

Tiina Tulirinta
Ryhmäpäällikkö, Poliisihallitus / Arpajaishallinto

Eduskunta
Talousvaliokunta

HE 16/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi. Lausun asiasta kunnioitettavasti seuraavaa:

Lausunto

Lain tavoitteet

Ehdotetun lain tarkoituksena on uudistaa Suomen rahapelijärjestelmä. Uuden lain myötä siirryttäisiin lakiin perustuvasta yksinoikeusjärjestelmästä osittaiseen monilupajärjestelmään. Rahapelimarkkinat avattaisiin toisin sanoen osin kilpailulle. Uudistuksella tavoitellaan kanavointiasteen nostamista eli säännellyllä markkinalla tapahtuvan rahapelaamisen osuuden kasvattamiseksi mahdollisimman suureksi sekä rahapeleistä aiheutuvien haittojen vähentämistä.

Ehdotetun lain tavoitteet oikeusturvan takaamisesta, väärinkäytösten ja rikosten estämisestä ja rahapelihaittojen vähentämisestä ovat osittain ristiriidassa kanavointiasteen nostamistavoitteen kanssa. Ehdotetun lakiluonnoksen säännökset vaikuttavat palvelevan paremmin tavoitetta kanavointiasteen nostamisesta kuin tavoitetta pelihaittojen vähentämisestä. Tavoite kanavointiasteen nostamisesta on perusteltu ratkaisu huomioiden, että tällä hetkellä noin puolet verkossa tapahtuvasta rahapelaamisesta suuntautuu yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle. Kanavointiasteen voidaan olettaa parantuvan uudistuksen myötä. Toimiluvan edellytykset ja markkinointia koskeva sääntely on muotoiltu siten, että avautuvat markkinat todennäköisesti houkuttelevat useita rahapeliyhtiöitä hakemaan rahapelitoimilupaa Suomesta, minkä seurauksena kanavointiasteen voidaan odottaa nousevan huomattavasti.

Rahapelimarkkinoiden osittainen avautuminen kilpailulle ja sitä todennäköisesti seuraava rahapelimarkkinan kasvu lisäävät kuitenkin riskiä pelihaittojen lisääntymisestä. Myös riskit muille väärinkäytöksille kuten kilpailumanipulaatiolle voivat uudistuksen johdosta lisääntyä.

Lainvastaisen toiminnan ja väärinkäytösten torjumisen mahdollistavalla sääntelyllä turvattaisiin myös uuden järjestelmän ja toimiluvan ehtojen mukaisesti toimivien valvottujen toimiluvanhaltijoiden elinkeinotoimintaa.

Valvontaviranomaisen toimivaltuuksia esitetään verrattain laajoiksi ja niiden turvin pystytäneen tehokkaasti sääntelyn täytäntöönpanoon ja valvontaan. Lain ja sen nojalla annettujen asetusten ja määräysten sekä toimilupaehtojen vastaiseen toimintaan on mahdollista puuttua kielloin, seuraamuksin sekä tarvittaessa viime kädessä peruuttamalla toimilupa.

Sääntely rahansiirto- ja tappiorajoista sekä pelaamisen estämisestä

Ehdotetussa laissa säädettäisiin pelaajan asettamista toimiluvanhaltijakohtaisista rahansiirtorajoista. Tämä tarkoittaisi sekä sitä, että sääntelystä ei seuraisi vakavimmilta taloudellisilta haitoilta suojaavia enimmäisrajoituksia että sitä, että pelaajan itse asettaman rajan tultua vastaan olisi mahdollista siirtyä pelaamaan toisen toimiluvanhaltijan rahapelejä. Lakiesitys sisältää asetuksenantovaltuuden, jonka nojalla valtioneuvosto voisi tarvittaessa säätää enimmäistappiorajoista, jotka olisivat samoin toimiluvanhaltijakohtaisia. Ehdotetut sääntelyratkaisut eivät tältä osin toisin sanoen tuo tehokasta suojaa rahapelihaitoilta säännellyllä markkinalla vaan painottavat voimakkaasti yksilön valinnanvapautta, itsenäisiä ratkaisuja ja vastuuta niistä.

Täysin uudeksi menettelyksi esitetään viranomaisen ylläpitämää keskitettyä peliестorekisteriä, jonka kautta pelaaja voisi asettaa itselleen eston kaikkiin toimiluvanvaraisiin rahapeleihin. Käytännössä kaiken rahapelaamisen estäminen tarkoittaa, että kaikkein haitallisimmiksi arvioitujen rahapelien kuten nettiautomaattipelien estämistä toivovan pelaajan tulee samalla estää itseltään myös Loton pelaaminen. Toisaalta peliестoja voisi esityksen mukaan asettaa toimiluvanhaltijakohtaisesti ilman, että ainoa mahdollisuus peliестon asettamiseen olisi kaiken pelaamisen estäminen. Peliестokokonaisuus uudessa järjestelmässä muodostuisi siis keskitetyn peliестojärjestelmän mahdollistamasta kaiken pelaamisen estävästä peliестosta ja toimiluvanhaltijakohtaisesta veloitteesta estää pelaajan pyynnöstä toimiluvanhaltijan kaikkien rahapelien tai osan rahapeleistä pelaaminen. Estot olisivat voimassa määrääjän tai toistaiseksi. Toimiluvanhaltijoita veloitettaisiin nyky sääntelyn kaltaisesti tarjoamaan pelaajalle mahdollisuus estää välittömästi rahapelien pelaaminen seuraavan vuorokauden loppuun.

Rahapelien markkinointi

Rahapelien markkinoinnin määrä, laajuus, näkyvyys, toistuvuus, maltillisuus ja välttämättömyys ovat ehdotuksessa käytettyjä rajoittavaksi tarkoitettuja määreitä, jotka esityksessä jäävät osin vaille sisältöä ja esimerkkejä. Esitetyn sääntelyn mukaan toimiluvanhaltijat saisivat markkinoida pelejään ja itseään varsin vapaasti. Haasteeksi voi muodostua, että vaikka yksittäisen toimijan markkinoinnin määrä olisi erikseen tarkasteltuna maltillista ja lainmukaista, voi rahapelien markkinoinnin kokonaismäärä kuitenkin muodostua huomattavan suureksi ja kokonaistarkastelussa ylittää sen, mitä yleisesti voidaan pitää maltillisena ja välttämättömänä. Esitys ei sisällä keinoja tällaisen tilanteen ratkaisemiseksi.

Rahapelien ja rahapeliyhtiöiden laaja näkyvyys voi olla myös omiaan arkipäiväistämään rahapelaamista, minkä johdosta rahapelaaminen voidaan enenevässä määrin kokea jokapäiväiseksi tai tavanomaiseksi kulutuskäyttäytymiseksi. Tällainen vaikutelma voi syntyä erityisesti, mikäli kuluttajien lähiympäristö, media ja päivittäiset asiointikanavat sisältävät runsaasti rahapelien markkinointiaineistoa. Rahapelien markkinointi, jolta kuluttaja ei sen laajuuden vuoksi käytännössä voi välttää, on mahdollisesti tulkittavissa aggressiiviseksi myynnin edistämiseksi. Rahapelien markkinoinnin sääntelyn olisi tästä näkökulmasta oltava tiukempaa, jotta markkinoinnin kokonaismäärä ei nousisi hälyttävälle tasolle.

Erityinen huolenaihe rahapelien markkinoinnin osalta liittyy esityksessä esitettyyn kirjaukseen siitä, että rahapelejä ja näitä pelejä toimeenpanevaa toimiluvanhaltijaa saisi markkinoida televisio- ja radiotoiminnassa ilman erikseen säädettyä aikarajoitusta. Rahapelien markkinointi tulee radio- ja televisiomainonnan kautta lisääntymään merkittävässä määrin, eikä esityksessä ehdotettu kirjaus täytä sille asetettua tavoitetta pelaamisesta aiheutuvien terveydellisten, taloudellisten ja sosiaalisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Radio- ja televisiomainonnan ajallisia rajoituksia on toteutettu rahapelien osalta useissa muissa Euroopan maissa. Suomessa myös alkoholin markkinoinnille on säädetty aikarajoitukset. Rajoituksilla pyritään suojelemaan erityisesti alaikäisiä rahapeli- ja alkoholihaitoilta. Lakiin kirjattujen konkreettisten aika- tai muiden rajoitusten puuttuessa voidaan pitää todennäköisenä, että sääntelyn tarkkarajaisuuden puuttuessa valvontaviranomaisen tekemiä tulkintoja kyseenalaistetaan voimakkaasti ennen oikeuskäytännön syntymistä.

Viranomaisen määräämän hallinnollisen seuraamuksen tiedoksiantaminen ja periminen ulkomaille sijoittautuneelle toimijalle voi olla haasteellista. Tiedoksiantomenettelyt voivat olla hitaita ja viranomaisen voi olla vaikea todistaa, että tiedoksianto on tapahtunut asianmukaisesti. Ilman EU:n vastavuoroisuuden periaatetta tai kansainvälisiä sopimuksia ulkomaiset viranomaiset eivät ole myöskään velvollisia auttamaan seuraamusten täytäntöönpanossa. Etenkin EU:n ulkopuolisten toimijoiden osalta tilanne voi olla monimutkainen.

Markkinoiden avautuessa kilpailulle kuluttajien haasteena voi olla tunnistaa toimiluvalliset toimijat toimiluvattomista toimijoista.

Tehokkaan valvonnan takaaminen

Rahapeliuudistuksen myötä valvottavien toimijoiden määrä lisääntyy ja valvonta muuttuu uudenlaiseksi verrattuna aiempaan. Lain keskeisten tavoitteiden eli pelihaittojen ja väärinkäytösten määrän kasvun minimoinnin sekä pelaajan oikeusturvan takaamisen vuoksi valvovan viranomaisen resurssien turvaaminen on ensiarvoisen tärkeää läpi koko muutosvaiheen ja muutoksen läpiviennin jälkeen.

Ehdotetun lain myötä siirryttäisiin lakiin perustuvasta yksinoikeusjärjestelmästä toimilupajärjestelmään, ja rahapelien toimeenpano olisi siten jatkossa luvanvaraista. Lupaviranomaisena toimisi vuoden 2026 ajan Poliisihallitus ja vuoden 2027 alusta alkaen uusi Lupa- ja valvontavirasto toimisi lupa- ja valvontaviranomaisena. Valvontaviranomaisen

tehtävänä olisi edelleen arpajaislain tavoin rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin valvonta sekä lainvastaiseen toimintaan puuttuminen. Näiden lisäksi valvontaviranomainen myöntäisi jatkossa yksinoikeus-, rahapeli- ja peliohjelmistotoimiluvat ja valvoisi toimiluvan nojalla toteutettavaa toimintaa. Valvonta muuttuu siis muodoltaan lupavalvonkaksi, johon kuuluu ennakollisena valvontana luvan myöntämisedellytysten täyttymisen arviointi hakuvaiheessa sekä toimeenpanon aikainen lupavalvonta luvan voimassaoloaikana. Valvovan viranomaisen tärkeimpänä työkaluna toimii uusi rahapelilaki, jossa säädettyjä puuttumiskeinoja ovat hallinnollinen seuraamusmaksu, rikemaksu, kieltopäätös, luvan peruutus, uhkasakko sekä sisällön poistomääräys internetsivuilta. Käytännön valvontatyötä puolestaan tehtäisiin muun muassa selvityspyynnöillä, tarkastuksilla sekä lupaan liittyvien vuosittaisten raporttien läpikäynnillä ja tarkastamisella. Lisäksi tärkeä osa valvontaa olisi jatkossakin säännöllinen monitorointi esimerkiksi tietojärjestelmien kautta. Valvonnan tietojärjestelmään toimitetaan myös jatkossa tiedot kaikista pelatuista peleistä sekä pelitilidatasta. Tehokkaan valvonnan toteuttaminen edellyttää runsaasti sekä tietoteknistä että juridista osaamista.

Uudessa laissa säädetään aiempaa laajemmin rahapeli-toimijan huolenpitovelvollisuudesta sekä velvollisuudesta omavalvontaan. Poliisihallitus korostaa, että huolenpito- ja omavalvontavelvollisuutta ei tule nähdä viranomaisen valvontaa korvaavana sääntelykeinona. Viranomainen valvoo jatkossakin lain säännösten noudattamista kaikilla käytävissä olevilla keinoilla ja oman toimivaltansa puitteissa. Huolenpitovelvollisuus ja velvollisuus omavalvonnan toteuttamiseen ovat elementtejä, joilla korostetaan yhtiöiden omien vastuullisuustoimenpiteiden merkitystä. Kyseessä ovat toimiluvan saamisen mukanaan tuomat toimiluvan haltijan lakisääteiset velvollisuudet, joiden noudattamista viranomainen valvoo ja joiden osalta viranomainen antaa ohjeistusta ja puuttuu laiminlyönteihin.

Poliisihallituksen arvion mukaan lakiin ehdotetut valvonta-, ohjaus- ja puuttumiskeinot vaikuttavat riittävän tehokkailta, mikäli valvonnan resurssit on turvattu niin henkilöstön kuin tarvittavien tietojärjestelmien ja niiden kehityksen osalta. Lisäksi Poliisihallitus toteaa, että riittävillä resursseillakin kyse on huomattavan suuresta muutoksesta, jonka toteuttaminen suunnitellussa aikataulussa on haastavaa.

Rahapeliautomaattien sijoittelu

Osana lakihanketta tehtiin selvitys raha-automaattien siirtämisestä erillisiin valvottuihin tiloihin. Selvityksessä esiteltiin eri vaihtoehtoja automaattien sijoittelulle ja arvioitiin niiden vaikutusta erityisesti pelihaittojen ehkäisyn kannalta. Lopulta lakiluonnokseen ei kuitenkaan ehdotettu tarkkarajaisia säännöksiä sijoittelua koskien, vaan hallituksen esitykseen päätyi nykyisin voimassa olevaa arpajaislakia vastaavat sijoittelusäännökset. Automaattien sijoittelusta säädettäisiin näin ollen jatkossakin siten, että automaatin sijoituspaikan henkilökunnan tulee voida valvoa pelaamista esteettömästi, mutta sijoittelu tulee silti suunnitella siten, että pelihaitat olisivat mahdollisimman vähäisiä. Tavoitteet esteettömästä valvonnasta ja pelihaittojen minimoimisesta ovat käytännössä erisuuntaisia keskenään ja tämän vuoksi vuonna 2020 arpajaislakiin lisätyn säännöksen toimeenpano ja tulkinta on osoittautunut haasteelliseksi. Ilman tarkkarajaista sääntelyä auto-

maattien sijoittelussa on yleensä päädytty siihen, että sijoittelupaikoissa pidetään ensisijaisesti kiinni esteettömän valvonnan vaatimuksesta, jolloin automaattit ovat yleisesti kaikkien asiakkaiden nähtävillä esimerkiksi ruokakaupoissa päivittäisasiain yhteydessä.

Raha-automaatit ovat korkeimman riskiluokan pelejä. Raha-automaateille altistuminen ja rahapelaamisen arkipäiväistäminen on siten ongelmallista eikä palvele lain tavoitetta pelihaittojen ehkäisystä. Tästä syystä sijoittelukysymyksestä olisi perusteltua säätää tarkkarajaisemmin tai havainnollistaa edes lain esitöissä, miten keskenään erisuuntaiset tavoitteet pelihaittojen vähentämisestä ja esteettömästä valvonnasta voitaisiin sijoittelukysymyksessä huomioida

Poliisihallitus**Arpajaishallinto**

Konepajankatu 2, PL 50, 11101 Riihimäki

Puhelin +358 295 480 181, poliisi.fi