Erityisasiantuntija Mari Pajula

Hallintovaliokunta tiistai 13.05.2025 klo 12.40 / HE 16/2025 vp/ Asiantuntijapyyntö

STM:N ASIANTUNTIJALAUSUNTO HALLINTOVALIOKUNNALLE; HE EDUSKUNNALLE UUTTA RAHAPELIJÄRJESTELMÄÄ KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 16/2025 VP)

Hallintovaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä (STM) asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi. Lausunnossa pääpaino on luvuissa 9 ja 10 (Valtionavustukset pelihaittatyöhön ja STM:n tehtävät ja pelihaittatyön rahoitus). Lisäksi vastineessa kommentoidaan valiokunnalle annettuja lausuntoja siltä osin, kun ne liittyvät STM:n vastuulle kuuluvaan haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen.

Lukuja 9 ja 10 koskevissa huomioissa otetaan kantaa myös esityksen ristiriitaan 30.4.2025 julkaistun Julkisen talouden suunnitelman vuosille 2026–2029 kanssa. Ristiriidan vuoksi jää epäselväksi, onko esitettyä pelihaittatyön kokonaisuutta mahdollista toimeenpanna esityksen mukaisesti.

STM:n lakisääteiset tehtävät, valtionavustukset pelihaittatyöhön ja pelihaittatyön rahoitus (Luvut 9 ja 10)

Rahapelilain 9 ja10 luvun säännösehdotukset on valmisteltu pääosin sosiaali- ja terveysministeriössä. Esitys perustuu nykyjärjestelmän mukaisten toimintojen jatkuvuuden turvaamiseen uudessa järjestelmässä. Sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänä olisi nykylain mukaisesti seurata, tutkia ja arvioida rahapelihaittoja sekä kehittää niiden ehkäisyä ja hoitoa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos hoitaisi tehtävää nykylakia vastaavasti STM:n toimeksiannon mukaisesti. THL:llä olisi oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi toimiluvanhaltijoilta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä laissa luetellut tiedot. Tiedoista koostuisi 99 §:ssä tarkoitettu tietovaranto, pelihaittarekisteri, jonka rekisterinpitäjänä toimisi THL. STM voisi saada tiedot THL:ltä. Nykylaissa STM:llä ja THL:llä on tiedonsaantioikeus Veikkaus Oy:ltä rahapelilain mukaisten vastaavien tehtävien toimeenpanemiseksi.

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 koskevan asetuksen valmistelu, jossa mm. säädettäisiin tarkemmin määrärahan käyttösuunnitelman vahvistamisesta.

Valtionavustusten kohdentaminen, rajaukset ja järjestöjen rooli

Järjestöjen pelihaittatyön rahoituksen järjestämistä on arvioitu jo aiemmin rahapelitoiminnan tuotoilla rahoitettujen toimintojen rahoitusmallin uudistuksen (VNK045:00/2021) yhteydessä. Tuolloin päädyttiin siihen, että järjestöjen toteuttama pelihaittoja ehkäisevä ja vähentävä työ on luontevinta pitää mukana osana Stean yleistä avustuskokonaisuutta, eikä nähty tarpeelliseksi irrottaa sitä erilleen muusta päihde- ja mielenterveystyöstä. On myös katsottu, että päällekkäistä rahoitusmallia ei ole tarkoituksenmukaista luoda. Ehkäisevän työn rahoituksen osalta kuntien ja hyvinvointialueiden toteuttama rahapelihaittojen

ehkäisy olisi jatkossakin osa lakisääteistä ehkäisevää päihdetyötä. Ehkäisevää päihdetyötä rahoitetaan terveyden edistämisen määrärahoista. Tämän vuoksi ehdotetun 94 §:n mukainen avustuskokonaisuus on rajattu alueellisen työn avustuskokonaisuudessa pelihaittoja vähentävään työhön. Aluetyön avustuskokonaisuudella tuettaisiin hyvinvointialueita lakisääteisten palveluiden kehittämisessä. Osa 94 §:ssä tarkoitetuista valtionavustuksista voisi kuitenkin kohdentua järjestöille.

Rahapelilakiin sisältyvää valtionavustuksista ja sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan pelihaittatyöstä muodostuvaa kokonaisuutta toteutettaisiin yhteistyössä yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa. Hyvinvointialueiden palvelurakenne sekä ehkäisevässä että korjaavassa pelihaittatyössä pitää sisällään merkittävästi myös sosiaali- ja terveysjärjestöjen tekemää työtä. Yhteistyötä ylläpidetään eri verkostoissa ja sitä vahvistetaan osana rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanoa, jonka alajaostoihin järjestöjä ja muita toimijoita kutsutaan mukaan.

Pelihaittatyön rahoitus

Rahapelihaittatyö ja sen rahoitus kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön toimialaan. Voimassa olevassa järjestelmässä lukujen 9 ja 10 mukaiset vastaavat toiminnot rahoitetaan sähköisten anonyymien palveluiden osalta (Peluuri) suoraan Veikkaus Oy:stä, muilta osin arpajaislain 52 §:n mukaisesti Veikkaus Oy:ltä kustannukset perien. Arpajaislain 52 §:n mukaan Veikkaus Oy:n tulee korvata valtiolle 52 §:n toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset. Peluurin rahoitus on aiemmin perustunut yhteistyösopimukseen, jossa myös STM on ollut osapuolena. Siirtymävaiheessa (2025–2026) palvelu perustuu Veikkaus Oy:n hankintasopimukseen. Sähköisten palveluiden rahoituksen jatkamista tällä mallilla ei ole katsottu mahdolliseksi uudessa järjestelmässä.

Uudessa laissa Veikkausrahoitteiset toiminnot siirtyisivät rahoitettavaksi valtion budjetista. Rahoitus olisi uusi kustannus valtion budjetissa, mutta koska nykyinen rahoitusjärjestely on pienentänyt Veikkaus Oy:n tuloutusta valtiolle edellä kuvatulla tavalla, ei pelihaittatyön kokonaisuudella olisi valtiontaloutta heikentävää vaikutusta. Hallituksen esitykseen on kirjattu 6 miljoonan euron vuosittainen rahoituksen tarve lukujen 9 ja 10 mukaiselle työlle, mikä perustuu toimintoihin varattavan rahoituksen turvaamiseen nykytasolla.

Vaihtoehtona budjettirahoitteiselle mallille tunnistettiin toiminnan rahoittaminen kokonaan tai osin rahapeliyhtiöiltä perittävillä maksuilla. Esityksen valmistelussa kohdennetun rahoituksen joko valtion budjetista tai pelihaittamaksuilla rahoitusta pelihaittatyöhön kohdentamalla arvioitiin sosiaali- ja terveysministeriössä olevan välttämätöntä, jotta riittävä erityisosaaminen ja toimet voitaisiin turvata rahapelihaittojen seurantaan, arviointiin ja tutkimukseen, ehkäisevän ja korjaavan työn kehittämiseen sekä rahapelitoiminnan ohjaukseen. Valmistelussa tunnistettiin riski sille, että valitussa budjettirahoitteisessa mallissa tarvittavaa rahoituksen tasoa ei olisi mahdollista välttämättä pitää yllä. Pelihaittamaksuihin perustuvan mallin arvioitiin mahdollisesti turvaavan vakaamman rahoituksen pelihaittatyölle. Rahapeliyhtiöiltä kerättäviin maksuihin perustuvaa mallia ei erityisesti aikataulusyistä kuitenkaan tarkemmin selvitetty.

Myöhemmin oikeuskansleri ehdotti lain ennakkotarkastuksen yhteydessä lausuntopalautteeseen viitaten sen selvittämistä, voitaisiinko rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kokonaisuus turvata peliyhtiöiden voittoja rahapelihaittoja ehkäisevään ja vähentävään työhön ohjaamalla. Hallituksen esitykseen on tämän pohjalta kirjattu, että lain voimaantulon jälkeen voitaisiin *tarvittaessa* arvioida pelihaittamaksun käyttöönottoa riittävän pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tarkoitetun rahoitustason turvaamiseksi.

Rahoitustason riittävyyden sijaan eteen on tuoreeltaan noussut riski rahoituksen järjestymisestä ylipäätään. Rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä koskevan rahoituksen osalta esitys on ristiriidassa 30.4.2025 julkaistun Julkisen talouden suunnitelman vuosille 2026–2029 kanssa. Julkisen talouden suunnitelma sisältää hallituksen esityksen mukaisesti 2,8 miljoonan euron määrärahan THL:n toimintamenoihin 98 §:n mukaista STM:n hallinnonalan rahapelihaittojen seurantaa, tutkimusta ja arviointia sekä rahapelihaittojen ehkäisyn ja hoidon kehittämistä (luku 10) varten. Sen sijaan julkisen talouden suunnitelma ei sisällä lainkaan määrärahoja luvun 9 (Valtionavustukset rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen, pykälät 94–97) mukaisiin valtionavustuksiin pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen eikä STM:n menoihin 98 §:n mukaisten tehtävien toimeenpanosta.

1 000 euroa	**2026**	**2027**	**2028**	**2029**
Rahapelihaittojen seuranta, tutkimus ja arviointi sekä ehkäisyn ja hoidon kehittäminen (STM)	-	500	500	500
Valtionavustukset pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen	1 500	1 200	2 700	2 700
Yht.	**1 500**	**1 700**	**3 200**	**3 200**

Taulukko. Hallituksen esitykseen perustuva Julkisen talouden suunnitelmasta 2026–2029 puuttuva rahoitus.

Mikäli valtion rahoitus pelihaittatyöhön toteutuu kehysten mukaisesti, jäisi koko esityksen luku 9 merkityksettömäksi ja pelihaittatyön rahoitus pienenisi huomattavasti suhteessa nykytilaan. Tällä olisi huomattavaa esitykseen jo sisältyvää rahapelihaittojen kasvua edelleen lisäävää vaikutusta suhteessa esityksen nykyversioon.

THL:n ulkopuoliseen tieteelliseen tutkimukseen ei tällöin olisi rahoitusta, eikä hyvinvointialueiden kehittämistyötä voitaisi tukea. Keskeisin suora negatiivinen vaikutus haittoihin luvun 9 mukaisten valtionavustusmäärärahojen puuttuessa olisi sähköisten anonyymien pelihaittapalveluiden lakkauttaminen, joka tästä vääjäämättä seuraisi. Esityksen mukaan valtionavustuksilla rahoitettaisiin Peluurin palvelukokonaisuutta vastaavat palvelut. Palvelu on toiminut vuodesta 2004 ja on kiistatta keskeinen osa pelihaittapalveluiden kokonaisuutta ja sellainen osa koko rahapelijärjestelmää, jonka säilyttäminen järjestelmämuutoksessa on tärkeää. Lisenssijärjestelmään siirryttäessä palvelua ei ole enää mahdollista pitää yllä Veikkauksen suorarahoituksella, ja peliteollisuuden valinnaisuuteen perustuva suorarahoitteinen malli on todettu valmistelussa tarpeelliseksi purkaa riippumatta rahapelitoiminnan järjestämismallista. Myös muissa pohjoismaissa on katsottu tarpeelliseksi turvata vastaavat palvelut muutoin kuin teollisuuden suorarahoituksella. Teollisuuden vapaaehtoiseen suorarahoitteiseen malliin sisältyisi huomattavia eettisiä ja palvelun luotettavuuteen liittyviä riskejä, jotka lisenssijärjestelmään siirryttäessä korostuvat entisestään.

Sähköisten palveluiden jatkuvuuden turvaaminen liittyy keskeisesti paitsi järjestelmäuudistusta koskevaan tavoitteeseen haittojen torjumisesta myös hallitusohjelman kirjaukseen etäpalveluiden turvaamisesta. Hallitusohjelman kirjausten mukaisesti etänä toteutettavat peliriippuvuuden hoito- ja tukipalvelut turvataan. Aluetyön avustuskokonaisuus puolestaan tukisi hallitusohjelman tavoitteen toteutumista hoidon saatavuuden varmistamisesta peliriippuvuuteen ja varhaisesta puuttumisesta.

Hallitusohjelmaan on lisäksi kirjattu, että ”varmistetaan rahapelihaittojen ehkäisemisen riittävät resurssit julkisella sektorilla ja järjestösektorilla”.

Mikäli Peluurin palvelukokonaisuutta vastaavaa palvelua ei ole jatkossa mahdollista varmistaa esityksen mukaisesti, rahapelihaittapalveluiden saatavuus ja saavutettavuus vähenisi. Peluuri on merkittävä lakisääteisten palveluiden piiriin pelaajia ja läheisiä ohjaava taho, ja se palvelee myös työssään pelihaittoja kohtaavia. Lisäksi monipuolisen sähköisen palveluvalikoiman kautta se on monelle pelaajalle ja läheiselle myös sellaisenaan riittävän avun tarjoava palvelu. Esimerkiksi itsenäistä työskentelyä, puhelinkeskusteluja työntekijän kanssa ja vertaistukea yhdistelevä sähköinen Peli poikki -ohjelma on useissa tutkimuksissa todettu toimivaksi ja vaikuttavaksi palveluksi. Pelipalveluiden lisäksi verkosta haetaan yhä useammin apua peliongelmiin. Yhteensä vuonna 2024 Peluurin eri palveluihin (auttava puhelin ja chat, Peli poikki -ohjelma ja OmaPeluuri) osallistui noin 3 800 pelaajaa, läheistä ja pelihaittoja työssään kohtaavaa ammattilaista. Vuonna 2024 Peluurin verkkosivuilla vieraili 146 000 uutta käyttäjää, jotka hakivat tietoa esimerkiksi keinoista rajoittaa pelaamista ja työkaluja oman pelaamisen haitallisuuden arviointiin.

Lukuja 9 ja 10 koskevat muutostarpeet

Koska kehyspäätös on ristiriidassa HE:n kanssa, esitystä on välttämätöntä täsmentää pelihaittatyön rahoituksen osalta. Esityksestä tulisi käydä ilmi, miten rahoitus aiotaan järjestää. Erityisesti sähköisten anonyymien pelihaittapalveluiden (auttava puhelin) turvaaminen järjestelmämuutoksessa on välttämätöntä siten, ettei palvelun järjestämiseen myöskään tule katkosta. Vaihtoehtona budjettirahoitteiselle valtionavustusten rahoitukselle on oikeuskanslerinkin esiin nostama yhtiöiden tuottoon perustuva rahoitusmalli (ns. pelihaittamaksu). Mikäli rahoitusta ei voida turvata valtion budjetista, tulisi esitystä muuttaa täydentämällä luvun 9 mukaisten valtionavustusten rahoituspohja ja lisätä esitykseen tarvittava(t) pykälä(t) pelihaittamaksurahoitteisesta mallista rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen. Alustavien arvioiden mukaan esityksen muuttaminen tältä osin voisi olla mahdollista ilman tarvetta notifioida esitys uudelleen.

Ilman näitä muutoksia ja kehyspäätöksen mukaisesti toteutuessaan pelihaittatyön rahoitus vähenisi merkittävästi nykyisestä, osa nykyisestä pelihaittatyöstä lakkaisi ja järjestelmämuutos johtaisi esityksessä kuvattua vahvemmin ja todennäköisemmin haittojen merkittävään lisääntymiseen. Tällöin esityksen vaikutusten arviointeja tulisi muuttaa, koska kyseessä on olennainen muutos esityksessä tarkoitettuun ja vaikutusten arvioinneissa huomioituun verrattuna. Toteutus olisi tällöin ristiriitainen useiden hallitusohjelman kirjausten kanssa.

Yleiset huomiot esityskokonaisuudesta

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.

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 liittyvä kasvava riippuvuusriski 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, 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[1].

Huomattavan vapaan rahapeliliiketoiminnan salliminen lainsäädännöllä 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 säänneltyyn 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. Rahapelitoiminnan sääntelyssä ole kyse vain olemassa olevan kulutuksen kanavoinnista. Näkyvä tarjonta luo kysyntää

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

osaltaan myös uusissa väestöryhmissä, ja saatavuuden voimakas lisääminen järjestelmän sisällä lisää osaltaan kysyntää myös järjestelmän ulkopuolella, ei poista sitä. Tässä yhteydessä voidaan puhua läikkymisefektistä tai porttiteoriasta. Korkean riskin rahapelien tarjontaa ja näkyvyyttä riittävästi rajoittava politiikka on sijoitus aikuistumisen kynnyksellä oleviin nuoriin riskiryhmänä sekä tuleviin sukupolviin, joiden elinympäristön kyllästäminen rahapelimarkkinoinnilla ja korkean riippuvuusriskin pelituotteilla lisää väistämättä myös järjestelmän ulkopuolelle pelaamista. Kansalaiset itse toivovat pelimahdollisuuksien lisäämisen sijaan tarjontaa rajoittavaa politiikka. THL:n uusimmassa väestötutkimuksessa (THL 2024) 61 % vastaajista oli sitä mieltä, että rahapelaamisen on nykyään liikaa mahdollisuuksia.

Rahapelitoiminnan sääntelyä koskevat tarpeet rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta

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

Riskeihin vastaamiseksi tarvitaan välittömästi uuden järjestelmän kanssa käyttöönotettavaa asetustasoista sääntelyä haittariskien vähentämiseksi. Lisäksi rahapelijärjestelmän uudistaminen tarvitsee merkittävien rahapelihaittoihin liittyvien riskien ja puutteiden vuoksi jatkohankkeen, jossa tulisi kehittää lainsäädäntöä haittojen ehkäisyä ja vähentämistä paremmin korostavaan suuntaan. 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 rahapelijärjestelmää 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.

Seuraavassa asiakokonaisuuksia, joiden kautta asetustasoista sääntelyä linjattaessa ja muussa jatkokehittämisessä uudistuksen toimivuutta haittojen torjumisen näkökulmasta on mahdollista parantaa.

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 pelaajia lisäpelaamiseen jopa manipuloivia pelituotteita.

Keskeisiä haittoihin liittyviä tuoteominaisuuksia ovat mm. pelin tahti ja palkitsemistiheys. Tuotteiden koukuttavuutta lisääviä ja lisäpelaamiseen manipuloivia lisäominaisuuksia peleissä ovat mm.

keinotekoiset läheltä piti -tilanteet ja voitoiksi naamioidut tappiot (LDW), väärien mielikuvien luominen mahdollisuudesta vaikuttaa pelin kulkuun ja lopputulokseen, ns. autoplay -ominaisuus (pelaaja voi asettaa pelin pyörimään itsestään ilman, että hänen tarvitsee painaa nappia jokaisen kierroksen alussa) sekä pelikierrosten nopeuttamisen mahdollistaminen ns. turboplay -ominaisuudella.

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 kasvun riski 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[2]. 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. Velvoittavia kriteerejä olisi mahdollista antaa asetuksenantovaltuuksia tältä osin laajentamalla.

Markkinointia tulisi rajoittaa

Kaikkein korkeimman haittariskin rahapelien markkinoinnin sallimisella on rahapelihaittoja lisäävä vaikutus. Sähköisten raha-automaatti- ja kasinopelien markkinoinnin kautta tapahtuva saatavuuden ja näkyvyyden lisääntyminen lisää riskiä myös pelihaittojen syvenemisestä. Rajoittavien elementtien käytöllä olisi mahdollista vähentää näitä vaikutuksia. Tämä olisi tärkeää viimeistään jatkohankkeessa. 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 rahapelijärjestelmää jatkokehitettäessä. Uusia keinoja on välttämätöntä ottaa käyttöön.

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.

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

- 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.