

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunta

Sosiaali- ja terveysvaliokunnan kuulemistilaisuus 4.4.2025

Hallituksen esitys (HE 16/2025) eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi

Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) kiittää mahdollisuudesta lausua hallituksen esityksestä rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi. THL tarkastelee lausunnossaan hallituksen esitystä ennen kaikkea rahapelihaittojen torjunnan näkökulmasta.

Esityksen mukaan siirrytään rahapelijärjestelmään, jossa markkinat avataan erityisesti verkkorahapelitoimintaa harjoittaville toimijoille. Päättävöitteena on ehkäistä ja vähentää rahapelihaittoja. Hallituksen esityksessä korostuu pyrkimys kanavointiin rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämisen kustannuksella. Sääntelyn ulkopuoliset rahapeliyhtiöt ja paljon kuluttavat ja haittoja kokevat pelaajat pyritään houkuttelemaan sääntelyn piiriin. Riski rahapelihaittojen kasvusta on ilmeinen, mikäli nykyisin sääntelyn ulkopuolelle pelaavat voivat jatkaa pelaamistaan uudessa järjestelmässä lähes entisellään ja sääntelyn piirissä pelaavien osalta rajoitukset lieventyvät. THL katsoo, että esitystä tulisi täydentää *erityisesti nuoria aikuisia suojaavilla säännöksillä, kattavilla tappiorajoilla, sekä rajoituksilla rahapelien markkinointiin.*

Tappiorajat ja markkinoinnin rajoitukset erityisesti nuorten aikuisten suojaksi

Rahapelihaittojen näkökulmasta 18–24-vuotiaat ovat riskiryhmä. Suurin osa heistä opiskelee, osa on työuransa alussa ja toiset käyvät töissä opintojensa ohessa. Eläketurvakeskuksen vuoden 2022 tilastojen mukaan alle 20-vuotiaiden miesten kuukausittainen keskiansio oli 1137 euroa ja naisten 870 euroa.

Sen sijaan 20–24-vuotiailla miehillä kuukausittainen keskiansio oli 2013 euroa ja naisilla 1585 euroa. Taloudellinen liikkumavaran vähäisyys tekee 18–24-vuotiaiden talouden erityisen haavoittuvaksi. Nuoret altistuvat rahapelaamiselle jo ennen täysi-ikäisyyttä, esimerkiksi digipelien sisäisten ominaisuuksien, markkinoinnin tai sosiaalisen median vaikuttajien kautta. Tämä altistus yhdistettynä impulsiivisuuteen ja heikkoon taloudenhallinnan kokemukseen muodostaa vaarallisen yhtälön. Hallitusohjelman mukainen tavoite puuttua ylivelkaantumiseen ja rahapelihaittoihin varhaisessa vaiheessa vaikeutuu.

Monissa maissa on asetettu nuorille korkeampia ikärajoja eri rahapeleihin. Esimerkiksi Kreikassa ja Latviassa kaikkien rahapelien ikäraja on 21 vuotta. *Ikärajan nostamista Suomessa tulisi ainakin harkita*, erityisesti korkean riskin rahapelien, kuten nopearytmisten verkkorahapelien, osalta.

Hallituksen esityksessä pelaajien tulee asettaa talletusraja kullekin toimiluvanhaltijalle (§30), mutta niiden taso jäisi pelaajan päätettäväksi. Tämä malli ei ole riittävä ja se heikentää myös Veikkauksen nykyisten asiakkaiden suojaa. Tutkimus osoittaa, että vapaaehtoisuuteen perustuvat itse asetettavat rajat eivät suojaa tehokkaasti pelihaitoilta. Vapaaehtoisia rajoja ei oteta käyttöön tai ne voidaan asettaa hyvin korkealle tasolle. Ilman yhteisiä tappiorajoja yksittäinen pelaaja voi helposti hajauttaa pelaamisensa useille eri pelisivustoille ja ylittää turvalliset kulutustasot huomaamattaan. Tällainen järjestely lisää vakavien pelihaittojen ja velkaantumisen riskiä.

Tehokas tapa suojata rahapelaajia, erityisesti haavoittuvia ryhmiä, kuten nuoria aikuisia, olisivat kaikille toimiluvanhaltijoille yhteiset ja riittävän matalat tappiorajat. THL ehdottaa, että kaikkia toimiluvanhaltijoita koskevista tappiorajoista säädettäisiin sisäministeriön asetuksella (§32). Vaihtoehtoisesti ehdotetulla toimiluvanhaltijakohtaisella sääntelyllä rahapelihaittoja voitaisiin vähentää ja ehkäistä asettamalla talletus- tai tappiorajat (§30, §32) riittävän matalalle tasolle.

Esimerkiksi raja, joka perustuisi suomalaisen mediaanipalkansaajan tuloista laskettuun prosenttiosuuteen (esim. 2 %) saa tukea kansalaisilta. Nuorille voitaisiin säätää vielä tätäkin matalampi raja. Alankomaissa alle 24-vuotiaat saavat kuluttaa internetissä vedonlyöntiin vain 100 € viikossa. Ruotsissa Svenska Spel on asettanut vuoden 2022 alusta lähtien 18–19-vuotiaille rahapelaajille 1000 SEK (97 €) kuukausittaisen talletusrajan.

Ehdotettu lainsäädäntö sallii erityisen haitallisten verkkorahapeliin markkinoinnin. Lisäksi sponsorointi sallitaan. Tämä on ongelmallista sosiaalisessa mediassa ja urheilutapahtumissa markkinoinnille altistuville nuorille ja nuorille aikuisille. Tutkimustiedon mukaan altistuminen markkinoinnille on yhteydessä rahapeliongelmiin, pelaamiseen järjestelmän ulkopuolisilla pelisivustoilla, sekä nuorempaan ikään. Kansainvälisesti on todettu alaikäisten markkinointikielto riittämättömäksi, myös nuoret aikuiset tulisi suojata altistumiselta. Esimerkiksi Alankomaissa rahapelimainonta alle 24-vuotiaille on kielletty. *Vastaava lähestymistapa olisi perusteltu myös Suomessa.* Missään tapauksessa kolmansien osapuolten (ns. affiliaattien, vaikuttajien) harjoittamaa markkinointia ei tule sallia esitettyä laajemmin. Nykyisen arpajaislain mukaiset säännökset kielletyistä markkinoinnin tavoista ovat tarpeellisia (§52).

Haittakustannukset

Erityisesti rahapeliteollisuus on korostanut järjestelmäuudistuksen kasvattavan valtion tuloja. THL ja sosiaali- ja terveysministeriö huomauttivat jo esiselitysvaiheessa, että valtion kokonaistulot rahapeli-toiminnasta tuskin kasvavat. Valtiovarainministeriön laskelmat tukevat näitä arvioita. Vähemmälle huomiolle ovat jääneet *rahapelitoiminnasta aiheutuvat merkittävät yhteiskunnalliset kustannukset*, joita esityksessä käsitellään tarkasti. Tuoreen tutkimustiedon mukaan rahapelihaittojen mediaanikustannukset ovat 449 kansainvälistä dollaria aikuista kohden. Suomen osalta haittakustannuksia selvitetään.

Tiedetään, että Suomessa merkittäviä haittoja kokee neljä prosenttia väestöstä (noin 151 000 henkilöä). Tämän lisäksi rahapelaaminen aiheuttaa haittoja läheisille. Rahapelihaitat aiheuttavat suoria kustannuksia palveluiden käyttönä. Usein palvelutarve on laaja-alaista (esim. sosiaali- ja terveydenhuolto, talous- ja velkaneuvonta, ulosotto) ja pitkäkestoista.

Pelihaittarekisteri ja siihen liittyviä yksityiskohtaisia huomioita

Pelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi sekä järjestelmäuudistuksen vaikutusten ja rahapelihaitoista aiheutuvien yhteiskunnallisten kustannusten arvioimiseksi tarvitaan aiempaa ajantasaisempaa, luotettavampaa ja kustannustehokkaasti kerääntyvää dataa. Ehdotetulla pelihaittarekisterillä (§99), jonka rekisterinpitäjänä THL toimisi, on tässä keskeinen rooli. Rekisteri mahdollistaisi kattavan seurannan ja ennakoinnin siitä, kuinka paljon ja miten rahapelejä pelataan. Rekisterin tiedot tukevat viranomaisten, tutkijoiden ja hyvinvointialueiden työtä suunnitelmallisessa pelihaittojen ehkäisemisessä ja vähentämisessä, tiedolla johtamisessa, arvioinnissa, tieteellisesti korkeatasoisessa tutkimuksessa, palvelujen kohdentamisessa, sekä tietoon perustuvassa päätöksenteossa.

On kuitenkin huomattava, että THL-laissa (668/2009) on jo säädetty sen lakisääteisistä tehtävistä ja tiedonsaantioikeuksista muilta viranomaisilta sekä tietojen käsittelyn tarkoituksista. THL on viranomainen, joten se noudattaa jo nyt valtionhallinnon yleisiä tiedonhallinnan määräyksiä ja perusperiaatteita, kuten esim. pseudonymisoinnista, joten niistä ei ole tarpeen erikseen säätää.

Esityksen 98 §:n mukaan THL toimeenpanisi STM:n vastuulla olevaa haittojen seurantaa ja tutkimusta, rahapelien toimeenpanoon liittyvien haittojen arviointia sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämistä sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti.

Tämän tehtävän hoitamiseksi THL toimisi 99 §:n mukaan **pelihaittarekisterinpitäjänä** ja sen tiedonsaantioikeudesta säädettäisiin 100 §:ssä. **Pelihaittarekisteriin kerättäisiin, siinä ylläpidettäisiin ja käsiteltäisiin samoja tietoja kuin 58 §:ssä ehdotetussa valvontaviranomaisen toimilupa- ja valvontarekisterissä**, tosin tietojen käyttötarkoitus on eri. Toisin kuin lupa- ja valvontarekisterin tietoja, pelihaittarekisterin tietoja hyödynnettäisiin puhtaasti haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen niin THL:n toimesta kuin myös välillisesti STM:n toimesta.

Identtiset rekisterit eivät ole tiedonhallintalain (906/2019) mukaisia. Huomautettakoon myös, että jos tiedot kerätään eri reittejä ja käsitellään eri viranomaisissa, niin virhemahdollisuudet kasvavat eivätkä ne ole enää täysin identtisiä siihen liittyvine tulkintahaasteineen.

Erillisen rekisterin sijaan on tärkeää, että THL:lle säädetään **riittävät tiedonsaantioikeudet** tarpeelliseen tietoon (§100). THL saa jo nyt lakisäätteisiä tehtäviään varten esim. Valviralta tarvitsemiaan tietoja THL-lain nojalla. Vastaava järjestely pitäisi toteuttaa rahapeliä koskevien THL:n tehtävien kannalta keskeisten tietojen osalta. THL:n tiedonsaantioikeuksista säätäminen olisi luontevinta säätää THL-lain puitteissa eikä erillislaissa.

Toisin kuin muussa tiedonsiirrossa viranomaisten ja sote-palvelunantajien välillä, THL ei välttämättä voisi tällaisen erillislainsäädännössä olevan ratkaisun vuoksi hyödyntää sen tavanomaisia kehittyneitä tiedonsiirtoratkaisuja, **vaan joutuisi luomaan tähän kyseiseen tarkoitukseen nykyisten ratkaisujen rinnalle täysin erillisen tiedonkeruuratkaisun ja alustan pelihaittarekisterille ja sen tiedonkäsittelylle.**

Esityksestä näyttäisi puuttuvan arviointi tiedonhallintalain mukaisista vaatimuksista. THL esittää, että lainvalmistelun aikana tämä keskeinen asia ratkaistaan vastuuministeriöiden yhteistyössä ja hallituksen esitystä muutetaan vastaavasti. Esityksen perusteluja on myös tarpeen täsmentää erityisesti pelihaittarekisterin osalta.

Tällaisenaan esitys aiheuttaisi merkittäviä kustannuksia ja hallinnollista taakkaa ja olisi lisäksi vastoin julkisen tiedonhallinnan periaatteita.

Lopuksi

THL:n lakisääteinen (§98) rooli rahapelihaittojen seurannan, tutkimuksen ja arvioinnin sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämisen kokonaisuuden toteuttajana on uudessa järjestelmässä avainasemassa. THL:n kanta on, ettei rahapelijärjestelmän uudistuksella tule pyrkiä kasvattamaan valtion tuloja. *Tarvitaan esitettyä vahvempaa rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä, tietoon pohjautuen ja tehokkaita politiikkatoimia hyödyntäen.*

Pääjohtaja

Mika Salminen

Johtaja

Piia Aarnisalo