

Erityisasiantuntija Mari Pajula

Sosiaali- ja terveysvaliokunta tiistai 6.5.2025 klo 10:00 / HE 16/2025 vp / Asiantuntijapyyntö

**STM:N ASiantuntijalausunto sosiaali- ja terveysvaliokunnalle;
HE eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi
(HE 16/2025 VP)**

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt sosiaali- ja terveysministeriöltä (STM) vastinetta hallituksen esitykseen eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi (HE 16/2025 vp) jaos-
tolle annetuista lausunnoista.

6.5.2025 kokouksessa edustajat ja puheenjohtaja pyysivät saada nähtäväksi valmistelussa tehtyjä virka-
esityksiä. Lukujen 9 ja 10 sisältö vastaa pääosin STM:ssä valmisteltua pohjaesitystä. Yhteisessä virka-
valmistelussa pohjaesitystä on muokattu eteenpäin yksityiskohtien osalta, mutta poliittisen ohjausryh-
män puolelta esitykseen ei ole näihin lukuihin tullut muutoksia. Pelihaittatyön osalta ongelmana on Jul-
kisen talouden suunnitelma, joka toteutuessaan tarkoittaisi useiden pelihaittatyön osa-alueiden alas-
ajoa, eikä luvun 9 mukaiselle työlle olisi rahoitusta.

Muiden asiakokonaisuuksien osalta STM on esittänyt työryhmässä monelta osin HE:sta poikkeavia esi-
tyksiä. Ohjausryhmään menneiden esitysten valmistelusta on vastannut SM, joka on esityksissään yh-
teensovittanut työryhmän näkemyksiä. Ohjausryhmään menneiden esitysten avaaminen on SM:n tehtä-
vä. Tässä SM:n lisäselvitystä täydentämään STM:n työryhmään tuomia virkakantoja kootusti.

STM ja sen yhteydessä toimiva arviointiryhmä on valmistellut rahapelipolitiikan uudistamista valmistele-
valle hankkeelle useita taustamuistioita ja selvityksiä. Arviointiryhmä on valmistellut näistä kolme:

**1. Keskitetty peliestojärjestelmä ja muut pelihaittojen hallintakeinot lisenssijärjestelmään siirryt-
täessä**

Muistiossa ehdotetaan keskitetyn esto- ja hallintakokonaisuuden käyttöönottoa. Muistiossa käsitellään
hallitusohjelman ja asettamispäätöksen mukaista kokonaisuutta keskitetystä peliestojärjestelmästä ja
muista tarvittavista rahapelaamisen hallinnan välineistä. STM:n yhteydessä toimiva rahapeli-
arviointiryhmä selvitti muistiota varten erilaisten ratkaisujen teknistä toteuttamiskelpoisuutta ja vaativuutta. Sel-
vityksen perusteella keskitetyn mallin rakentaminen ei ole teknisesti vaikeaa, eikä sen rakentaminen
olennaisella tavalla eroa jo nykyisessä järjestelmässä käytössä olevista ratkaisuista.

Yhtiökohtaiset rajoitukset ovat huomattavasti tehottomampia ja vaikeita asiakkaalle käyttää. Pelaamisen
hallintaa tukeva vaikutus on tällöin lopulta vähäinen, joskin yksittäisen rajan saavuttaminen saattaa jon-
kin verran nostaa kynnystä jatkaa pelaamista. Yhtiökohtaiset rajoitukset ohjaavat pelaajia pelaamisen
hallinnassa peliestoon hallintavälineiden käytön sijaan, kun pelaajat tiedostavat niiden puutteet aidosti
hallita pelaamista.

2. Selvitys raha-automaattien siirtämisestä erillisiin valvottuihin tiloihin

Tässä selvityksessä koottiin ja esiteltiin ohjausryhmälle vaihtoehtoiset mallit fyysisiä raha-automaatteja koskevista eri ratkaisuvaihtoehtoista, ja niiden vaikutuksista haittoihin. Nämä olivat:

1. Nykytilan vahvistaminen lakisääteiseksi (=haittojen kannalta neutraali ratkaisu)
2. Ei uusia toimenpiteitä (=sisältää riskin haittojen ja saatavuuden lisääntymisestä)
3. Hajasijoitusmallin jatkaminen, mutta nykyistä vahvempi pelien ominaisuuksien ja sijoittelun yms. sääntely (ns Norjan malli) (=haittariskejä jonkin verran vähentävää vaikutusta)
4. Raha-automaattien salliminen vain pelisaleissa, ei muita pelien ominaisuuksien tai sijoittelun yms. sääntelyyn liittyviä muutoksia. (=haittariskejä huomattavasti ja laajasti vähentävää vaikutusta)
5. Raha-automaattien salliminen vain pelisaleissa ja lisäksi nykyistä vahvempi pelien ominaisuuksien ja sijoittelun yms. sääntely. (Haittariskejä huomattavasti ja laajasti vähentävää vaikutusta, hajasijoituksen lisäksi pelisalipelaamisen haitat vähenisivät)

Hallituksen esitys on vaihtoehtojen 1 tai 2 mukainen, mutta siitä ei vielä käy selväksi, ratkeako asia vaihtoehdon 1 vai 2 mukaisesti. STM on lausunnoissaan tunnistanut riskin siitä, että asetustasoisen sääntelyn harkinnanvaraisuuden huomioiden on vaara, että järjestelmämuutos toteutuu vaihtoehdon 2 mukaan ja raha-automaattien haitat kääntyvät uudelleen kasvuun.

3. Rahapelien tuotepiirteet ja niiden sääntelytarpeet

Tällä valmisteluun tuodulla taustamuistiolla haluttiin edistää erityisesti korkean riskin rahapelituotteiden piirteiden sääntelyä, joka on vaarassa loppua kokonaan kaikkien korkeimman riskin pelien osalta, ellei harkinnanvaraista asetustasoista sääntelyä oteta käyttöön pelien tahtia ja muita ominaisuuksia koskevien määräysten osalta. Muistiossa eritellään myös erityisesti raha-automaattien tuotepiirteitä ja pelaajaa lisäpelaamiseen houkuttelevia piirteitä, joiden sääntelyllä ei arvioida olevan pelaajan pelikokemusta tarpeettomasti heikentävää vaikutusta, mutta ne olisivat tärkeitä epäterveen pelikäyttäytymisen ja pelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä.

Muistiossa todetaan myös, että tekoälyn käytöstä ja vaikutuksista ei toistaiseksi ole tutkittua tietoa, mutta sen käyttöön saattaa sisältyä riskejä, jotka tulisi voida huomioida myös tuotepiirteiden sääntelyssä. Ilman tuoteominaisuuksiin kohdentuvaa sääntelyä peliteollisuus saa täysin vapaat kädet tuoda markkinoille haittoja ja riippuvuutta yhä herkemmin aiheuttavia pelituotteita. Tällä on merkittävä rahapelaamisen haittariskiä nostava vaikutus.

Muut esitykset

Lisäksi STM on tuottanut kokouksiin virkavalmisteluna mm. seuraavia näkemyksiä.

Aikataulu

STM on useita kertoja todennut, että valmistelulle pitäisi antaa enemmän aikaa, jotta se voitaisiin tehdä huolellisesti ja toimenpiteiden yhteisvaikutukset ja täydentyvä tietopohja voitaisiin ottaa huomioon. Hallitusohjelman mukaan lisenssimallin käyttöönoton tulee perustua huolelliseen selvitystyöhön uudistuksen yhteiskunnallisista vaikutuksista ja erityisesti sen vaikutuksista rahapelihaittojen esiintyvyyteen.

Veikkaus Oy:n erityistehtävä sekä kilpailu- ja yhtiöoikeudelliset kysymykset

STM on tuonut esille, että hankkeessa tulisi selvittää huolellisesti haittojen torjumisen näkökulmasta vaikutukset, jotka liittyvät markkinoiden avaamiseen valtio-omisteiselta erityistehtäväyhtiöltä osaksi tavanomaista markkinaperusteista liiketoimintaa. Esille on nostettu myös omistajaohjaus, ja sen potentiaalinen heikkeneminen Veikkaus oy:n osalta. Yksinoikeusjärjestelmässä on ollut mahdollista ohjata rahapelitoimintaa omistajan taholta paitsi omistajaohjauksen, myös laajemman omistajan taholta tapahtuvan ohjauksen keinoin varmistaa, että yhtiön erityistehtävä haittojen torjumisessa tulee riittävissä laajuudessa huomioiduksi.

STM on tuonut esille, että vahva haittojen ehkäisyä ja vähentämistä korostava omistajapolitiikka on tehokas väline torjua pelihaittoja, ja esittänyt huolensa siitä, että esitetyillä muutoksilla ainoastaan mahdollistettaisiin Veikkaus Oy:n osittainen myyminen, millä voi olla nykymallissa tunnistettuja haittojen ehkäisyyn liittyviä haasteita vahvistavaa vaikutusta.

STM on tuonut esiin myös konsernimalliin liittyviä ongelmia. Vaikka hallitusohjelma on kirjattu konsernimallista lähtevään muotoon, kirjaus on luettavissa siten, että sillä on haluttu varmistaa nimenomaan yksinoikeuden ja lisenssin piiriin jäävät kokonaisuuden riittävä erottaminen toisistaan. Näin ollen yksinoikeuden ja lisenssin puitteissa tapahtuvan rahapelitoiminnan erottaminen kokonaan erillisiin yhtiöihin ei olisi ristiriidassa ko. hallitusohjelmakirjauksen tavoitteen kanssa. STM on korostanut, että kahden erillisen yhtiön malli näyttäytyy sekä haittojen ehkäisyyn että järjestelmän oikeutuksen näkökulmasta parempana vaihtoehtona ja selkiyttäisi kokonaisuutta myös lisenssimarkkinaan siirtyvän rahapelitoiminnan näkökulmasta. Eriyttäminen erillisiin yhtiöihin on saanut kannatusta työryhmässä ja vastaisi parhaiten rahapelijärjestelmän uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin. STM on myös nostanut esille, että esitetyn mallin osalta jää epäselväksi, miten se tukisi haittojen ehkäisyä.

STM on tuonut esille myös varoittavan esimerkin koskien Altiaa. Konsernimalli tekee selkeän tavoitteenasettelun ja sen mukaisen toiminnan vaikeaksi. Samaan tapaan kahden erilaisen liiketoimintalogiikan, eli erityistehtävästä lähtevän yhteiskunnallisen tavoitteen ja liiketaloudellisen tavoitteen harjoittaminen samassa konsernissa nähtiin aikanaan ongelmallisena Alkon ja Altian tapauksessa. Lopputuloksena konsernimallista luovuttiin.

Keinot järjestelmän ulkopuolisen rahapelitarjonnan ja -markkinoinnin torjumiseksi

STM on korostanut monipuolisen keinovalikoiman käyttöönoton tärkeyttä, ja kannattanut asiakokonaisuuden tarkempaa selvittämistä. Kokonaisuus tukee samanaikaisesti sekä haittojen ehkäisyä että kannavointia.

Markkinointi ja sponsorointi

STM on korostanut positiivisista mallista hyvänä ja valvonnan kannalta lähtökohtaisesti selkeämpänä mallina, korostanut riittävää rajoittamista, ja ehdottanut eurooppalaisen trendin mukaisesti siirtymäsäännöksiin tms. markkinoinnin tiukentamiseen tähtäävä linja. Tiukkeneva linja olisi erityisen tärkeää, koska nyt ollaan liberalisoimassa ja käytännössä lisäämässä erityisten haitallisten pelien näkyvyyttä ja markkinointia. Erityisten haitallisten pelien näkyvyyden lisääminen merkitsee riskiä pelihaittojen kasvusta.

STM on kannattanut bonusten ja asiakasohjelmien kieltoa esim. Ruotsin kokemukseen nojaten maltillis-tenkin bonusten sallimisen haitallisuudesta. Bonuksilla houkutellaan asiakkaita rekisteröitymään, minkä jälkeen markkinoidaan aggressiivisesti. Lisäksi STM on ehdottanut otettavan harkintaan vähintään portaittaista sponsorimarkkinoinnin kieltoa tai rajoittavampaan käytäntöön siirtymistä siirtymäajalla. Esim.

Hollannissa on otettu käyttöön porrastettu malli markkinoinnin rajoittamisessa, ja osana sitä urheilusponsorointi on kielletty kesästä -24 alkaen. Myös Belgiassa on voimassa kieltoon tähtäävä porrastuttu malli. Perinteisen urheilusponsoroinnin rajat myös hämärtyvät, jonka myötä sponsorirahaa siirtyy enenevässä määrin e-urheilun puolelle.

STM on myös korostanut, että koska markkinointi ja erityisen haitallisten pelien näkyvyys ja saatavuus tulee lisääntymään, näitä merkittävästi pelihaittojen riskiä lisääviä muutoksia tulee kompensoida tehokkailla haittojen ehkäisytöillä muissa kokonaisuuksissa, erityisesti keskitettyjen pelirajoitusten ja hallintavälineiden avulla.

STM ja THL teettivät myös hankevalmistelua varten pitkittäiskyselyaineiston pohjalta analyysin, joka pyydettiin toimittamaan myös ohjausryhmälle. Keskeinen tulos on, että rahapelimainonnan kohtaaminen on merkittävä riskitekijä rahapeliongelmiin ja vakaville talousongelmille. Selvitys tarkastelee rahapelien nettimainonnalle altistumisen ja koettujen rahapelihaittojen välistä yhteyttä. Selvitys perustuu Rahapelit digiajassa –tutkimushankkeen <https://projects.tuni.fi/rahapelitdigiajassa/> pitkittäiskyselyaineistoon, joka on kerätty vuosien 2021–2023 aikana kuuden kuukauden välein (T1: N = 1530; M = 46,47; SD = 16,42; 50,33 % miehiä). Kysely on osa Alkoholitutkimussäätiön rahoittamaa pitkittäistutkimusta, jossa kartoitetaan suomalaisten rahapelaamista internetin kontekstissa.

Ikäraja ja nuorten muu suojelu

STM on kannattanut THL:n ehdottamaa rahapelaamisen ikärajan nostoa 21 ikävuoteen ja todennut, että muu mahdollinen ikäsidonnainen sääntely riskiryhmässä olevien nuorten suojelemiseksi pelihaitoilta on kannatettavaa. STM on korostanut, että nuoria aikuisia tulisi erityisesti suojella ja kohdentaa erilaisia toimia liiallisen pelaamisen ja rahapelihaittojen estämiseksi, sillä tämä ryhmä on kaikkein eniten altis haitoille. Keskeisimpinä keinoina esille on nostettu haitallisimpien pelien (raha-automaatit, kasinopelit) ikärajan nosto 21-vuoteen (vastaavat ikäraja on jo käytössä joissakin maissa) ja erilliset alhaisemmat kulutusrajat alle 24-vuotiaille (tämä on käytössä joissakin maissa ja esimerkiksi PAF:lla).

Lisenssijärjestelmän piiriin sisällytettävät rahapeliryhmät ja pienimuotoisten rahapelien toimeenpano-oikeuden myöntäminen yleishyödyllisille yhteisöille yleishyödyllisiin tarkoituksiin

STM on painottanut, että markkinaa ei kannata avata kilpailulle siltä osin, kun se ei vielä kilpailtua ole. Tämä on järkevää niin haittojen kuin valtion tuloutuksen näkökulmasta. STM on tukenut sitä, että pienimuotoisten rahapelien toimeenpano-oikeuteen liittyvää kokonaisuutta ei oteta valmisteluun, ja todennut, että asiakokonaisuus sisältää haittoihin liittyviä riskejä, joita ei ole mahdollista hankkeen resurssien puitteissa selvittää.

STM on tuonut esiin, että sääntelyn keventäminen/ lisensoitu markkina merkitsee todennäköistä saatavuuden lisääntymistä, järjestelmän ulkopuolinen tarjonta ei katoa lisenssimarkkinan myötä, vaikka osa siitä siirtyy osaksi laillista markkinaa. Tarjonnan lisääntyminen on riski haittojen kannalta. Arviointi rahapelihaittojen ehkäisyn näkökulmasta tulisi lisätä olennaiseksi osaksi asiakohdan arviointia ja kuultavissa tahoissa tulisi painottua enemmän haittoihin liittyvä erityisosaaminen.