Takuusäätiö

25.4.2025

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta
Aika: tiistai 29.04.2025 klo 10.00
Asia: HE 16/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi

ETÄKUULEMISTILAISUUTTA TUKEVA KIRJALLINEN ASIANTUNTIJALAUSUNTO EDUSKUNNAN SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNALLE, HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE UUTTA RAHAPELIJÄRJESTELMÄÄ KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

Takuusäätiö kiittää mahdollisuudesta lausua eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi.

Takuusäätiö on valtakunnallinen sosiaalialan järjestö, joka osana toimintaansa tukee velkaongelmien ehkäisyä ja ratkaisemista. Takuusäätiöllä on lisäksi vahvat yhteydet sosiaali-, terveys- ja järjestöalan ammattilaisiin sekä vapaaehtoisiin, jotka kohtaavat ongelmallisen rahapelaamisen vuoksi taloudellisiin vaikeuksiin joutuneita ihmisiä. Takuusäätiö keskittyy lausunnossaan erityisesti ongelmallisesta rahapelaamisesta aiheutuneiden talous- ja velkaongelmien ja niiden ehkäisemisen näkökulmaan.

Rahapelilainsäädännön ja koko rahapelijärjestelmän uudistaminen on yksi Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman suuria uudistuksia. Uudistuksen tavoitteeksi on hallitusohjelmaan kirjattuna, että: ”Hallitus uudistaa Suomen rahapelijärjestelmää avaten sitä lisenssimallilla kilpailulle viimeistään 1.1.2026. Uudistuksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja sekä parantaa rahapelijärjestelmän kanavointiastetta.”

Järjestelmän ja samoin myös rahapelaamista koskevan lainsäädännön uudistamisen päätavoitteena on siis ”ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja”. Tämä tavoite on Takuusäätiön näkemyksen mukaan erittäin kannatettava. Valitettavasti valmistelun eri vaiheissa on kuitenkin vaikuttanut siltä, että rahapelilainsäädännön uudistamisen johtavana tavoitteena on ollut hallitusohjelmakirjauksen sijaan ”rahapelijärjestelmän avaaminen markkinatoimijoille sekä verotuottojen maksimointi”.

Järjestelmän uudistamistyössä on jäänyt selkeästi vähemmälle huomiolle esimerkiksi rahapelaamisesta yhteiskunnalle aiheutuvien taloudellisten haittojen arviointi ja toimenpide-ehdotukset niiden minimoimiseksi sekä rahapelihaittojen ehkäisemisen ja varhaisen puuttumisen vahvistamisen toimenpiteet. Samaan aikaan, kun valtiolle tulee uudesta mallista verotuloja, sen kansalaiset ovat näiden tuottojen moninkertaisia maksajia, taloudellisten tappioidensa kautta. Ja monet näistä tappioista päätyvät lopulta myös yhteiskunnan taloudellisiksi kokonaistappioiksi. Saatavilla olevat verotuotot eivät asiantuntijoiden mukaan likimainkaan kata näitä yhteiskunnan kokonaistappioita. Tämän huomioiminen on Takuusäätiön näkemyksen mukaan erittäin tärkeää, jotta Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukainen tavoite voidaan saavuttaa. Takuusäätiön näkemyksen mukaan hallitusohjelman tavoite ei tule saavutetuksi sillä, että järjestelmä saadaan uudistettua, vaan vasta sillä, että uudistuksen tavoite ”ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja” toteutuu.

Yksityiskohtaisina kommentteina, hallituksen esityksestä eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi, Takuusäätiö haluaa nostaa esiin seuraavat huomiot:

> **24 §:** Takuusäätiö haluaa kiinnittää lainsäätäjän erityisen huomion siihen, että nyt esillä olevassa lakiesityksessä ei suojella nuoria aikuisia rahapelihaitoilta millään erityistoimilla, vaikka tutkimusten mukaan tämä ikäryhmä on erityisen altis rahapelihaitoille. Nuoret aikuiset näkyvät ongelmallisen rahapelaamisen

kohderyhmänä vahvasti myös Takuusäätiön asiakkaissa. Esimerkiksi Takuusäätiön velkajärjestelyasiakkaista toisella vuosineljänneksellä 2024 tehdyn otoslaskennan mukaan rahapelaamisen vuoksi taloudellisiin ongelmiin joutuneista 57 % oli alle 30-vuotiaita ja 89 % alle 40-vuotiaita. Suurin ja eniten kasvava ryhmä Takuusäätiön asiakkaissa on 18-29 -vuotiaat nuoret aikuiset. Jos nuorella aikuisella on jo alle 30-vuotiaana kymmenien tuhansien eurojen rahapelivelat, on tällä kiistämättä pitkän aikajänteen yhteiskunnallisia haittavaikutuksia. Nuorten aikuisten rahapelihaittoja olisi kuitenkin mahdollista ehkäistä esimerkiksi matalamman ikärajan (24 §) tai matalampien kulutus- ja tappiorajojen (30 §) avulla.

25 §: Takuusäätiö kannattaa pykälässä 25 ehdotettuja velaksi pelaamisen, ilmaispelien ja alennusten tarjoamisen kieltoja. Rahapelien velaksi pelaamisen estämiseksi tulee jatkossa käyttää kaikkia käytettävissä olevia keinoja, koska taloudelliset tappiot ja niiden myötä myös talous- ja velkaongelmat muodostavat erittäin suuren osan rahapeliongelmien konkreettisista haitoista. Takuusäätiön näkemyksen mukaan viranomaisten tulee myös jatkossa etsiä keinoja rahapelaamista varten tapahtuvan velanoton minimoimiseksi, yhteistyössä rahoituslaitosten kanssa.

26 §: Rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta on hyödyksi, että kaikenlaiset talletusbonukset, kanta-asiakkuusohjelmat, hyödykkeet ja muut vastaavat edut ja ominaisuudet, joilla kannustetaan asiakkaita pelaamaan enemmän tai joilla palkitaan pelaamisen määrästä, taikka talletusten suuruudesta, olisivat kiellettyjä. Niiden tehtävänä ei Takuusäätiön arvion mukaan voi olla mikään muu, kuin kannustaa rahapelaajaa pelaamaan entistä enemmän. Bonusten yms. salliminen johtaa todennäköisesti siihen, että pelitilejä luodaan enemmän ja pelitilien määrä korreloi myös rahapelaamisen volyymin sekä ongelmien esiintyvyyden kanssa vahvasti. Ilmiö näkyy rahapeleistä aiheutuvia talous- ja velkaongelmia käsittelevissä palveluissa. Esimerkiksi Takuusäätiöstä velkajärjestelyä hakevien asiakkaiden tiliotteiden perusteella lähes kaikki heistä pelaavat useiden eri kasinopeliyhtiöiden pelitileiltä samaan aikaan.

28 §: Kuten pykälässä 28 esitetään, pelaamisen tulee tapahtua ainoastaan vahvasti tunnistautuneena. Takuusäätiö pitää tätä erittäin tärkeänä, sillä tämä ehkäisee säätiön asiantuntijoiden arvion mukaan velkaantumisen ja väärinkäytösten riskiä.

29 §: Takuusäätiö kannattaa pykälässä 29 esitettyä pelaajan mahdollisuutta estää ilmoituksellaan kaikki rekisteröitymistä edellyttävä pelaaminen kuten myös asettaa peli- tai peliryhmäkohtaisia estoja. Estoilmoituksen tekemisen pitää olla helppoa ja vuorokaudenajasta riippumatonta. Eston tulee astua voimaan välittömästi ja siihen tulee sisältyä täysi markkinointikielto. Samalla eston asettajalle tulee olla tarjolla kattavasti tietoa apu- ja tukipalveluista, mukaan lukien rahapeliongelmasta johtuvien talous- ja velkaongelmien ratkaisupalvelut. Toimiluvan haltijoita tulee Takuusäätiön näkemyksen mukaan velvoittaa informoimaan näkyvästi pelaajia pelinesto- ja avunsaantimahdollisuuksista.

30 §: Hallitus ei esitä lainsäädäntöesityksessään kaikkia toimiluvanhaltijoita koskevia yhteisiä, universaaleja kulutusrajoja. Rajat on esityksen pykälässä 30 rajattu yhtiökohtaisiksi ja niiden tarkempi määrittely on jätetty asetusten varaan. Takuusäätiön näkemyksen mukaan tämä ei mahdollista hallitusohjelman, ylivelkaantumisen ehkäisemisestä koskevan, tavoitteen toteutumista. Jotta rahapelaamista voidaan hallita ja rahapelihaittoja ehkäistä ja vähentää hallitusohjelman mukaisesti, pitää rahapelikulutusta kyetä tarkastelemaan yksilötasolla kokonaisuudessaan. Takuusäätiön asiakastyössä havaitaan jatkuvasti,

että monet rahapeleistä velkaantuneet pelaavat useiden eri rahapeliyhtiöiden rahapelejä yhtäaikaisesti. Tämä heikentää pelaamiseen käytetyn rahan ja pelitappioiden kokonaismäärän hahmottamista. Kulutusrajat eivät myöskään ota huomioon pelaajan tosiasiallista maksukykyä. Takuusäätiön näkemyksen mukaan, lainsäädännöllä tulisi turvata kuluttajille mahdollisuus seurata omaa rahapelikulutustaan keskitetyn rekisterin avulla ja tämän kehitystyö tulisi aloittaa välittömästi.

34 §: Takuusäätiön asiantuntijanäkemyksen mukaan ns. huolenpitovelvollisuus pitäisi lainsäädännössä määritellä tarkemmin, kuin mitä pykälässä 34 on määritelty. Lakiesitykseen kirjoitettu huolenpitovelvollisuus jättää liikaa tulkinnanvaraa ja vaatisi selkeämmin määriteltyjä velvoitteita. Esimerkiksi taloudellisten haittojen riskin kokonaisarviointi on vaikeaa ilman keskitettyjä talletus- ja tappiorajoja.

51 §: Takuusäätiö kannattaa pykälässä 51 esitettyä säännöstä, että markkinoinnin tulee tapahtua omissa kanavissa. Säätiön näkemyksen mukaan kolmansien osapuolien toteuttaman markkinoinnin ja vuorovaikutteisuuden (ns. vaikuttajamarkkinointi) kieltäminen on välttämättömän tärkeää. Takuusäätiö pitää samaan aikaan kuitenkin huolestuttavana pykälän 51 esitystä, jonka mukaan kaikkein haitallisimpien rahapelien (kuten netissä pelattavat raha-automaatit ja kasinopelit) markkinointi sallittaisiin lainsäädännöllä. Tämän myötä myös rahapelien markkinoinnin volyymi ja eri rahapelien näkyvyys tulevat moninkertaistumaan. Markkinoinnin huolellinen säätely on rahapelihaittojen ehkäisyn kannalta erityisen tärkeässä roolissa, mutta markkinoinnille ei ole esityksessä määritelty erityisempiä ajallisia tai määrällisiä rajoituksia.

52 §: Pykälässä 52 esitetty kielto liittää markkinointiin luottojen tai muiden vastaavien rahoitusinstrumenttien markkinointia sekä markkinoida rahapelejä taloudellisten ongelmien ratkaisukeinona tai keinona taloudellisen aseman parantamiseksi on myös erittäin tärkeää.

56 §: Takuusäätiö pitää 56 pykälässä ehdotetun urheilusponsoroinnin sekä 51 pykälässä esitetyn ulkomainonnan sallimista kaikille toimijoille heikennyksenä nykytilaan. Esimerkiksi Takuusäätiön asiakkailla näkyy ulkomaisten kasinopelien pelaamista tiliotteilla runsaasti jo nyt, ja sponsoroinnin ja markkinoinnin lisääminen tuskin vähentävät ko. peliyhtiöiden positiivista mielikuvaa ja niiden tarjoamien rahapelien kautta tapahtuvaa ongelmavelkaantumista.

57 §: Lainsäädäntöesityksen pykälässä 57 esitetään säädettäväksi toimivaltaisesta valvontaviranomaisesta. Takuusäätiön näkemyksen mukaan tämä pykälä on koko järjestelmän toimivuuden kannalta erityisasemassa. Kokonaan uudenlainen rahapelijärjestelmä tarkoittaa myös rahapelaamisen kulttuurista muuttumista. Jo aikaisemmassa yhden toimijan mallissa on aika ajoin todettu haasteita valvonnan ja rahapelijärjestelmän toimivuuden välillä, joten näiden voi olettaa lisääntyvän merkittävästi useamman toimijan mallissa, jossa myös rahapelaamisen markkinointi on merkittävästi nykyistä suurempaa. Lainsäädännön suunnittelu- ja valmisteluvaiheessa on valvontaviranomaisen kooksi useaan otteeseen esitetty arviota tarpeesta lähes sadan henkilötyövuoden kokoiselle viranomaiselle. Takuusäätiön arvion mukaan tämä on myös kokoluokka, josta tulee lähteä liikkeelle, kun otetaan huomioon merkittävästi kasvavat valvontatehtävät, joita esim. tarjolla olevien pelien määrän moninkertaistuminen ja toimiluvan haltijoiden valvominen sekä ns. tulevaisuudessakin ulos valuvan pelaamisen estäminen edellyttävät. Takuusäätiö kantaa lainsäädännön tässä vaiheessa suurta huolta siitä, että Suomeen saadaan valvontaviranomainen, joka kykenee suoriutumaan

tehtävästään heti järjestelmän uudistamisen alusta alkaen. Jo pelkkä arvioidun kokoluokan mukaisen viranomaistoimijan rakentuminen vie rekrytointeineen, koulutuksineen ja organisoitumisineen merkittävästi aikaa, puhumattakaan samaan aikaan tapahtuvasta merkittävästä toimintarakenteen muuttumisesta, johon pitää kyetä vastaamaan ennakoiden.

94 §: Aivan erikseen Takuusäätiö haluaa lausunnossaan kiinnittää huomion vielä rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kokonaisuuden toimintaedellytyksiin. Lakiesityksessä ei ole otettu riittävän konkreettisella tavalla kantaa tämän toiminnan toimintaedellytysten turvaamiseen eikä rahoitukseen. Rahapelihaittojen ehkäisy on ja ns. ennakoiva työ on perinteisesti ollut suurelta osin järjestöjen työtä. Tätä työtä on näiden järjestöjen toimintana toteutettu pääosin STEA:n jakamilla avustuksilla. Nyt rahapelijärjestelmä on muuttumassa radikaalisti ja tarve järjestöjen tekemälle haittatyölle on kasvamassa merkittävästi, mutta samaan aikaan Petteri Orpon hallitus on päättänyt leikata merkittävästi järjestöavustuksia. Tilanne on ristiriitainen usealta suunnalta samaan aikaan:
- Valtion rahapelitoiminnasta keräämät verotulot ovat kasvamassa.
- Liikeyritysten rahapelitoiminnasta keräämät voitot ovat kasvamassa ja myös tuloutumassa aikaisemman mallin mukaisten valtionyhtiövoittojen sijaan myös yksityisille markkinoille.
- Ongelmien ja rahapelihaittojen määrä on kaikkien käytettävissä olevien ennusteiden mukaan kasvamassa.
- Ongelmien ehkäisyyn ja korjaamiseen perinteisesti käytetyt STEA-avustukset ovat samaan aikaan vähenemässä.
Eli samaan aikaan, kun ongelmat lisääntyvät ja niiden ehkäisemiseksi ja korjaamiseksi tarvittavat määrärahat vähenevät, ovat rahapelaajilta kerätyt voitot kasvamassa ja valumassa harvojen, yksityisten ja kansainvälisten toimijoiden taskuihin.

Tämä epätasapainoinen yhtälö on ehdottomasti ratkaistava lainsäädännön yhteydessä. Takuusäätiön näkemyksen ainoa missään määrin kestävä ratkaisu ongelmaan on se, että oikeuskanslerin esittämällä tavalla ”säädetään kohdennettavaksi peliyhtiöiden voitoista tietty osuus suoraan haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen”, esim. rahapelihaitatyötä tekevien järjestöjen toimintana toteutettavaksi. Tällainen korvamerkintä lisää lainsäädännön johdonmukaisuutta ja uskottavuutta sekä vahvistaa rahapelihaittojen pitkäjänteistä torjuntaa. Samassa yhteydessä Takuusäätiö muistuttaa vielä siitä, että kuten lainsäädäntöesityksessä todetaan, ongelmallisesta rahapelaamisesta aiheutuvat ”konkreettiset haitat ovat aivan erityisesti taloudellisia ongelmia”. Ne ovat myös ennen kaikkea sosiaali- ja terveyspoliittisia ongelmia ja niiden ratkaisemiseen pitää olla käytössä tämän logiikan huomioivia sopivia ratkaisukeinoja. Toimivassa rahapelihaittojen ehkäisy- ja vähentämistyössä pitää olla ratkaisuvälineet myös talousongelmiin varhaiseen puuttumisen tasolla. Valitettavasti esim. julkisen sektorin tarjoamat velkajärjestelypalvelut eivät ole osoittautuneet tähän työhön sopiviksi eivätkä riittäviksi. Ne perustuvat ennen kaikkea suurten ongelmavelkakokonaisuuksien ratkomisen sopimusoikeudellisella logiikalla, eivätkä huomioi riittävällä tavalla sitä, että talous- ja velkaongelmat ovat mitä suurimmassa määrin myös sosiaali- ja terveyspoliittisia ongelmia. Nykyisten, sopimusoikeudelliseen logiikkaan perustuvien, talousongelmien ratkaisuvälineiden rinnalla tarvitaan sosiaali- ja terveyspolitiikan logiikkaan perustuvien, vaihtoehtoisten ja joustavien velkajärjestelyvälineiden vahvistamista.

Rahapelijärjestelmän uudistaminen on suuri ja taloudellisilta vaikutuksiltaan merkittävä hallituksen Petteri Orpon hallituksen uudistus. Sillä on myös erittäin suuria vaikutuksia eri

tahoille. Se muuttaa pelaamisen organisoitumisen ja valvonnan logiikkaa ja edellyttää valvonnalta kokonaan uudenlaisia toimintaresursseja. Se muokkaa peleistä saatavien voittojen ja tuottojen jakoa ja luo rahapelaamisen kentälle aivan uudenlaisen markkinan, toimintalogiikan ja eettisen toimintaympäristön. Se tuo rahapelaamisen aikaisemmasta poikkeavalla tavalla osaksi kaikkien suomalaisten näkyvää arkea ja tulee vaikuttamaan monella tavalla rahapelejä pelaavien elämään. Samaan aikaan, kun uudistukseen valmistautuminen on jo sinällään vaikuttanut merkittävästi myös aiemmin rahapelituotoilla rahoitettuun toimintaan. Eli aktiivisten kansalaisten omaan vapaaseen toimintaan järjestöjen kautta.

Mutta ennen kaikkea se tulee vaikuttamaan niiden ihmisten elämään ja määrään, jotka päätyvät rahapelaamisen vuoksi taloudellisiin ja sosiaalisiin ongelmiin, sekä heidän läheisiinsä. Rahapelihaitat tulevat erittäin todennäköisesti uuden mallin myötä Suomessa kasvamaan ja samalla aiheuttamaan merkittäviä taloudellisia tappioita koko yhteiskunnalle. Asiantuntija-arvioiden mukaan yhteiskunnalle koituvat taloudelliset kokonaistappiot tulevat olemaan merkittävästi suuremmat kuin taloudelliset hyödyt. Tältä osin moni uudistuksen kohta on ristiriidassa niin hallituksen ohjelman tavoitteiden kuin myös yhteiskunnan edun kanssa. Rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen eivät saa jäädä rahapelijärjestelmäuudistuksessa toissijaisiksi tavoitteiksi. Takuusäätiö esittääkin oikeuskanslerin kanssa saman kysymyksen siitä, että: ”Miksi kiire on ohjannut valmistelua niin, että haittojen ehkäisyä tai vähentämistä ei ole huomioitu riittävästi.”



Juha A. Pantzar
toimitusjohtaja
Takuusäätiö sr