Centre for Research on Addiction,
Control and Governance (CEACG)
Valtiotieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto

Asiantuntijalausunto
Virve Marionneau, dosentti (sosiologia)
Centre for Research on Addiction Control and Governance (CEACG) -tutkimusyksikön johtaja
Helsingin yliopiston valtiotieteellinen tiedekunta

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta
Asia: HE 16/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi

Kiitos kutsusta kuultavaksi eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokuntaan. CEACG on tehnyt tutkimusta liittyen rahapelien sääntelyyn ja rahapelien aiheuttamiin yhteiskunnallisiin haittoihin jo noin 15 vuoden ajan. Viime vuosina olemme tukeneet rahapelilakihanketta tutkimalla mm. haittojen ehkäisyn kannalta tehokasta sääntelyä.

CEACG:n tutkimukseen perustuvan näkemys on, että hallituksen esityksen mukainen rahapelien sääntely tulee lisäämään ja kärjistämään rahapelihaittoja Suomessa. **Uudessa järjestelmässä kaikkein haitallisimpien rahapelituotteiden saatavuus ja näkyvyys lisääntyy.** Väestöestimaattien mukaan automaattipelejä pelaavista 15,8 prosenttia kärsii ongelmapelaamisesta. Urheiluvedonlyöntiä pelaavista 8,9 prosenttia kärsii peliongelmasta. Nuorten keskuudessa luvut ovat vielä suurempia (26,4 prosenttia ja 16,3 prosenttia).[1] Verkon kasinopelejä ja urheiluvedonlyöntipelejä on säädelty myös nykylainsäädännössä useita muita pelityyppejä tiukemmin. Uudessa järjestelmässä sääntelyä vapautetaan. Samalla uudessa järjestelmässä romutetaan nykyjärjestelmään saatuja haittojen ehkäisyn käytäntöjä, kuten keskitetty tappioraja.

Hallitusohjelmassa rahapelijärjestelmän uudistamiselle asetetut tavoitteet ovat ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja. Toisaalta tavoitteena on myös parantaa rahapelijärjestelmän kanavointiastetta. Nämä tavoitteet ovat merkittävin osin vastakkaisia. Tämä **tavoitteiden ristiriitaisuus tarkoittaa, että nykymuodossaan hallituksen esitys ei tule tehokkaasti vähentämään tai ehkäisemään haittoja**.

Suomeen ollaan luomassa järjestelmä, jossa lisätään kaikkein vaarallisimpien pelien saatavuutta ja näkyvyyttä. Vaikka näiden pelien kysynnän kanavointi on tärkeää, kanavointitavoite ei voi ajaa haittojen ehkäisyn tavoitteen ohi. Muussa tapauksessa haitallinen pelaaminen ainoastaan lisääntyy järjestelmän sisällä.

Puolueettomaan tutkimukseen perustuvan näkemyksemme mukaan haittojen ehkäisyn tulisi näkyä huomattavasti nyt ehdotettua tiukempana toimeenpanon sääntelynä. Haittojen ennaltaehkäisy

[1] Tran, L., Wardle, H., College-Frisby, S., Taylor, S., Lynch, M., Rehm, J., Volberg, R., Marionneau, V., Saxena, S., Livingstone, C., Bunn, C., Farrell, M., & Degenhardt, L. (2024). The prevalence of gambling and problematic gambling: a systematic review and meta-analysis. The Lancet Public Health, 9(8), e594-e613.

tehokkaalla sääntelyllä on mahdollista. Tehokas haittojen ehkäisy vähentää rahapelien kokonaiskulutusta ja haittoja väestötasolla.[2]

Haittojen ehkäisyn kannalta tärkeitä toimenpiteitä ovat mm. markkinoinnin kieltäminen, tehokas rajoituskokonaisuus, rahapelien haitallisten piirteiden sääntely, järjestelmän ulkopuolisen pelitarjonnan tehokas estäminen, korkeammat ikärajat, korkeampi verotus, tiukka lakisääteisen huolenpitovelvollisuus ja yleisemmällä tasolla rahapelijärjestelmän kehittäminen tutkimustietoon perustuen ja rahapeliyhtiöiden poliittista vaikuttamista vähentäen.

Tässä kirjallisessa asiantuntijalausunnossa keskitymme markkinointiin, pelirajoituskokonaisuuteen ja huolenpitovelvollisuuteen näiden toimenpiteiden keskeisyyden vuoksi. Olmme myös tuottaneet näistä aiheista sääntelyn tueksi tutkimustietoa. Ehdotuksemme ovat tiivistetysti:

- **Markkinoinnin tiukempi sääntely.** Uusi järjestelmä tulee lisäämään markkinointia ja mainontaa merkittävästi. Tämä tulee johtamaan suurempaan kokonaiskulutukseen ja rahapelihaittojen kärjistymiseen. Tutkimustieto osoittaa, että markkinoinnin sääntelyllä on mahdollista ehkäistä ja vähentää haittoja. Olemme julkaisseet aiheesta myös politiikkasuosituksen.[3]
- **Keskitetty rajoituskokonaisuus.** Uuteen järjestelmään on tulossa vain peliyhtiökohtaiset pelirajoitukset. Ilman keskitettyä järjestelmää ongelmallisen pelaamisen ja haittojen ehkäisy ei ole tehokasta järjestelmän sisällä.[4]
- **Huolenpitovelvollisuuden tarkka lakisääteinen määritelmä.** Hallituksen esitys jättää peliyhtiöille huomattavan vapauden määritellä millaisissa tilanteissa ne puuttuvat pelihaittoihin. Itsesääntelyn sijaan huolenpitovelvollisuuden tulisi perustua selkeisiin ja velvoittaviin ohjeisiin.[5] Jatkossa huolenpitovelvollisuutta tulisi kehittää osana keskitettyä rajoituskokonaisuutta.

1. Markkinoinnin sääntely

Tutkimus osoittaa, että rahapelien markkinointi on monimuotoista ja monikanavaista: rahapelejä markkinoidaan sekä perinteisessä mediassa, sosiaalisessa mediassa, ulkomainontana, sponsorointisopimusten välityksellä ja myyntipisteissä sekä suoraan kuluttajille. Kohdentamaton rahapelien markkinointi (mm. ulkomainonta, televisio- ja radiomainonta) vetoaa erityisesti lapsiin ja nuoriin. [6] Suoramarkkinointi puolestaan hyödyntää asiakkaiden kulutuskäyttäytymisdataa. Profiloinnin avulla mainontaa kohdennetaan juuri sinne, silloin ja siinä muodossa, jossa se on tehokkainta. Suoramainonnan on osoitettu olevan suoraan yhteydessä haitalliseen pelaamiseen. Erityisen haitallista suoramarkkinointi on niille, joille pelaaminen jo aiheuttaa ongelmia.[7]

---

2 Sulkunen, P., Babor, T. F., Cisneros Örnberg, J., Egerer, M., Hellman, M., Livingstone, C., ... & Rossow, I. (2021). Setting limits: gambling, science and public policy—summary of results. Addiction, 116(1), 32-40.

3 Marionneau, V., Nikkinen, J., Jääskeläinen, P. & Kivistö, M. (2025). Uudessa rahapelijärjestelmässä tarvitaan tiukkaa markkinoinnin sääntelyä. Politiikkasuositus 02/2025. Helsingin yliopisto.

4 Marionneau, V., Luoma, E., Turowski, T., & Hayer, T. (2025). Limit-setting in online gambling: A comparative policy review of European approaches. Harm Reduction Journal, 22(15).

5 Marionneau, V., Ristolainen, K. & Roukka, T. (2025). Duty of care, data science, and gambling harm: A scoping review of risk assessment models. Computers in Human Behavior Reports, 18, 100644.

6 De Jans, S., Hudders, L., & Constandt, B. (2024). #Sponsored: a systematic literature review and theoretical framework of gambling sponsorship research. Journal of Advertising, 53(3), 434-453; Di Censo, G., Delfabbro, P., & King, D. L. (2024). The impact of gambling advertising and marketing on young people: A critical review and analysis of methodologies. International Gambling Studies, 24(1), 71-91.

7 Wardle, H., Degenhardt, L., Marionneau, V., Reith, G., Livingstone, C., Sparrow, M., ... & Saxena, S. (2024). The lancet public health commission on gambling. The Lancet Public Health, 9(11), e950-e994.

Hiljattain sekä Maailman terveysjärjestö WHO[8] että kansainvälinen The Lancet Public Health Commission on Gambling -työryhmä[9] ovat suosittaneet rahapelimarkkinoinnin kieltämistä kokonaan tai sen huomattavaa rajoittamista. Suositusten taustalla ovat rahapelimarkkinoinnin aiheuttamat kansanterveydelliset haitat.

Myös muualla Länsi-Euroopassa rahapelien markkinointia säädellään huomattavasti Suomeen ehdotettua mallia tiukemmin. Rahapelimarkkinointia säädellään mm. rajoittamalla mainonnan sisältöä, kohderyhmiä, kanavia, esitysaikoja, suoramainontaa sekä sponsorointia. Suurin osa Euroopan maista myös vaatii varoitustekstejä mainontaan.[10] Suomi sijoittuu tällä hetkellä Euroopan maiden keskuudessa keskivaiheille sen suhteen, miten tiukasti rahapelimarkkinointia säädellään. **Uuden rahapelilain myötä Suomesta tulisi yksi sallivimmin rahapelimarkkinointiin suhtautuvista maista**.[11] Kokemukset aiemmin lisenssijärjestelmään siirtyneistä maista ovat osoittaneet, että markkinointi on ollut järjestelmän alkuvuosina todella aggressiivista ja mainontaa on ryhdytty mm. Alankomaissa rajoittamaan merkittävästi sen haitallisuuden vuoksi.[12]

Hallituksen esityksen rahapelien markkinointia koskevassa kokonaisuudessa on useita tärkeitä tarkennuksia nykyiseen lainsäädäntöön. CEACG pitää tärkeänä, että kielto kolmansien osapuolien käyttöön sekä some-markkinoinnin vuorovaikutteisuuteen pysyvät lakiesityksessä. Nämä toimenpiteet vähentävät etenkin nuorten altistumista haitalliselle rahapelimarkkinoinnille verkossa. Ehdotus on myös linjassa alkoholimarkkinointia koskevien säädösten kanssa. Haittojen ehkäisyn kannalta on erittäin tärkeää pyrkiä ehkäisemään uuden kysynnän luomista, etenkin nuorten keskuudessa.

Kokonaisuudessaan lakiesitys on kuitenkin markkinoinnin osalta huomattavan salliva. Salliva lähtökohta on erityisen ongelmallista, sillä esityksessä ollaan mahdollistamassa ja lisäämässä juuri kaikkein haitallisimpien pelien markkinointia. Kasinopelien markkinointi on kiellettyä Suomen nykyjärjestelmässä. Vedonlyöntipelien markkinointi sallittiin vasta vuonna 2022 kanavointisyistä.

Markkinoinnin tulee lakiehdotuksen mukaan vähentää haittoja ja parantaa kanavointikykyä. Olemassa oleva tutkimusnäyttö kuitenkin osoittaa, että **markkinointi lisää kokonaiskulutusta ja haittoja**.[13] Sen sijaan **tutkimusnäyttö ei tue sitä, että markkinointi parantaisi kanavointikykyä**. Tämänhetkisten arvioiden mukaan, vedonlyöntipelien markkinoinnin salliminen vuonna 2022 ei vaikuta nostaneen kanavointiastetta.

Sen sijaan **rahapelituotteiden markkinointi järjestelmän sisällä voi lisätä näiden tuotteiden kiinnostavuutta myös järjestelmän ulkopuolella.** Kokemukset muista lisenssijärjestelmään

---

[8] WHO (2024) Gambling fact sheet. https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/gambling.

[9] Wardle, H., Degenhardt, L., Marionneau, V., Reith, G., Livingstone, C., Sparrow, M., ... & Saxena, S. (2024). The lancet public health commission on gambling. The Lancet Public Health, 9(11), e950-e994.

[10] Marionneau, V., McGrane, E., Ukhova, D. & Wardle, H. (tulossa). Regulation of gambling advertising in Europe: A comparative policy review.

[11] Marionneau, V., McGrane, E., Ukhova, D. & Wardle, H. (tulossa). Regulation of gambling advertising in Europe: A comparative policy review.

[12] Marionneau, V., Karlsson, N. & Kivistö, M. (2025). Voidaanko rahapelihaittoja estää ja vähentää tehokkaasti lisenssijärjestelmässä? Kokemuksia aiemmin lisenssijärjestelmään siirtyneistä maista. Yhteiskuntapolitiikka.

[13] McGrane, E., Wardle, H., Clowes, M., Blank, L., Pryce, R., Field, M., ... & Goyder, E. (2023). What is the evidence that advertising policies could have an impact on gambling-related harms? A systematic umbrella review of the literature. Public Health, 215, 124-130.; Di Censo, G., Delfabbro, P., & King, D. L. (2024). The impact of gambling advertising and marketing on young people: A critical review and analysis of methodologies. International Gambling Studies, 24(1), 71-91; Hing, N., Rockloff, M., Browne, M., Russell, A. M. T., Rawat, V., Thorne, H., Lole, L., Sproston, K., Hodge, N., Sadler, K., & Sellers, L. (2024). Direct and affiliate wagering marketing and gambling-related harm. Sydney: Gambling Research Australia.

siirtyneistä maista ovat osoittaneet, että lisääntynyt markkinointi on ennen kaikkea luonut uutta rahapelikulutusta järjestelmän sisällä[14].

THL:n väestötutkimus vuodelta 2023 osoittaa, että kansalaiset haluavat rahapelimarkkinoinnin tehokkaampaa sääntelyä. Myös toteuttamassamme rahapelimarkkinointia koskevassa verkkokyselyssä puolet aktiivisesti rahapelejä pelaavista suomalaisvastaajista toivoi joko rahapelimarkkinoinnin täyskieltoa tai sääntelyn kiristämistä. Ulkomaisten yhtiöiden mainontaa verkossa kohdanneet kuvasivat etenkin kasinopelien mainoksia erityisen aggressiivisiksi.[15]

Ratkaisuksi CEACG ehdottaa tutkimusnäyttöön perustuen seuraavia kiristyksiä rahapelien markkinointiin:

1. Rahapelien markkinointi tulisi kieltää kokonaan, kuten WHO suosittaa. Tutkimustieto osoittaa rahapelien markkinoinnin olevan yhteydessä kasvaneeseen kulutukseen ja lisääntyneisiin rahapelihaittoihin.
2. Mikäli markkinoinnin täyskielto ei toteudu, on laissa määriteltävä erikseen poikkeustapaukset, joissa markkinointi on mahdollista (”kielletty, ellei erikseen sallittu” -periaate).
3. Nuorten ja lasten suojelemiseksi on erityisen tärkeää kieltää tai rajoittaa merkittävästi näkyvää kohdentamatonta mainontaa (esim. televisiossa, radiossa, urheilutapahtumissa ja myyntipisteissä).
4. Lisäksi on olennaista kieltää kohdennettu ja profilointiin perustuva mainonta pelihaittoja kokevien suojelemiseksi. Mikäli suoramainonta halutaan sallia, tulee tämä olla mahdollista vain mikäli asiakas on tietoisesti valinnut haluavansa saada mainontaa, kuten esitetään lakiehdotuksen 51 §:ssä.
5. Kaikki rahapeliyhtiöiden tarjoamat bonukset tulee kieltää. Bonukset houkuttelevat tutkimusten perusteella etenkin nuoria pelaamaan.[16]
6. Mikäli markkinointi jossain muodoissaan sallitaan, on mainoksiin saatava selkeät ja näkyvät varoitustekstit rahapelien haitallisuudesta.

2. Keskitetty rajoituskokonaisuus

Keskitetty peliestojärjestelmä (28 §) on välttämätön haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Lisäksi on tärkeää, että kaikki pelaaminen on rekisteröitynyttä (20 §). Rekisteröitynyt pelaaminen on edellytys myös pelirajoituksille. Pelirajojen osalta esityksessä tulisi kuitenkin olla huomattavasti tehokkaampia keinoja. Esityksessä on nyt ainoastaan pakolliset toimilupakohtaiset rahansiirtorajat (29 §). Tämä ei ole riittävää haittojen ehkäisyn kannalta.

Kansainvälinen tutkimuskirjallisuus osoittaa, että **sitovat rajoitukset ovat ensiarvoisen tärkeä keino vähentää ja ehkäistä rahapelihaittoja**. Vapaaehtoiset rajoitukset eivät tehokkaasti ehkäise pelihaittoja.[17] Lisäksi rahapelihaittojen ehkäisyn kannalta on olennaista, että **rajoitukset ovat**

14 Marionneau, V., Karlsson, N. & Kivistö, M. (2025). Voidaanko rahapelihaittoja estää ja vähentää tehokkaasti lisenssijärjestelmässä? Kokemuksia aiemmin lisenssijärjestelmään siirtyneistä maista. Yhteiskuntapolitiikka.

15 Jääskeläinen, P., & Marionneau, V. (tulossa). Gambling marketing in Finland: Experiences of exposure and regulation among Finnish individuals who gamble regularly.

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

17 Wohl MJA, Davis CG, Tabri N. Setting a hard (versus soft) monetary limit decreases expenditure: an assessment using player account data. Int Gambl Stud. 2024;24(1):19–35 ; McMahon N, Thomson K, Kaner E, Bambra C. Effects of prevention

riittävän alhaiset. Myös WHO sekä Lancet Public Health Commission on Gambling suosittelevat pakollisia ja kohtuutasoisia pelirajoituskokonaisuuksia.[18]

Nykyisin Veikkauksen keskitetty tappioraja on 2000 euroa kuukaudessa tai 500 euroa viikossa. Enimmäisrajoitusten tulisi olla lähtökohtaisesti näitä alhaisemmat. Saksassa yhtiöiden välinen keskitetty rahansiirtoraja on 1000 euroa kuukaudessa. Kansainväliseen tutkimusnäyttöön perustuvat rahapelaamisen riskirajat suosittelevat kuluttamaan rahapeleihin alle 2 prosenttia henkilökohtaisista nettotuloista. Tämän rajan ylittävän pelaamisen osalta riskit kasvavat merkittävästi.[19] Suomalaisten keskiansiolla tämä on noin 50 euroa kuussa. Myös nuorilla, alle 25-vuotiailla, tulisi olla muita alhaisemmat rajat, kuten Alankomaissa.

Rajoituskokonaisuuden tulee olla keskitetty ja toimijoiden välinen. Tällä hetkellä Suomessa on koko järjestelmän sisäisen pelitoiminnan käsittävä pelirajoituskokonaisuus, joten esityksen mukaiset toimilupakohtaiset rajoitukset johtaisivat huomattavaan heikennykseen nykytilanteeseen verrattuna. Keskitetty pelirajoituskokonaisuus on rahansiirtorajojen osalta jo käytössä Saksassa ja vastaavaa järjestelmää on pyritty kehittämään muissa Euroopan maissa.[20] Keskitetyn järjestelmän kehittäminen uuteen toimilupajärjestelmään tulisi käynnistää välittömästi. Keskitettyyn järjestelmään tulisi myös saada kohtuulliset enimmäisrajat. Saksan tavoin enimmäisrajaa tulisi voida nostaa ainoastaan varallisuustarkastukseen perustuvalla hakemuksella.

Tiukka rajoituskokonaisuus ehkäisee tehokkaasti rahapelihaittoja. On todennäköistä, että rahapeliteollisuus kuitenkin vastustaa rajoituksia Suomessa (muun Euroopan tavoin) argumentoimalla, että tiukat rajat voivat saada jotkut yhtiöt jättäytymään järjestelmän ulkopuolelle. Samoin rahapeliteollisuus on argumentoinut muualla Euroopassa, että liian tiukat pelirajoitukset voivat vaikuttaa negatiivisesti kanavointiasteeseen. Tästä ei ole tutkimusnäyttöä. On tärkeää huomata, että juuri **haitallisen pelaamisen luominen järjestelmän sisällä luo myös kysyntää järjestelmän ulkopuoliselle pelaamiselle.** Tutkimukset esimerkiksi Ruotsista ja Tanskasta osoittavat, että henkilökohtaiset peliestot järjestelmän sisäpuoliseen tarjontaan ovat merkittävä syy pelata järjestelmän ulkopuolella.[21]

3. Huolenpitovelvollisuuden tarkka lakisääteinen määritelmä

Huolenpitovelvollisuus on hyvä lisäys lakiin, mutta se hallituksen esityksessä tämä velvollisuus on määritelty epäselvästi ja lyhyesti (34 §). Toimiakseen tehokkaasti, on huolenpitovelvollisuuden käytännön toteutus määriteltävä tarkasti ja yksiselitteisesti. Haittojen ehkäisyä ei voi jättää haitallisia tuotteita tarjoavan rahapeliteollisuuden itsesääntelyn varaan.

Huolenpitovelvollisuus viittaa lakisääteiseen velvollisuuteen, jonka perusteella rahapeliyhtiöiden on seurattava asiakkaidensa rahapelikäyttäytymistä ja puututtava havaittuaan merkkejä haitoista. Ainakin 11 Euroopan maassa on lakisääteinen huolenpitovelvollisuus.[22] Rahapelien

---

and harm reduction interventions on gambling behaviours and gambling related harm: An umbrella review. Addict Behav. 2019;90:380-388.

[18] WHO (2024) Gambling fact sheet. https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/gambling.; Wardle, H., Degenhardt, L., Marionneau, V., Reith, G., Livingstone, C., Sparrow, M., ... & Saxena, S. (2024). The lancet public health commission on gambling. The Lancet Public Health, 9(11), e950-e994.

19 Palomäki, J., Latvala, T., Salonen, A. H., Marionneau, V., Hodgins, D., Young, M. M., & Castrén, S. (2024). Testing the acceptability and feasibility of the lower-risk gambling guidelines in Finland. Journal of behavioral addictions, 13(4), 987-1002.

[20] Marionneau, V., Luoma, E., Turowski, T., & Hayer, T. (2025). Limit-setting in online gambling: A comparative policy review of European approaches. Harm Reduction Journal, 22(15). ; Marionneau, V., Karlsson, N. & Kivistö, M. (2025). Voidaanko rahapelihaittoja estää ja vähentää tehokkaasti lisenssijärjestelmässä? Kokemuksia aiemmin lisenssijärjestelmään siirtyneistä maista. Yhteiskuntapolitiikka.

21 Spillemyndigheden (2024). Onlinespil i Danmark; SKOP (2021). Reviderad rapport till Spelinspektionen.

[22] Meerkerk (2022). Gambling legislation on duty of care and limit setting in 22 European countries.

sääntelyviranomaiset ympäri Eurooppaa sallivat kuitenkin huomattavan vapauden rahapeliyhtiöille huolenpitovelvollisuuden käytännön toteuttamisessa. Verkkoympäristöissä rahapeliyhtiöt yleensä hyödyntävät tekoälypohjaisia malleja, jotka analysoivat asiakkaiden käyttäytymisdataa. Nämä tekoälymallit pyrkivät tunnistamaan tiettyjä ”haittaindikaattoreita” (markers of harm), kuten panostusten ja pelikertojen määriä ja tahtia. Jos merkkejä havaitaan, rahapeliyhtiön tulisi ryhtyä tiettyihin toimiin, kuten lähettää asiakkaalle viesti tai soittaa puhelimella. Käytännöt vaihtelevat merkittävästi maittain ja yhtiöittäin. [23]

Olemme kuitenkin havainneet tutkimuksessa, että **huolenpitovelvollisuuden käytännön toteuttamiseen liittyy merkittäviä puutteita**. Tutkimustieto osoittaa, että peliyhtiöiden luomat mallit eivät tehokkaasti tunnista haitallista pelaamista. Tekoälypohjaiset mallit luodaan niin, että ne kykenevät tunnistamaan ainoastaan kaikkein vaikeimmat tapaukset ja nämäkin siinä vaiheessa, kun häviöt ovat jo todella mittavia.[24] Hollannissa tehdyn tutkimuksen perusteella apua pyytäviä asiakkaita ohjattiin avun sijaan bonussivustoille 17/23 tutkituista verkkorahapelisivustoista[25].

Kokemukset aiemmin lisenssijärjestelmään siirtyneistä maista osoittavat, että merkittävimmät ongelmat huolenpitovelvollisuuden toteuttamisessa ovat liittyneet velvoittavien kriteerien puuttumiseen. Tämä puolestaan on korostanut rahapeliyhtiöiden itsesääntelyä lakisääteisen sääntelyn sijaan. Sekä rahapeliyhtiöt että sääntelyviranomaiset ovat toivoneet selkeämpiä kriteerejä, jotta huolenpitovelvollisuuden toteutumista voitaisiin paremmin valvoa ja jotta huolenpitovelvollisuudella olisi käytännön merkitystä haittojen vähentämisen työkaluna.[26] **Ilman selviä kriteereitä, huolenpitovelvollisuus voi olla haittojen ehkäisyn kannalta pitkälti hyödytön ja pahimmillaan jopa haitallinen työkalu**, sillä se siirtää sääntelyn painopistettä yhtiöiden omalle vastuulle.

Peliyhtiöiden vastuulle jätettynä huolenpitovelvollisuuden toteuttaminen ei ehkäise tai todennäköisesti edes vähennä haittoja. Pelkkä suunnitelma huolenpitovelvollisuuden toteuttamisesta ei riitä.

Tarkoin määriteltynä huolenpitovelvollisuus voi kuitenkin antaa sääntelevälle viranomaiselle hyödyllisen apuvälineen haittojen ehkäisyn ja vähentämisen lakisääteiseen seurantaan. Kriteereiden tasolla tämä tarkoittaa mm. raja-arvoja sille, milloin ja minkälaisten merkkien perusteella haittoihin puututaan. Lisäksi on tärkeää määrittää selkeät ohjeet sille, missä tilanteissa ja kuka ottaa yhteyttä pelaajiin. Esimerkiksi Peluuri on sopivampi taho tähän kuin rahapeliyhtiö. Käytännön toteutuksesta tulisi laatia selkeät ja yksityiskohtaiset ohjeistukset yhteistyössä haittatutkijoiden, kokemusasiantuntijoiden ja STM:n alaisen Rahapelihaittojen arviointiryhmän kanssa.

STM:n alainen Rahapelihaittojen arviointiryhmä on tällä hetkellä laatimassa suosituksia huolenpitovelvollisuuden käytännön toteutukselle. Velvoittavat raamit voisi määritellä näiden suositusten perusteella.

Lisäksi olisi tärkeää, että pelirajoituskokonaisuuden tavoin, myös huolenpitovelvollisuus siirtyisi peliyhtiökohtaisesta toteutuksesta keskitetylle järjestelmätasolle. Jos huolenpitovelvollisuutta toteutetaan ainoastaan yhtiötasolla, tällöin peliyhtiöiden välillä tapahtuva haitallinen pelaaminen jää

---

[23] Marionneau, V., Ristolainen, K. & Roukka, T. (2025). Duty of care, data science, and gambling harm: A scoping review of risk assessment models. Computers in Human Behavior Reports, 18, 100644.

[24] Marionneau, V., Ristolainen, K. & Roukka, T. (2025). Duty of care, data science, and gambling harm: A scoping review of risk assessment models. Computers in Human Behavior Reports, 18, 100644.

[25] https://nos.nl/artikel/2543346-veelbesproken-gokwet-werkt-niet-kwetsbare-spelers-onvoldoende-beschermd

[26] Marionneau, V., Karlsson, N. & Kivistö, M. (2025). Voidaanko rahapelihaittoja estää ja vähentää tehokkaasti lisenssijärjestelmässä? Kokemuksia aiemmin lisenssijärjestelmään siirtyneistä maista. Yhteiskuntapolitiikka.

tunnistamatta. Keskitetty järjestelmä mahdollistaisi myös huolenpitovelvollisuuden painopisteen siirtämisen pois rahapeliteollisuuden itsesääntelystä ja kohti viranomaistoimintaa. Tämä vähentäisi myös muissa maissa havaittuja riskejä, jolloin peliyhtiö ei ole välttämättä puuttunut haittoihin koska ”tuottoisan” asiakkaan on pelätty siirtyvän kilpailijalle.[27]

4. Kokonaiskulutuksen lisääminen lisää haittoja ja haittakustannuksia

Haittojen ehkäisyn on oltava uuden rahapelijärjestelmän ja lain tärkein tehtävä, eikä kanavointiasteen parantaminen saa ajaa tämän tavoitteen ohitse. Nyt ehdotettu laki tulee lisäämään kokonaiskulutusta ja haittoja. Tutkimusnäyttö osoittaa, että kuten myös esimerkiksi alkoholinkulutukseen, myös rahapelaamiseen pätee merkittävissä määrin nk. kokonaiskulutusmalli: Mitä enemmän rahapeleihin kulutetaan, sitä enemmän väestötasolla koetaan myös rahapeliongelmia ja -haittoja.[28]

HE:n vaikutusarvioinnissa todetaan, että uusi järjestelmä voisi tuottaa valtiolle vuonna 2027 jopa yli miljardi euroa. Lisäksi uusien toimijoiden odotetaan tuovan Suomeen sponsorointiin ja muuhun markkinointiin tarkoitettua rahaa. Tuottojen odotetaan kuitenkin putoavan noin 500–700 miljoonaan euroon jo vuoden 2028 jälkeen, kun Veikkauksen valtiolle tulouttamat summat vähenevät. Myös sponsorointi- ja markkinointirahat jakautuvat yhteiskunnassa epätasaisesti, eivätkä juuri tuota lisäarvoa valtiontaloudelle. Tämän lisäksi, **tuottotavoitteeseen yltäminen merkitsisi rahapelaamisen huomattavaa lisääntymistä**. Myös HE:n vaikutustenarvioinnissa todetaan, että toimilupamallilla on positiivinen vaikutus valtion tuloihin ainoastaan, jos markkinan koko merkittävästi kasvaa. **Markkinan kasvu lisää rahapelihaittoja ja ongelmia**, eikä näin ollen ole linjassa lain tavoitteiden kanssa.

Rahapelihaitat tulevat kalliiksi sekä yksilöille että yhteiskunnalle. Vaikka Suomen osalta ei ole vielä kattavaa haittakustannuslaskelmaa, kansainväliset laskelmat antavat osviittaa rahapelien haittakustannuksista myös Suomessa.[29] Kansainvälisissä laskelmissa on otettu huomioon laajasti erilaisia haittakustannuksia, mm:

- Velkaantumiseen ja talousongelmiin liittyvät kustannukset
- Ongelmapelaamisen suorat hoitokustannukset
- Tutkimus ja ehkäisevä työ
- Valvonta ja sääntelykustannukset
- Rikollisuuteen liittyvät kustannukset (ml. rahanpesu, ottelumanipulaatio)
- Sosiaalityö ja epäsuorat hoitokustannukset
- Perheiden kokemien haittojen kustannukset
- Työttömyyteen ja tuottavuuden laskuun liittyvät kustannukset
- Opintojen keskeytymiseen ja hidastumiseen liittyvät kustannukset
- Laaja kirjo aineettomia kustannuksia liittyen mm. henkinen ja fyysinen kärsimys, itsetuhoisuus ja lähisuhdeväkivalta.

---

[27] Marionneau, V., Karlsson, N. & Kivistö, M. (2025). Voidaanko rahapelihaittoja estää ja vähentää tehokkaasti lisenssijärjestelmässä? Kokemuksia aiemmin lisenssijärjestelmään siirtyneistä maista. Yhteiskuntapolitiikka.

[28] Kesaite, V., Wardle, H., & Rossow, I. (2024). Gambling consumption and harm: a systematic review of the evidence. Addiction Research & Theory, 32(3), 194-203.

[29] Hautamäki, S., Marionneau, V., Castrén, S., Palomäki, J., Raisamo, S., Lintonen, T., ... & Latvala, T. (2025). Methodologies and estimates of social costs of gambling: A scoping review. Social Science & Medicine, 117940.

Kansainvälisten tutkimusten mukaan rahapelaamisen yhteiskunnallisten kustannusten mediaani on vuosittain noin 346 euroa jokaista yli 15-vuotiasta kansalaista kohden. Mediaaniarvion mukaan laskettuna rahapelaamisen yhteiskunnalliset kustannukset olisivat Suomessa vuositasolla noin 1,6 miljardia euroa. Nämäkin laskelmat ovat maltillisia, sillä ne huomioivat pääsääntöisesti vain ongelmapelaamisen kustannukset, eivätkä riskitasolla pelaamiseen liittyviä kustannuksia. **Maltillisestikin arvioidut yhteiskunnalliset kustannukset siis ylittävät kaikkein optimistisimmatkin tuottoarviot noin 600 miljoonalla eurolla.**

Uudessa järjestelmässä haittojen ehkäisy heikkenee ja myös rahapelihaitoista sekä -ongelmista kärsivien määrä tulee todennäköisesti lisääntymään. Myös yhteiskunnalliset kustannukset sekä muut negatiiviset seuraukset tulevat lisääntymään Suomessa uudessa järjestelmässä.

Uudessa rahapelijärjestelmässä suomalaisten rahapeleihin häviämät rahat siirtyvät merkittävissä määrin kansainvälisille suursijoittajille. Haittakustannukset jäävät puolestaan hyvinvointialueiden ja suomalaisten veronmaksajien maksettaviksi.

5. Lopuksi

Rahapelaaminen on haitallista yksilöille ja yhteiskunnille. Hallituksen esityksen mukainen rahapelisääntely heikentää tutkimustiedon valossa merkittävästi mahdollisuuksia ehkäistä ja vähentää rahapelihaittoja Suomessa. Samalla se romuttaa monia viime vuosina aikaansaatuja haittoja vähentäviä uudistuksia. CEACG:n näkemyksen mukaan nykyisessä muodossaan toteutettuna uusi järjestelmä tulee lisäämään ja syventämään rahapelihaittoja sekä vähentämään valtion tuloja.

Merkittävin syy haittojen lisääntymiseen on lakiesityksen tavoitteiden ristiriitaisuus. Kanavoinnin lisäämiseen lakiesityksessä pyritään ennen kaikkea tekemällä järjestelmästä ulkomaisille rahapeliyhtiöille houkuttelevaa. Kanavointia on kuitenkin mahdollista toteuttaa estämällä järjestelmän ulkopuolista pelaamista mm. verkkosivu- ja maksuestoilla – ei heikentämällä haittojen ehkäisyä järjestelmän sisällä. Tällaiset toimenpiteet lakiesityksestä puuttuvat.

Kansainvälinen tutkimuskirjallisuus osoittaa, että rahapeliteollisuus käyttää järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen uhkaa myös lobbauksen keinona saadakseen sääntely-ympäristöstä toimintansa kannalta mahdollisimman suotuisan. Nämä argumentit eivät välttämättä perustu empiiriseen näyttöön.[30] Olemme esimerkiksi havainneet, että teollisuuden omat arviot kanavointiasteesta ovat usein alhaisempia kuin viralliset arviot.[31]

Tässä lausunnossa olemme esittäneet kolme haittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta merkittävintä parannusehdotusta rahapelilakiin. Nämä ovat liittyneet markkinoinnin sääntelyyn, keskitetyn pelirajoituskokonaisuuden luomiseen ja huolenpitovelvollisuuden tarkentamiseen. Näiden lisäksi lakihanketta tulisi tarkentaa myös monilta muilta osin (pelipiirteiden sääntely, ikärajat, korkeampi verotus, järjestelmän kehittäminen tutkimustietoon, ei lobbaukseen, perustuen).

Haitallisen rahapelitarjonnan salliminen Suomessa tulee lisäämään kokonaiskulutusta ja haittoja väestötasolla. Tämä tulee maksamaan Suomelle huomattavasti enemmän, kuin mitä rahapelitoiminta tuottaa. Rahapelaaminen on tappiollista toimintaa sekä yksilöille että yhteiskunnalle.

30 Wardle, H., Degenhardt, L., Marionneau, V. et al. (2024). The Lancet Public Health Commission on Gambling. The Lancet Public Health. The Lancet Public Health, 9(11), e950-e994 ; Wardle H et al. (2021). Regulatory resistance? Narratives and uses of evidence around “black market” provision of gambling during the British gambling act review. Int J Environ Res Public Health 18: 11566.

31 Marionneau, Kristiansen, Roukka & Wall (tulossa). Measuring offshore gambling: A scoping review of Nordic approaches.