

Eduskunnan hallintovaliokunta

Hallintovaliokunnan kuulemistilaisuus 14.5.2025

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 taloushallinnan 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 pelaaja voi nykyisin järjestelmän ulkopuolelle pelaavien tapaan 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 huomauttavat jo esiselvitysvaiheessa, että valtion kokonaistulot rahapelitoiminnasta tuskin kasvavat ilman haittojen lisääntymistä. Valtiovarainministeriön laskelmat tukevat näitä arvioita. **Vähemmälle huomiolle ovat jääneet rahapelitoiminnasta aiheutuvat merkittävät yhteiskunnalliset kustannukset, joita esityksessä käsitellään tarkasti.** Tuoreen kansainvälisen 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

Esityksen 98 §:n mukaan THL toimeenpanisi haittojen seurantaan ja tutkimusta, rahapeliin 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.

Pelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi sekä järjestelmäuudistuksen vaikutusten ja rahapelihaittoista aiheutuvien yhteiskunnallisten kustannusten arvioimiseksi tarvitaan aiempaa ajantasaisempaa, luotettavampaa ja kustannustehokkaasti kerääntyvää dataa. **Ehdotetulla pelihaittarekisterillä on tässä keskeinen rooli.** Tämä mahdollistaisi kattavan seurannan ja ennakkoinnin siitä, kuinka paljon ja miten rahapelejä pelataan. Tiedot tukevat viranomaisten, tutkijoiden ja hyvinvointialueiden työtä suunnitelmallisessa pelihaittojen ehkäisemisessä ja vähentämisessä, tiedolla johtamisessa, arvioinnissa, tieteellisesti korkeatasoisessa tutkimuksessa, palvelujen kohdentamisessa, sekä tietoon perustuvassa päätöksenteossa.

THL pitää tärkeänä, ettei esityksessä ole sidottu pelihaittarekisterin toteutustapaa, vaan se jää laitoksen itsensä päätettäväksi. Esityksen kustannusvaikutusten kannalta THL korostaa, että sillä on tiedonsaantioikeus maksutta toimiluvan hakijoilta ja haltijoilta. THL:n kannalta on erittäin olennaista, että tiedonsaanti toteutetaan lupa- ja valvontaviranomaisen (LVV) tietojärjestelmästä siten, että THL voisi

Jani Selin

13.5.2025

THL/2276/4.00.02/2025

hakea ehdotetussa 100 §:ssä tarkoitetut 98 §:ssä säädetyn tehtävän hoitamiseksi määritellyt tarpeelliset tiedot maksutta suoraan tietojärjestelmästä ilman erillistä tietopyyntöä toimiluvanhaltijoille tai valvontaviranomaiselle vähentäen sekä toimiluvanhaltijoille että valvontaviranomaiselle ja THL:lle aiheutuvaa hallinnollista työtä. Tämän tietojärjestelmän rakentamisen kustannukset sisältyvät valtiovarainministeriön rahapelijärjestelmää koskevan toimeenpanohankkeen (VN/19168/2024) budjettiin.

Pelihaittarekisterissä käsiteltäisiin osin samoja tietoja kuin 58 §:ssä ehdotetussa valvontaviranomaisen toimilupa- ja valvontarekisterissä, mutta eri käyttötarkoitukseen. Pelihaittarekisteri ei ehdotuksessa ole sama asia kuin erillinen tietojärjestelmä (erillinen tiedonsiirto rahapeliyhtiöltä). Termiä pelihaittarekisterinpitäjä käytetään esityksessä kuvaamaan aineiston käyttötarkoitusta. **THL näkee, että tätä eroa ei ole riittävän selvästi kuvattu esityksessä.**

Pelihaittarekisterin pitäjänä ei voi toimia LVV, sillä LVV:lla on eri lakisääteinen tehtävä ja siten eri tietojen käyttötarkoitus. Vaikka lupa- ja valvontarekisterin ja pelihaittarekisterin sisällöt olisivat osin päällekkäiset, ne eivät kuitenkaan ole yksi yhteen. Keskeisin rekisterit erottava tekijä on kahden erillisen rekisterin sisältämien tietojen käyttötarkoitukset, minkä perusteella tiedoista muodostuu erilliset henkilörekisterit. Toisin kuin lupa- ja valvontarekisterin tietoja, pelihaittarekisterin tietoja hyödynnettäisiin haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen niin THL:n toimesta kuin myös välillisesti STM:n toimesta. Pelihaittarekisterin sisältöjen osalta tiedonsiirto suoraan toimiluvanhakijoilta tai toimiluvanhaltijoilta ei ole ensisijainen vaihtoehto.

THL pitää tärkeänä, että valtiovarainministeriön toimeenpanohankkeessa määritellään pelihaittarekisterin tietotekniset ratkaisut siten, että THL voi kustannustehokkaasti hyödyntää sen tavanomaisia kehittyneitä tiedonsiirtoratkaisuja siirrettäessä tietoja LVV:lta, ilman erillistä tiedonkeruuratkaisua tai alustaa pelihaittarekisterille ja sen tiedonkäsittelylle.

Rahapelihaittatyön rahoitus on turvattava

Hallituksen esityksen mukaan THL:lle 98 §:n mukaisten tehtävien toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset katettaisiin THL:n toimintamenomomentilta. Lisäksi STM:n pääluokkaan perustettavalta uudelta pelihaittatyön momentilta rahoitettaisiin 94 §:n mukaiset valtionavustukset pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen, THL:lle valtionavustusten hallinnoinnista aiheutuvat kulut sekä STM:lle 98 §:n mukaisista tehtävistä aiheutuvat kulut.

Julkisen talouden suunnitelmassa vuosille 2026–29 esitetään toimintarahoitusta THL:n lakisääteisten rahapelihaittatyötä koskevien tehtävien toteuttamiseksi. Suunnitelmasta puuttuu kokonaan rahoitus pelihaittatyön erillisen momentin osalta.

THL näkee tämän merkittävän leikkauksen rahoituksessa olevan ristiriidassa niin hallituksen esityksen kuin koko esitettävän lainsäädännön tavoitteena olevan rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kanssa. Tavoitteeseen ei voida päästä ilman riittäviä resursseja, ja kuten edellä todetaan, sisältää hallituksen esitys riskin rahapelihaittojen ja haittakustannusten kasvusta. Ilman budjettirahoitusta jäisivät koko STM:n lakisääteinen rahapelihaittatyö, mukaan lukien STM:n yhteydessä toteutettava rahapelien haittariskien ja haittojen arviointityö, valtakunnalliset sähköiset anonyymit pelihaittapalvelut, alueellinen kehittämistyö, sekä THL:n ulkopuolinen tieteellinen tutkimus. Alueellisen kehittämistyön ja tieteellisen tutkimuksen rahoituksen loppuminen vaarantaisi sekä tutkimustiedon tuottamisen että lakisääteisten, alueellisten sote-palvelujen kehittämistyön, joihin ei ole kohdennettu muita rahoituksia. THL pitää valtakunnallisten sähköisten anonyymien pelihaittapalveluiden rahoituksen jättämistä pois suunnitelmasta erityisen ongelmallisena. Päätös heikentää merkittävästi ongelmallisesti pelaavien palveluvalikoimaa, koska sähköiset, anonyymit palvelut ovat toimineet lakisääteisten sosiaali- ja terveyspalvelujen rinnalla laajentaen ja vahvistaen rahapelihaittatyötä. Alueellista kehittämistä, sähköisiä

Jani Selin

13.5.2025

THL/2276/4.00.02/2025

anonyymeja palveluja sekä tieteellistä tutkimusta koskevien valtionavustusten hallinnointia varten on tärkeitä varata THL:lle rahoitus pelihaittatyön momentilta.

Mikäli 94 §:n mukaisia toimintoja ei ole pitkällä aikavälillä mahdollista rahoittaa valtion budjettivaroin, tulee tarvittava rahoitus järjestää muulla tavalla, esimerkiksi toimiluvanhaltijoilta perittävistä seuraamusmaksuista. Mutta ei rahapeliyhtiöiden suoralla rahoituksella, kuten nykyisin Peluurin kohdalla on toimittu.

Lopuksi

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

Pääjohtaja

Mika Salminen

Johtaja

Piia Aarnisalo