pelityyppien erot myös hämärtyvät. Ilman tuoteominaisuuksiin kohdentuvaa sääntelyä peliteollisuus saa täysin vapaat kädet tuoda markkinoille haittoja ja riippuvuutta yhä herkemmin aiheuttavia pelituotteita.

Asetustasoisen sääntelyn tarve

Asetustasoista sääntelyä tulisi valmistella harkinnanvaraisten asetuksenantovaltuuksien osalta seuraavasti:

- Rahapelitoimiluvanhaltijan osalta toimiluvanhaltijakohtaiset vuorokausi-, kuukausi- ja vuosikohtaiset enimmäistappiorajat, jotka koskevat sähköisiä raha-automaattipelejä, sähköistä rahapelibingoa, virtuaalivedonlyöntipelejä ja sähköisiä kasinopelejä (sähköistä pokeripeliä lukuun ottamatta).

- Rahapelitoimiluvanhaltijan rahapelien suurimmat sallitut pelipanokset ja pelivoitot, toimeenpanomuoto- tai pelikohtaiset pelien tahtia ja muita ominaisuuksia koskevat määräykset sekä toimeenpanomuoto-, peli- ja pelaajakohtaiset määrälliset ja ajalliset rajoitukset.
- Tarvittavat yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapelien toimeenpanomuoto-, peli- ja pelaajakohtaiset määrälliset ja ajalliset rajoitukset.
- Yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapelien sallitut myyntiajat.
- Yksinoikeustoimiluvanhaltijan osalta vuorokausi-, kuukausi- ja vuosikohtaiset enimmäistappiorajat (raha-automaattipelit, sähköiset rahapika-arvat ja nopearytmiset sähköiset veikkauspelit).
- Yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapelien tahtia ja muita ominaisuuksia sekä määrällisiä ja ajallisia rajoituksia koskevat määräykset (SM asetus pelisäännöistä).

Lisäksi olisi syytä arvioida, onko tarpeen säätää asetuksella menettelystä, jolla pelaaja tunnistautuu rekisteröityneeksi pelaajaksi.