

Asia: VN/27332/2023

Lausuntopyyntö ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi

1. Näkemykset hallitusohjelmassa asetettujen tavoitteiden toteutumisessa

Toteuttaako ehdotettu säädöskokonaisuus näkemyksenne mukaan hallitusohjelmassa rahapelijärjestelmän uudistamiselle asetettuja tavoitteita ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja sekä parantaa rahapelijärjestelmän kanavointiastetta?

Hallitusohjelman mukaan ehdotuksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä ja sosiaalisia haittoja sekä parantaa rahapelijärjestelmän kanavointiastetta.

Ehdotus vaikuttaa keskittyvän kanavointiasteen nostamiseen. Vaikka ehdotus sisältää myös hyviä rahapelihaittojen vähentämiseen tähtäviä elementtejä, ne ovat siinä määrin riittämättömiä, ettei ehdotetun lainsäädännön voida olettaa johtavan haittojen vähentämistavoitteen, vaan pikemminkin päinvastoin haittojen lisääntymiseen.

Keskeistä ehdotuksessa on kiinteä- ja muuttuvakertoimisten vedonlyöntipelien ja sähköisesti välitettävien kasino- ja raha-automaattipelien eli käytännössä kaikkein haitallisimmiksi tiedettyjen pelimuotojen saattaminen uuden lisenssi- eli lupajärjestelmän piiriin. Samalla kun tällaisten pelimuotojen tarjontaa vapautetaan ja niiden tarjoajien ja markkinoinnin odotetaan lisääntyvän, merkittäviä sääntelykeinoja jätetään käyttämättä.

Esimerkiksi jatkossa pelaajan ei olisi pakollista tai edes mahdollista asettaa itselleen koko säännellyn markkinan kattavia kulutus- tai rahansiirtorajoja tai muuta pelaamisen seurantaan tukevaa instrumenttia. Tämä olisi merkittävä heikennys nykytilanteeseen, jossa pelaajan pitää Veikkauksen nopearytmisissä peleissä asettaa itselleen tappiorajat ylärajoineen sekä vuorokausi- että kuukausitasolla. Sen lisäksi pelaajan on asetettava verkkopelaamista koskevat rahansiirtorajat vuorokausi- ja kuukausitasolle.

Lakiesitysluonnoksen sivulla 117 todetaan, että "[e]sitettyjen muutosten arvioidaan kokonaisuutena altistavan väestön rahapelien laajenevalle tarjonnalle ja näkyvyydelle. Lisäksi muutosten voidaan arvioida vaikuttavan kiihdyttävästi rahapelaamisen siirtymään sähköisen kanavan korkean riskin peleihin, minkä puolestaan arvioidaan vääjäämättä lisäävän rahapelihaittoja."

Esitysluonnoksen mukaan lisääntyvät rahapelihaitat "kohdentuisivat erityisesti [18-24 – vuotiaisiin] nuoriin aikuisiin, joiden tiedetään tutkimuskirjallisuuden perusteella olevan erityinen riskiryhmä rahapelihaittojen suhteen". Kuitenkaan "[e]sityksessä ei ehdoteta rahapeleihin käytettävän rahamäärän tai hävittävän rahamäärän rajoittamista nuorimpien pelaajien kohdalla tai yhteisten kulutusrajojen käyttöönottamista" (s.118).

Myös kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) toteaa lakia valmistelleen työryhmän mietintöön antamassaan täydentävässä lausumassa, että "[n]ykyistä vapaampi markkinointi yhdistettynä peliyhtiöiden määrän kasvuun tulee todennäköisesti lisäämään rahapelien markkinointia nykyisestä ja tähän liittyy merkittävä riski rahapelihaittojen lisääntymisestä"

SOSTE yhtyy oikeuskanslerin lausunnon toteamukseen, että hallituksen esityksessä tulisi perustella, miksi hallitus esittää mallia, jolla ei pyritä vähentämään rahapeleistä koituvia terveydellisiä ja yhteiskunnallisia haittoja, samalla kyseenalaistaen tällaisen mallin.

Pelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen tulee olla rahapelilainsäädännön ensisijainen tavoite. Siihen pyrkiminen on välttämätöntä paitsi inhimilliseltä, myös juridiselta kannalta, suhteessa EU-lainsäädäntöön ja perustuslain 19 §:n 3 momenttiin. Näiltäkin osin SOSTE yhtyy oikeuskanslerin lausunnossa esitettyihin näkemyksiin.

2. Esityksen pääasialliset vaikutukset

Voitte kertoa näkemyksenne esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnista.

Esitysluonnoksessa arvioidaan esityksen vaikutuksia suhteellisen monipuolisesti. Lähinnä huomiota kiinnittää se, että arvioidut vaikutukset ovat olennaisilta osin ristiriidassa esitysluonnoksen julkilausuttujen tavoitteiden eli pelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kanssa (tätä on käsitelty edellä tavoitteiden saavuttamista koskevan kysymyksen 1 yhteydessä).

Jossain määrin ristiriitaisena voidaan pitää myös esitysluonnoksen (s. 100) toteamusta, jonka mukaan uudistuksella ei olisi vaikutusta STEAn myöntämistä järjestöavustuksista aiheutuviin menoihin, kun samalla todetaan, että ennakoidulla rahapelihaittojen kasvulla olisi kuitenkin välillisiä vaikutuksia lisäten tarvetta pelihaittatyölle.

Tällä hetkellä huomattava osa pelihaittojen vastaisesta työstä on käytännössä sosiaali- ja terveysjärjestöjen varassa. Kuitenkaan esitysluonnoksessa ei ole arvioitu järjestöihin kohdistuvia vaikutuksia. SOSTE katsoo, että hallituksen esitystä tulee täydentää sote-järjestöjä koskevalla vaikutusarvioinnilla.

Esitysluonnoksessa on mainintoja lapsista ja nuorista, mutta hajallaan ja eri yhteyksissä. SOSTE katsoo, että esitystä tulisi täydentää myös kootulla ja kokonaisvaltaisella lapsiin ja nuoriin aikuisiin kohdistuvien vaikutusten arvioinnilla, jossa paneuduttaisiin syvällisemmin esimerkiksi markkinointia, pelien suunnittelua, ikärajoja ja muita pelaamisen rajoituksia koskeviin kysymyksiin.

a. Rahapelilain 1 luku – Yleiset säännökset

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

b. Rahapelilain 2 luku – Yksinoikeustoimilupa, rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

SOSTE pitää tärkeänä yksinoikeustoimiluvan alle määriteltyjen pelimuotojen, etenkin raha-automaattien ja fyysisten kasinopelien, säilyttämistä yksinoikeuden piirissä ja valtion määräysvallassa olevalla toimijalla.

c. Rahapelilain 3 luku – Rahapelien toimeenpano

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

23 §:ssä olisi hyvä määritellä pelitilin sulkemisesta laskettava aika, johon mennessä pelitilillä oleva saldo on maksettava pelaajalle.

24 §: Tutkimusten mukaan varhainen rahapelaamisen aloittamisikä lisää riskiä myöhemmille rahapeliongelmille. 18–24-vuotiaat ovat myös muita ikäryhmiä alttiimpia rahapelaamisesta aiheutuville taloudellisille, sosiaalisille ja terveydellisille haitoille. SOSTE ehdottaa, että korkean riskin rahapelitoimilupaa edellyttävien rahapelien ikärajaa nostetaan 20 ikävuoteen.

25 §: SOSTE kannattaa pykälässä ehdotettuja velaksi pelaamisen, ilmaispelien ja alennusten tarjoamisen kieltoja.

27 §: Alaikäisten henkilöiden suojelemiseksi ja väärinkäytösten ehkäisemiseksi SOSTE pitää tärkeänä, että pelaaminen tapahtuu ainoastaan vahvasti tunnistautuneena. SOSTE esittää, että tilille

kirjautumiseen vaadittaisiin aina kaksivaiheinen tunnistus sen varmistamiseksi, että tiliä käyttää aina vain sen täysi-ikäinen omistaja.

28 §: SOSTE kannattaa pelaajan mahdollisuutta ilmoituksellaan estää kaikki rekisteröitymistä edellyttävä pelaaminen kuten myös asettaa peli- tai peliryhmäkohtaisia estoja. Estoilmoituksen tekemisen pitää olla helppoa ja vuorokaudenajasta riippumatonta. Eston tulee astua voimaan välittömästi ja siihen tulee sisältyä täysi markkinointikielto sekä tietoa apu- ja tukipalveluista. Toimiluvan haltijoita tulee velvoittaa informoimaan pelaajia pelinestomahdollisuuksista.

29 §: Lakiesitysluonnoksessa ehdotetaan käyttöön otettavaksi toimiluvan haltijakohtainen rahansiirtoraja. Pelaajan on rekisteröityessään pelaajaksi tai viimeistään ennen ensimmäistä rahansiirtoa asetettava rajoitus sille, kuinka paljon pelaaja voi yhteensä enintään siirtää pankkitililtään pelitililleen rahaa vuorokaudessa ja kuukaudessa (vuorokausi- ja kuukausikohtainen rahansiirtoraja).

SOSTE katsoo, että esitetty toimiluvan haltijakohtainen rahansiirtoraja ei ole haittojen ehkäisyn kannalta riittävä toimi, vaan itse asiassa merkittävä heikennys nykyisiin Veikkauksen tarjontaa koskeviin rahansiirto- ja nopearytmisten pelien tappiorajoihin. Pelihaittoja kokevilla pelaajilla on usein lukuisia pelitilejä eri yhtiöissä ja yhden tilin rajan tullessa vastaan pelaaja voi siirtyä käyttämään toista tiliä. Yhtiökohtaisten rajoitusten sijaan tulisivat säätää kaikkia toimiluvallisia toimijoita koskeva yhteinen ja pakollinen rahansiirtoraja. Lisäksi asetuksella tulisi säätää korkean haittariskin rahapeleille yksinoikeus- ja rahapelitoimilupakohtaisesti käyttöön otettavat vuorokausi-, kuukausi- ja vuosikohtaiset enimmäistappiorajat. Nuorten aikuisten korkeamman pelihaittojen riskin vuoksi alle 25-vuotiaiden pelaajien rahansiirto- ja tappiorajat tulisi asettaa muita alhaisemmiksi.

33 §: Lakiesityksen mukaan yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan on varmistettava, että pelaamisessa noudatetaan sosiaalisia ja terveydellisiä näkökohtia, suojatakseen pelaajia liialliselta pelaamiselta ja auttaakseen heitä vähentämään pelaamistaan silloin, kun siihen on aihetta. Huolenpitovelvollisuuteen kuuluu liiallisen pelaamisen torjuminen jatkuvalla pelikäyttäytymisen valvonnalla. SOSTE kannattaa pykälässä esitettyä huolenpitovelvollisuutta, mutta suhtautuu varauksellisesti sen omavalvonnan tehokkuuteen. Jotta huolenpitovelvoitteen toteutumista voitaisiin valvoa ylipäättäen, tulee ensin määrittellä se, mikä on sen osalta riittävää toimintaa. SOSTE katsoo, että määrittely tulisi tehdä yhteistyössä valvovan viranomaisen, haittatyötä koordinoivan sosiaali- ja terveysministeriön ja haittatyötä käytännössä tekevien tahojen (ml. järjestöjen) kesken.

d. Rahapelilain 4 luku – Rahapelien markkinointi

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Lakiesitysluonnoksessa laajennettaisiin markkinointimahdollisuuksia korkean haittariskin rahapeliin suhteen. SOSTE katsoo, että ratkaisu on ristiriidassa pelihaittojen vähentämistavoitteen kanssa ja sellaisena kyseenalainen.

SOSTE kannattaa lakiesitysluonnokseen sisältyviä ehtoja ja rajoituksia. SOSTE on aiemmin tässä lausunnossa peräänkuuluttanut kattavampaa lapsiin ja nuoriin kohdistuvien vaikutusten arviointia. Tämä koskee eritoten markkinointia. Esitetyt säännökset on syytä käydä läpi ja tarkistaa suhteessa lapsiin ja nuoriin, mukaan lukien urheilu- ja yleisötapahtumiin ja sponsorointiin liittyvät kysymykset. Nykyisin lasten ja nuorten kannalta televisio- ja radiotoimintaa merkittävämpiä vaikuttamiskanavia ovat erilaiset sosiaalisen median kanavat ja alustat. Lakiesityksessä tulee varmistaa, ettei niitäkään käytetä alaikäisille suuntautuvaan markkinointiin.

SOSTE pitää hyvänä sitä, että suoramarkkinointia saisi esitysluonnoksen mukaan kohdentaa ainoastaan sellaiseen henkilöön, joka on antanut siihen nimenomaisen suostumuksen ja että suoramarkkinointia ei saisi harjoittaa puhelimitse eikä kohdentaa pelieston ottaneille.

e. Rahapelilain 5 luku – Valvonta

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

SOSTE painottaa valvontaviranomaisen (eli Lupa- ja valvontaviraston) riittävän resursoinnin tärkeyttä. Lakiesitysluonnos sisältää hyviä valvontaa koskevia säännöksiä, mutta niiden täytäntöönpano – ja koko järjestelmä uudistuksen onnistuminen – edellyttää sitä, että valvovalla viranomaisella on alusta lähtien käytössään määrällisesti ja osaamistasoltaan riittävät aineelliset ja henkilöstöresurssit.

SOSTE korostaa erityisesti sitä, että järjestelmässä mukana olevien toimijoiden eli toimiluvan haltijoiden lisäksi vähintään yhtä tärkeää on kohdistaa valvontaa järjestelmän ulkopuolisiin toimijoihin. Tämän valvonnan toimivuus tulee varmistaa. Sen paremmin peliyhtiöt kuin pelaajatkaan eivät todennäköisesti motivoitu noudattamaan sääntöjä, jos niiden kiertäminen on helppoa ja takaa paremmat katteet. Luvattomien yhtiöiden toimintaan tulee voida puuttua ja pitää puuttua välittömästi ja tehokkaasti, muuten koko järjestelmältä putoaa pohja pois.

f. Rahapelilain 6 luku – Valvontamaksu

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

g. Rahapelilain 7 luku – Rahapelitoiminnan ja -markkinoinnin kieltäminen

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

h. Rahapelilain 8 luku – Maksuliikenteen ja verkkoliikenteen estäminen ja verkkosisällön poistaminen

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

SOSTE pitää tärkeänä sitä, että kryptovaroilla tapahtuva pelaaminen rinnastetaan rahapelaamiseen.

i. Rahapelilain 9 luku – Seuraamukset

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

j. Rahapelilain 10 luku – Valtionavustukset pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Lakiesitysluonnos sisältää nykyistä arpajaislain 52 §:ää korvaavat säännökset pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä koskevista viranomaisista ja toimista. Uutta rahoitusmallia koskeneen parlamentaarisessa yhteistyössä valmistellun yhteisymmärrysmuistion ehdotuksen mukaisesti toimet tultaisiin rahoittamaan tarkoitusta varten perustettavalta uudelta budjettimomentilta.

Lakiesitysluonnoksen mukaan valtionavustus voitaisiin myöntää valtion talousarvioon otetun määrärahan puitteissa toimintaan, jonka tarkoituksena on pelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen. Valtionavustuksia voitaisiin myöntää kolmeen eri avustuskokonaisuuteen, joita ovat lakisääteisiä palveluja täydentävien sähköisten, anonyymien pelihaittapalveluiden toiminta (sähköisten palveluiden avustuskokonaisuus), pelihaittoja vähentävän alueellisen työn kehittäminen (aluetyön avustuskokonaisuus) ja pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukevan tieteellinen tutkimus (tieteellisen tutkimuksen avustuskokonaisuus). Valtionapuviranomaisena toimisi terveyden ja hyvinvoinnin laitos.

SOSTE katsoo, että rahapelaamisesta aiheutuvien terveydellisten, sosiaalisten ja taloudellisten haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tarvittavan työn rahoittamisen tulee olla valtion vastuulla. Valtion vastuu vain korostuu tilanteessa, jossa pelimarkkinoita ollaan avaamassa ja laajentamassa, mikä tekee haittoja torjuvasta työstä entistä tärkeämpää ja vaativampaa.

Ottaen huomioon sote-järjestöjen merkittävän julkisia palveluja täydentävän roolin haittatyössä ja STEA-avustusten leikkausten vaikutukset, SOSTE esittää, että lakiesitysluonnoksen 96 §:än muotoilua laajennettaisiin niin, että rahoitusta voitaisiin myöntää myös muuhun haittatyöhön kuin sähköisiin anonyymeihin palveluihin, alueelliseen työhön (eli hyvinvointialueiden lakisääteisten palvelujen järjestämiseen) ja tutkimustoimintaan.

SOSTE esittää myös harkittavaksi, voitaisiinko rahapelihaittoja ehkäisevään ja vähentävään työhön käytettävät varat määritellä suoraan prosenttiosuutena toimiluvan haltijan valtiolle suorittamasta korvauksesta.

k. Rahapelilain 11 luku – Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan tehtävät rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

l. Rahapelilain 12 luku – Muutoksenhaku

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

m. Rahapelilain 13 luku – Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

n. Arpajaislain muutosehdotukset

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Arpajaislain 42 a § säädetään sisäministeriön yhteydessä toimivasta valtioneuvoston asettamasta rahapeliensioiden neuvottelukunnasta. Neuvottelukunnan tehtävänä on seurata rahapelipoliittisten tavoitteiden toteutumista ja kehittämistarpeita sekä seurata ja arvioida rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja koskevan tilanteen yleistä kehitystä ja haittojen ehkäisyn ja vähentämisen toteutumista ja kehittämistarpeita. Neuvottelukunnassa on nyt mukana rahapelihaittojen, rahapelitutkimuksen ja kilpailumanipulaation torjunnan parissa työskenteleviä tahoja (4 jäsentä ja varajäsentä). Lakiesitysluonnoksen mukaan tämä arpajaislain pykälä kumottaisiin. Luonnos uudeksi rahapelilainiksi ei sisällä vastaavaa pykälää.

SOSTE katsoo, että nyt, kun koko rahapelijärjestelmän perusteita ollaan muuttamassa, rahapeliensioiden neuvottelukunnan työlle on entistä suurempi tarve. Siksi rahapelilakiesitykseen tulee lisätä arpajaislain 42 a §:ää vastaava säännös rahapeliensioiden neuvottelukunnasta ja valtioneuvoston asetuksella säätää neuvottelukunnan tarkemmista tehtävistä ja kokoonpanosta.

o. Muut lakiehdotukset

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

4. Muut mahdolliset näkemykset ja huomiot esitysluonnoksesta

Onko teillä muita näkemyksiä tai huomioita esitysluonnoksesta?

-

Väätäminen Kirsi
SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry