

Rahapelipoliittinen ohjelma

VALTIONEUVOSTON JULKAISUJA 2022:40

vn.fi



VALTIONEUVOSTO
STATSRÅDET

Valtioneuvoston julkaisu 2022:40

Rahapelipoliittinen ohjelma

Valtioneuvosto Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

Valtioneuvoston julkaisuarkisto Valto

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

Valtioneuvoston verkkokirjakauppa

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvosto

Sosiaali- ja terveysministeriö

CC BY-NC-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-383-871-0

ISSN pdf: 2490-0966

ISBN painettu: 978-952-383-855-0

ISSN painettu: 2490-0613

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Paino: PunaMusta Oy, 2022



Painotuotteet
4041-0619



Rahapelipoliittinen ohjelma

Valtioneuvoston julkaisu 2022:40

Julkaisija Valtioneuvosto

Yhteisötekijä Sosiaali- ja terveysministeriö

Kieli suomi

Sivumäärä 77

Tiivistelmä

Rahapelipoliittinen ohjelma määrittää suuntaviivat rahapelihaittojen ehkäisylle ja vähentämiselle vuoteen 2030. Ohjelma pohjautuu pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan ja on osa päihde- ja riippuvuusstrategian toimeenpanoa.

Ohjelma sisältää tavoitteita ja toimenpiteitä pelihaittojen vähentämiseksi Suomessa vuoteen 2030. Tavoitteet kohdistuvat yhdenmukaiseen rahapelien toimeenpanon ohjaukseen, haittoja ehkäisevän rahapelijärjestelmän varmistamiseen, hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämiseen sekä palveluiden kehittämiseen. Ohjelmassa kiinnitetään erityistä huomiota digitalisoitumiseen. Lisäksi määritellään tavoitteet tietopohjan ja indikaattoreiden kehittämiseksi rahapelihaittojen vähentämistä koskevan kansallisen tavoitetaso määrittelyä varten.

Ohjelmalle laaditaan erillinen toimeenpanosuunnitelma. Rahapelipoliittinen ohjelma on hyväksytty sote-ministerityöryhmässä 28.4.2022. Sosiaali- ja terveysministeriö asettaa ohjausryhmän seuraamaan toimeenpanoa ja tavoitteiden toteutumista.

Asiasanat rahapelipolitiikka, rahapelit, pelaaminen, Veikkaus Oy, yksinoikeudet, pelihaitat, rahapelihaitat

ISBN PDF 978-952-383-871-0

ISBN painettu 978-952-383-855-0

Asianumero VN/4312/2021

ISSN PDF 2490-0966

ISSN painettu 2490-0613

Hankenumero STM048:00/2021

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-871-0>

Spelpolitiskt program

Statsrådets publikationer 2022:40**Utgivare** Statsrådet**Utarbetad av** Social- och hälsovårdsministeriet**Språk** finska**Sidantal**

77

Referat

Det spelpolitiska programmet skapar riktlinjer fram till 2030 för att förebygga och minska skador som orsakas av spel om pengar. Programmet ingår i statsminister Sanna Marins regeringsprogram och det stöder åtgärderna i rusmedels- och beroendestrategin.

Programmet innehåller mål och åtgärder fram till 2030 för att minska skador som orsakas av spel om pengar i Finland. I målen ingår att verkställandet av spel om pengar styrs enhetlig, att organiseringen av spel om pengar förebygger spelrelaterade skador, att främja välmående, hälsa och säkerhet samt att utveckla tjänster. Programmet lägger särskilt fokus på den pågående digitaliseringen. Dessutom anger programmet mål för att utveckla ett kunskapsunderlag och indikatorer som stöder definieringen av den nationella målnivån för att minska spelrelaterade skador.

En handlingsplan görs upp för programmet. Det spelpolitiska programmet godkändes av ministerarbetsgruppen för social- och hälsovård den 28 april 2022. Social- och hälsovårdsministeriet tillsätter en styrgrupp som ska följa genomförandet och hur målen nås.

Nyckelord spelpolitik, spelproblem, beroende, ensamrätt, Veikkaus ab, penningspel**ISBN PDF** 978-952-383-871-0**ISBN tryckt** 978-952-383-855-0**Ärendenummer** VN/4312/2021**ISSN PDF** 2490-0966**ISSN tryckt** 2490-0613**Projektnummer** STM048:00/2021**URN-adress** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-871-0>

Gambling Policy Programme

Publications of the Finnish Government 2022:40**Publisher** Finnish Government**Group author** Ministry of Social Affairs and Health**Language** Finnish**Pages**

77

Abstract

The Gambling Policy Programme sets guidelines for the prevention and reduction of harm caused by gambling up to 2030. The Programme is based on the Programme of Prime Minister Sanna Marin's Government, and it is part of the implementation of the Substance Use and Addiction Strategy.

The Programme includes objectives and measures to reduce harm caused by gambling in Finland by 2030. The objectives are directed at guiding the provision of gambling services in a uniform manner, ensuring a gambling system that prevents harm, promoting wellbeing, health and safety, and developing services. The Programme pays particular attention to digitalisation. In addition, it defines the objectives for the development of the knowledge base and indicators with a view to determining the national target level for the reduction of gambling-related harm.

A separate action plan will be prepared for the Programme. The Gambling Policy Programme was adopted by the Ministerial Working Group on Health and Social Services on 28 April 2022. The Ministry of Social Affairs and Health will appoint a steering group to monitor the implementation of the Programme and the achievement of the objectives.

Keywords gambling policy, harm caused by gambling, addiction, exclusive rights, Veikkaus Oy, gambling**ISBN PDF** 978-952-383-871-0**ISSN PDF** 2490-0966**ISBN printed** 978-952-383-855-0**ISSN printed** 2490-0613**Reference number** VN/4312/2021**Project number** STM048:00/2021**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-871-0>

Sisältö

1	Johdanto	7
2	Rahapelipoliittisen ohjelman lähtökohtia	11
2.1	Rahapelijärjestelmän operoinnin nykytila ja sen arviointi	13
2.2	Rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kokonaisuus Suomessa	18
2.3	Rahapelihaittojen ehkäisy osana yhteiskunnallisia rakenteita	21
2.4	Haittojen ehkäisy ja vähentäminen digitaalisissa ympäristöissä	25
3	Tehokkaasti haittoja ehkäisevä rahapelijärjestelmä	29
3.1	Rahapelien toimeenpanon yhtenäinen ohjaus	29
3.2	Rahapelijärjestelmä ja sen kehittäminen haittojen ehkäisemiseksi	35
4	Haittojen ehkäisy ja vähentäminen ehkäisevässä työssä ja palveluissa	40
4.1	Asenteet ja kielteinen leima	43
4.2	Toimiva ja haittoja vähentävä palvelujärjestelmä	45
4.3	Taloulosaamisen edistäminen ja ylivelkaantumisen torjunta	50
5	Pelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen toimenpiteet ja tiedolla johtaminen vuoteen 2030	53
5.1	Haittojen vähentämisen kansallisen tavoitetason määrittely	54
5.2	Tiedontarpeet rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta	55
5.3	Ohjelman toimeenpano, arviointi ja seuranta	57
5.4	Ohjelman toimeenpanon rahoitus pelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi	58
	Liitteet	60
	Lähteet	73

1 Johdanto

Rahapelihaitat koskettavat laajasti yksilöitä ja yhteiskuntaa. Rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamisen tarve on tunnistettu laajasti. [Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen \(THL\) vuonna 2019 tekemän tutkimuksen](#) mukaan kolmella prosentilla suomalaisista on rahapeliongelma (noin 112 000 henkilöä), 11 prosenttia pelaa riskitasolla (397 000 henkilöä) ja joka viidennellä (790 000 henkilöä) on ollut läheinen, jolla on ongelmallista rahapelaamista. Rahapelituotto muodostuu valtaosin pienen pelaajaosuuden rahapeleihin häviämistä euroista. Useiden viime vuosina julkaistujen kotimaisten tutkimusten mukaan rahapelaamiseen liittyy eriarvoisuutta (ks. esim. Salonen ym. 2017; Sulkunen ym. 2018; Latvala ym. 2021; Grönroos ym. 2021; Roukka & Salonen 2019).

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa todetaan, että pelihaittoja ehkäistään osana rahapelipoliittista ohjelmaa. Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) on päävastuussa ohjelmasta. Hallitus otti kantaa rahapelipoliittisen ohjelman valmisteluun budjettiriihen yhteydessä syksyllä 2020 antamissaan rahapelipoliittikkaa koskevissa linjauksissa, joissa todettiin, että STM:n vastuulla olevaa pelihaittojen torjuntaa vahvistetaan erillisellä ohjelmalla. Perhe- ja peruspalveluministeri Krista Kiuru asetti virkamiestyöryhmän valmistelemaan rahapelipoliittista ohjelmaa maaliskuussa 2021. Ohjelma vastaa osaltaan myös eduskunnan antamiin lausumiin arpajaislain (1047/2001) vuoden 2022 alusta voimaan tulleiden muutosten (EV 226/2021 vp – HE 135/2021 vp) yhteydessä, joissa edellytetään panostuksia peliongelmaan suunnattuihin tuki- ja hoitopalveluihin.

Rahapelipoliittisen ohjelman lisäksi rahapelijärjestelmässä on toteutettu hallituskaudella myös muita merkittäviä uudistuksia. Arpajaislain uudistus tuli voimaan 1.1.2022. Siinä vahvistettiin esimerkiksi pakollinen tunnistautuminen kaikkeen Veikkaus Oy:n rahapelaamiseen ja lisättiin edellytyksiä hyödyntää peli- ja pelaajadataa tutkimuksessa ja haittojen ehkäisytoimien kehittämisessä sekä arvioinnissa. Rahapelituotoilla on Suomessa rahoitettu laajasti esimerkiksi urheilua, kulttuuria ja sosiaali- ja terveysjärjestöjä. Syksyllä 2021 valmisteltiin uutta rahoitusmallia ja helmikuussa 2022 valmistui [parlamentarisessa yhteistyössä valmisteltu yhteisymmärrysmuistio](#) tulevaisuuden mallista, jossa katkaistaan rahapelitoiminnan tuotoilla toimineiden edunsaajien kytkös rahapelituottoihin, ja rahapelituotot ohjataan osaksi valtion budjettia ilman nykyisiä yksilöityjä käyttötarkoituksia. Tavoite on, että uuteen malliin siirrytään 1.1.2024. Uuden järjestelyn myötä tuotonjako ei enää tapahdu osana rahapelijärjestelmää, mikä merkitsee rahapelipoliittisen toimijoiden määrittämistä osin uudelleen. Tässä ohjelmassa käsitellään rahoitusjärjestelyä koskevien

yleisten muutosten toimeenpanoa rahapelijärjestelmässä haittojen ehkäisyn näkökulmasta tehokkaalla tavalla (luku 3.1) sekä muistiossa ehdotettua uutta rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukevaa määrärahamomenttia (luku 5.4).

Viranomaistoimien ohella Veikkaus Oy on omilla toimenpiteillään tehostanut rahapelihaittojen ehkäisyä muun muassa vähentämällä rahapeliautomaattien lukumäärää noin 40 prosentilla ja ottamalla rahapelaamisessa laajasti ja etupainotteisesti käyttöön pakollisen tunnistautumisen ja pelirajoituksia.

Tällä ohjelmalla vahvistetaan edelleen rahapelihaittojen torjuntaa. Rahapelipoliittinen ohjelma luo suuntaviivat rahapelihaittojen ehkäisylle ja vähentämiselle vuoteen 2030. Ohjelmassa käsitellään rahapelihaittojen ehkäisyä, haittoja ehkäisevää rahapelitoimintaa ja ohjausta sekä ehkäisevän työn ja palveluiden varmistamista.

Rahapelipoliittinen ohjelma on osa [päihde- ja riippuvuusstrategiaa](#), joka puolestaan on osa [hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen periaatepäätöstä](#) ja [tasa-arvo-ohjelmaa](#). Lisäksi se yhdistyy [mielenterveysstrategiaan ja itsemurhien ehkäisyohjelmaan](#). Myös [ehkäisevän päihdetyön toimintaohjelma](#) määrittelee rahapelihaittojen ehkäisyä. Rahapelipoliittisen ohjelman sisällöt ehkäisevän työn ja palveluiden osalta syventävät edellä mainittujen strategioiden ja ohjelmien tavoitteita rahapeliteemasta. Ohjelmalla vahvistetaan rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen erityispiirteitä, joita ei muissa ohjelmissa ole huomioitu. Rahapelihaittoja on tarpeen käsitellä sekä erityiskysymyksenä että laaja-alaisesti.

Rahapelipoliittisen ohjelman tavoitteena on kääntää rahapeliongelmiensa yleisyys laskuun ja vakiinnuttaa rahapelihaittojen esiintyvyyden laskeva trendi. Tätä varten ohjelman toimeenpanon yhteydessä tullaan määrittelemään indikaattorikonaisuus ja tavoitetaso rahapelihaittojen vähentämiselle. Rahapelihaitalla tarkoitetaan tässä mitä tahansa rahapelaamisesta yksilölle, tämän läheisille tai yhteiskunnalle aiheutuvaa kielteistä seurausta, kuten merkittäviä taloudellisia tappioita, riippuvuutta tai fyysisiä ja/tai psyykkisiä ongelmia. Riskitason rahapelaamisella tarkoitetaan pelaamista, joka ei aiheuta pelaajalle merkittäviä haittoja, mutta pelaaja saattaa kokea yksittäisiä haittoja pelaamisestaan. Rahapeliongelmaan taas liittyy jo monia kielteisiä seurauksia, esimerkiksi terveysongelmia ja talousvaikeuksia. Rahapeliriippuvuus on ongelmallisen rahapelaamisen vakavuutta kuvaavalla jatkumolla ongelman vakavin muoto. Rahapeliriippuvuutta kuvaa jatkuva ja toistuva rahapelaaminen. Tarve pelata on pakottava, pelaamisen hallinta on heikentynyt ja rahapelaaminen menee elämässä kaiken muun edelle. Rahapelaaminen jatkuu tai kiihtyy huolimatta sen haitallisista seurauksista perhesuhteille, sosiaalisille suhteille, taloudelle, opiskelu- ja työelämälle sekä muille elämän osa-alueille. Tämän tyyppinen rahapelaaminen voi olla joko jatkuvaa tai kausittaista. (ks. Salonen ym. 2020.)

Ohjelmassa tarkastellaan myös rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä digitaalisissa ympäristöissä ja niiden yhteyttä digipelihaittoihin. Digipelaamisella tarkoitetaan pelaamista digitaalisilla laitteilla (tietokone, tabletti, konsoli, älypuhelin, pelikone), jonka ensisijainen tavoite on rahan voittamisen sijasta pelaamisen onnistuminen (muut kuin arpajaislaissa tarkoitetut pelit). Digipelaamiseen voi kuitenkin liittyä rahan käyttöä ja suuriakin rahallisia panoksia esimerkiksi pelien sisäisten maksujen tai rahapelejä muistuttavien piirteiden muodossa. Ilmiöt lähentyvät toisiaan, kun rahapeleihin kehitetään digipeleille tyyppisiä piirteitä (esim. sosiaalinen vuorovaikutus ja tarinallisuus) ja päinvastoin (esim. ns. loot boxit tai vedonlyönti pelien sisällä). Näitä kuvataan tarkemmin luvussa 2.4. Ilmiöiden lähentyminen näkyy myös peleistä aiheutuissa haitoissa. WHO on lisännyt digipelaamista koskevan diagnoosin (*gaming disorder*) osaksi tulevaa ICD-11-tautiluokitusta ja digipeliriippuvuuden diagnostiset kriteerit ovat pitkälti samankaltaiset kuin rahapeliriippuvuuden. Tässä ohjelmassa viedään eteenpäin päihde- ja riippuvuusstrategiassa tärkeänä nähtyä digipelihaittojen integrointia osaksi rahapelihaittojen ehkäisyä ja hoitoa.

Rahapelipoliittisen ohjelman virkamiestyöryhmässä ovat olleet edustettuina ne viranomaiset, joiden tehtäviin kuuluu rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen ja rahapelitoiminnan ohjaukseen liittyviä tehtäviä: sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö, valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto, Poliisihallitus ja Terveystieteiden tutkimuskeskus ja hyvinvoinnin laitos. Työryhmän puheenjohtaja oli sosiaali- ja terveysministeriöstä ja varapuheenjohtaja sisäministeriöstä.

Rahapelipoliittisessa ohjelmassa määritellään tavoitteita ja toimenpiteitä, joilla pyritään edistämään yhdenmukaista ja tehokasta rahapelipolitiikan ja rahapelien toimeenpanon ohjausta haittojen torjumiseksi. Tavoitteena on varmistaa haittojen ehkäisyyn ja vähentämisen kannalta mahdollisimman tehokas rahapelijärjestelmä, joka perustuu vahvalle tietopohjalle. Ohjelman toimenpiteillä pyritään vaikuttamaan rahapelaamisen kohdistuviin asenteisiin siten, että yhteiskunnassa ja yksilötasolla rahapelaaminen ymmärretään aina mahdollisena riskinä haitoille. Yhdessä muiden mielenterveys-, päihde- ja riippuvuustyön linjausten kanssa edistetään palveluiden saatavuutta, saavutettavuutta ja laatua rahapelihaitoissa. Toimenpiteillä tuetaan sitä, että oikeus hoitoon toteutuu. Ohjelman tavoitteena on edistää rahapelihaittoihin liittyvistä talousvaikeuksista selviämistä ja liittää rahapelihaittojen ehkäisy talousosaamisen edistämiseen.

Ohjelmassa tarkastellaan ensin lähtökohtia, ohjelman yhteiskunnallista kehystä sekä digitalisoitumista ja digi- ja rahapelaamisen yhdyspintoja (luku 2). Rahapelipoliittisen ohjelman tavoitteet ja toimenpiteet sijoittuvat toisaalta osaksi rahapelijärjestelmää (luku 3) ja toisaalta osaksi hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämistä, ehkäisevää työtä sekä sosiaali- ja terveystalouden palvelujärjestelmää (luku 4). Luvussa 5 kuvataan suunnitelma rahapelihaittojen kansallisen tavoitetason seurannan muodostamiseksi sekä määritellään

tiedontarpeita rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta. Luvussa esitetään suuntaviivat ohjelman toimeenpanolle, seurannalle ja arvioinnille sekä määritellään pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukevan uuden määrärahamomentin käyttötarkoitus ja asian jatkovalmistelu.

2 Rahapelipoliittisen ohjelman lähtökohtia

Rahapelipoliittisen ohjelman lähtökohdat

1. Ehkäistään laajasti rahapelihaittoja lievemmistä haitoista rahapeliongelmiin ja rahapeli riippuvuuteen asti.
2. Ymmärretään rahapelihaittojen ehkäisy osaksi yleistä hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämistä sekä sosiaalipoliittisia tai hyvinvointitaloudellisia rakenteita.
3. Kiinnitetään huomiota esimerkiksi ikään, sukupuoleen, tuloihin, työasemaan, koulutukseen, asuinpaikkaan, kulttuuri- ja kielivähemmistöihin, sillä kaikki haittojen ehkäisyn ja vähentämisen toimet eivät toimi samalla tavalla kaikissa ryhmissä.
4. Integroidaan digi- ja rahapelihaittojen käsittelyä tarkoituksenmukaisilta osin.

Rahapelipolitiikka voidaan määritellä eri tavoin. Suppeasti rahapelipolitiikka voidaan määritellä rahapelitoimintaa koskeväksi poliittiseksi päätöksenteoksi. Laajasti määriteltynä rahapelipolitiikkaan katsotaan kuuluvan kaikki toimet, joilla pyritään vaikuttamaan rahapelitoimintaan tai rahapeleistä aiheutuviin haittoihin. Suomessa rahapelipolitiikan tavoite on kirjattu arpajaislakiin ja se on taata yleishyödyllisiin arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Rahapelipolitiikan tavoitteet haittojen ehkäisystä ja vähentämisestä kytkeytyvät hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen, ehkäisevän päihdetyön ja sosiaali- ja terveystalouden järjestämisen yleisempiin tavoitteisiin. Tässä laajassa määritelmässä rahapelipoliittisia toimijoita voivat olla paitsi julkiset toimijat, myös yksityinen sektori, kuten kaupallinen ala tai finanssisektori, sekä kolmas sektori kuten järjestöt, Suomen evankelis-luterilainen kirkko tai vapaaehtoiset toimijat ja kansalaisyhteiskunta laajemmin. Rahapelipolitiikkaan vaikuttavat lisäksi muut politiikkasektorit ja rahapeli tuottojen fiscalinen merkitys. Veikkaus Oy:n tuotolla rahoitettujen toimintojen uutta rahoitusmallia

koskevassa hankkeessa asetettu tavoite katkaista nykyisten rahapelitoiminnan edunsaajien rahoituksen ja rahapelitoiminnan välinen yhteys vähentää tätä vaikutusta, jonka on katsottu olevan epäedullinen rahapelihaittojen ehkäisylle ja vähentämiselle.

Rahapelipoliittinen ohjelma käsittää rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kaikissa politiikoissa. Ohjelma lähtee siitä, että vastuu rahapelihaittojen ehkäisystä ja vähentämisestä ulottuu usealle rahapelipoliittiselle toimijalle ja monien toimien osalta toimijakenttä on rahapelipolitiikkaa laajempi. Rahapelipoliittisessa ohjelmassa huomioidaan laajan rahapelipolitiikan määritelmän mukaisesti, että rahapelihaittoja ehkäistään ja vähennetään julkisen toimijakentän lisäksi kolmannen ja yksityisen sektorin sekä Veikkaus Oy:n toiminnassa. Esimerkiksi paikallistason ehkäisevässä päihdetyössä yhteistyö elinkeinoelämän kanssa on keskeisessä asemassa (Pakka-toimintamalli). Rahapelipoliittisen ohjelman tavoitteet ja toimenpiteet keskittyvät linjaamaan ja ohjaamaan julkisen sektorin toimintaa ja politiikkatoimia rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä. Ohjelmassa kuitenkin huomioidaan sosiaali- ja terveysjärjestöjen ja kokemuspohjaisen työn tärkeä rooli pelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä.

Rahapelijärjestelmä on rahapelipolitiikan toimintaympäristö eli järjestelmä, joka määrittää ehdot rahapelitoiminnan järjestämiselle yhteiskunnassa. Yleinen rahapelijärjestelmä määrittelee puitteet yksityiskohtaisemmille ohjaustoimille ja rahapelipolitiikalle. Myös rahapelijärjestelmä itsessään on osa rahapelipolitiikkaa. Ylin valta on eduskunnalla. Tavallimmat rahapelitoiminnan järjestämistavat ovat yksinoikeus- ja lisenssipohjaiset järjestelmät. Järjestelmissä on maittain paljon sisäisiä eroja, ja usein osa rahapelitoiminnasta järjestetään yksinoikeuspohjaisesti ja osa lisenssipohjaisesti. Lisenssipohjaiset mallit ovat yleistyneet erityisesti verkkorahapelaamisen osalta.

Rahapelien yleinen järjestämistapa Suomessa on yksinoikeusjärjestelmä. Sen keskeiset tehtävät ja järjestelmän toimijat on määritelty arpajaislaissa. Suomalainen malli, jossa rahapelitoiminnan järjestämisestä vastaa vain yksi taho (Veikkaus Oy), on poikkeuksellinen. Rahapelijärjestelmän toimijoita Suomessa ovat eduskunta, valtioneuvosto, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, Poliisihallitus, valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.

Tuotonjakoministeriöiden (maa- ja metsätalousministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö ja sosiaali- ja terveysministeriö/sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustuskeskus STEA) on katsottu kuuluvan rahapelijärjestelmän toimijoihin. Rahapelien tuotonjako osana rahapelijärjestelmää on laajentanut rahapelipoliittiseen keskusteluun osallistuvaa ja päätöksentekoon vaikuttamaan pyrkivää toimijajoukkoa rahapelitoiminnan tuotoilla rahoitettuihin toimijoihin eli edunsaajiin (esim. Selin & Nyrhinen 2022). Tätä on pidetty haittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta ongelmallisena. Helmikuussa 2022 julkaistun parlamentaarissa yhteistyössä valmistellun yhteisymmärrysmuistion mukaan 1.1.2024 lähtien

tuotonjako ei enää tapahdu osana rahapelijärjestelmää, mikä merkitsee rahapelipoliittisen toimijoiden määrittymistä osin uudelleen. Muistiossa ehdotettiin, että rahapelipoliittisen ohjelman valmistelun yhteydessä arvioidaan uuden määrärahamomentin käyttöönottoa rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen.

(Rahapelitoiminnan) regulaatiolla viitataan suppeassa merkityksessä lainsäädännön keinoin tapahtuvaan ohjaukseen, sisältäen myös laillisuusvalvonnan. Rahapelipoliittisessa ohjelmassa regulaatio määrittellään laajemmaksi omistajan eli valtion ohjaustoimien kokonaisuudeksi, johon kuuluu lainsäädäntöohjauksen lisäksi informaatio- ja omistajaohjaus, tarkoittaen samaa kuin rahapelien toimeenpanon ohjaus.

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto vastaa Veikkaus Oy:n omistajaohjauksesta. Valtion **omistajaohjauksella** tarkoitetaan valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain (1368/2007) mukaisesti valtion äänioikeuden käyttämistä yhtiökokouksissa sekä muita toimenpiteitä, joilla valtio osakkeenomistajana myötävaikuttaa yhtiön hallintoon ja toimintaperiaatteisiin. Omistajaohjauksen keskeinen tehtävä Veikkaus Oy:ssä on varmistaa yhtiön toiminta sille arpajaislaissa määritellyn erityistehtävän mukaisesti. Arpajaislainsäädännön ja rahapelipoliittisten linjausten lisäksi omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös linjaa omistajaohjausta. Omistajaohjaus on suppeampi käsite kuin **omistajuus**. Veikkaus Oy:n omistaa valtio, ja valtionhallinnossa on useita eri tavoin ohjaukseen osallistuvia tahoja (ks. regulaatio). Omistajaohjaus on yksi ohjauksen tavoista, joita omistajalla on käytössään pelitoiminnan ohjauksessa valtio-omisteisessa järjestelmässä.

2.1 Rahapelijärjestelmän operoinnin nykytila ja sen arviointi

Ylintä valtaa suomalaisessa rahapelipolitiikassa käyttää **eduskunta**, joka esimerkiksi muuttaa arpajaislakia hallituksen esityksestä. Poliittisia linjauksia Suomen rahapelijärjestelmän tavoitteista voidaan tehdä esimerkiksi **hallitusohjelmassa**. Pääministeri Marinin hallitusohjelmaan sisältyy linjaus rahapelipoliittisen ohjelman laatimisesta. Rahapelien toimeenpanon osalta hallitusohjelmasta linjataan, että ”Rahapelihaittojen hillitsemiseksi rahapelipolitiikalla turvataan Veikkaus Oy:n kanavointikykyinen yksinoikeus ja Veikkaus Oy:n toimintaedellytykset nopeasti muuttuneessa toimintaympäristössä. Rahapelihaittoja torjutaan tehokkaasti. Rahapelipelaamista ohjataan lailliseen, vastuulliseen ja valvottuun pelitarjontaan.”

Rahapelipoliittisten kysymysten käsittelyyn **hallitustasolla** ei ole ollut vakiintuneita menettelyjä tai rakenteita. Talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa on käsitelty Veikkaus Oy:öön liittyviä asioita, mutta valiokunnan kokoonpanoon ei säännönmukaisesti kuulu

sisäministeri eikä rahapelihaitoista vastaava ministeri. Rahapelipoliittisia kysymyksiä on käsitelty esimerkiksi myös erikseen perustetuissa ministeriseurantaryhmissä.

Sisäministeriö (SM) vastaa rahapelipolitiikan linjausten valmistelusta, rahapelipolitiikan koordinoinnista sekä rahapeliasioihin liittyvästä säädösvalmistelusta. Sisäministeriö muun muassa vastaa arpajaislain valmistelusta sekä valmistelee ja antaa rahapelipolitiikan tavoitteiden ja rahapelipolitiikan ohjauksen kannalta keskeiset arpajaislain nojalla annettavat valtioneuvoston ja sisäministeriön asetukset. Edellä todetun mukaisesti arpajaislailla ja sen nojalla annettavilla asetuksilla säädetään yksinoikeuteen perustuvasta rahapelien järjestämisestä, rajoitetaan rahapelien saatavuutta ja niiden tarjontaa sekä säännellään rahapelien ominaisuuksia ja niiden markkinointia.

Rahapeliasioiden neuvottelukunnasta säädetään arpajaislaissa ja valtioneuvoston asetuksella. Neuvottelukunnan tehtävänä on seurata ja arvioida arpajaislain 1 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteutumista yksinoikeuteen perustuvan rahapelijärjestelmän ylläpitämiseksi ja vahvistamiseksi. Neuvottelukunta ei osallistu rahapelien toimeenpanon ohjaukseen, mutta on yksi toimielin rahapelijärjestelmässä. Neuvottelukunta toimii erityisesti rahapelijärjestelmään liittyvien eri toimijoiden tiedonvaihdon kanavana. Neuvottelukunnan puheenjohtajana toimii sisäministeriön kansliapäällikkö. Varapuheenjohtaja edustaa eduskunnassa edustettuina olevia poliittisia puolueita. Muut jäsenet ja heidän varajäsenensä edustavat maa- ja metsätalousministeriötä, opetus- ja kulttuuriministeriötä, sisäministeriötä, sosiaali- ja terveysministeriötä, työ- ja elinkeinoministeriötä, valtioneuvoston kansliaa, valtiovarainministeriötä, Poliisihallitusta, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitosta, eduskunnassa edustettuina olevia poliittisia puolueita sekä rahapelitoiminnan tuotosta avustuksia saavia yhteisöjä.

Poliisihallitus (myöhemmin myös Poha) vastaa rahapelitoiminnan valtakunnallisesta valvonnasta ja arpajaistoiminnan tilastoimisesta. Poliisihallitus valvoo Veikkaus Oy:n pelitoiminnan toteutusta pelaajien oikeusturvan takaamisen, väärinkäytösten ja rikosten estämisen sekä rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta. Poliisihallitus voi antaa rahapelien toimeenpanoa ja toimeenpanon valvontaa koskevia lausuntoja ja ohjeita. Lisäksi Poliisihallitus valvoo, että Veikkaus Oy ja sen asiamiehet noudattavat niitä koskevia säännöksiä ja määräyksiä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä. Poliisihallitus valvoo, että rahapelien toimeenpanossa noudatetaan arpajaislain nojalla annetulla sisäministeriön asetuksella säädettyjä pelisääntöjä. Valvonta ulottuu näin koko Veikkaus Oy:n rahapelitoimintaan ja kattaa muun muassa rahapelien myynnin ja markkinoinnin, rahapelien sisällön ja toiminnallisuuteen liittyvät ominaisuudet sekä omavalvonnan (huomioiden erityisesti haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt ja alaikäiset). Poliisihallituksella on myös Veikkaus Oy:n pelijärjestelmän ja valvontajärjestelmän tietojen vastaavuuteen, arvontojen valvontaan, arpojen sekoittamiseen sekä pelien ja arvontojen tulosten vahvistamiseen liittyviä tehtäviä. Poliisihallituksen tehtäviin

kuuluu (Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan lisäksi) myös lainvastaiseen rahapelitoimintaan ja -markkinointiin puuttuminen.

Poliisihallituksen harjoittama valvonta sisältää muun muassa ikärajaan ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden suojaamiseen liittyvien Veikkaus Oy:tä ja sen asiamiehiä koskevien velvoitteiden toimeenpanon arvioinnin lainsäädännön näkökulmasta. Esimerkiksi arpajaislain 14 a §:n mukaan asiamiehet eivät saa antaa alaikäisten pelata rahapelejä. Veikkaus Oy:n ja asiamiesten paikallistason toiminnan ja omavalvonnan viranomaisohjaus ja valvonta on Poliisihallituksen arpajaishallinnon ja näin ollen valtakunnallisen toimijan vastuulla. Tämä eroaa esimerkiksi alkoholin vähittäismyynnin valvonnasta, jossa painotus on aluetason viranomaisvalvonnassa.

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) vastaa arpajaislain mukaisesti rahapelien toimeenpanosta aiheutuvien haittojen seurannasta ja tutkimuksesta, arvioinnista sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä. Toiminnasta aiheutuvat kustannukset veloitetaan arpajaislain mukaisesti Veikkaus Oy:ltä. Ohjaustehtäviin kuuluu sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä tapahtuva rahapelitoiminnan haittariskien ja haittojen arviointi. Tehtävää toimeenpanee STM:n alaisuudessa toimiva rahapelien toimeenpanosta aiheutuvien haittariskien ja haittojen **arviointiryhmä**. Arviointiryhmä koostuu rahapelien ja rahapelihaittojen asiantuntijoista. Arviointiryhmä on asetettu kahdeksi vuodeksi kerrallaan. Kaudella 2021–2022 ryhmässä on jäseninä asiantuntijoita Terveystieteiden tutkimuskeskuksesta, Helsingin yliopistosta, Tampereen yliopistosta ja Peliklinikalta. Arvioinnissa tarkastellaan pelien piirteitä ja ominaisuuksia, pelirajoituksia ja pelaamisen hallintakeinoja, saatavuutta ja saavutettavuutta sekä markkinointia. Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadatan ohella arviointi pohjautuu pelituotteen haittaprofiilin määrittämiseen teknisen mittaamisen ja asiantuntija-arvioinnin keinoin, soveltuvaan akateemiseen tutkimukseen ja kyselytutkimuksiin, auttavien palveluiden asiakasdatan ja haittoja kohdanneiden kokemuspohjaisen tiedon hyödyntämiseen sekä mahdollisten muiden haitta-aineistojen koontiin. Arviointityössä huomioidaan Veikkaus Oy:n pelitarjonnan lisäksi järjestelmän ulkopuolinen tarjonta ja sen vaikutukset. Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadatalta on kasvava merkitys arviointityön pohjana. Haittariskejä arvioidaan sekä Veikkaus Oy:n että viranomaisten toimesta.

Terveystieteiden tutkimuskeskus (THL) tehtävä rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä on laaja-alainen ja perustuu sekin arpajaislakiin (ks. luku 2.2). THL osallistuu rahapelijärjestelmän operointiin ja rahapelien toimeenpanon ohjaukseen erityisesti informaatio-ohjauksen keinoin tuottamalla tietopohjaa haittoja ehkäisevän ja vähentävän rahapelien toimeenpanon tueksi, osallistumalla viranomaisyhteistyöhön ja toimimalla asiantuntijana muun muassa antamalla lausuntoja.

Valtioneuvoston kanslian (VNK) omistajaohjausosasto vastaa Veikkaus Oy:n omistajaohjauksesta. Valtion omistajaohjauksella tarkoitetaan kaikkia sellaisia toimia, jotka

perustuvat osakkeiden tuottaman äänivallan käyttämiseen. Valtio käyttää äänivaltaansa virallisesti ja muodollisesti vain yhtiökokouksissa, mutta käytännössä yhtiön hallitus ja toimiva johto selvittävät ennalta suurimpien omistajien suhtautumisen yhtiön kannalta merkittäviin toimenpiteisiin ja hankkeisiin. Näihin tilanteisiin liittyvä epävirallinen yhteydenpito ja omistukseen perustuvan vaikutusvallan käyttäminen ovat merkittävä osa omistajaohjausta ja aktiivista omistajuutta. Yhtiölle asetettu erityistehtävä ja lainsäädännön tavoitteet linjaavat omistajaohjauksen sisältöä.

Valtioneuvoston omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös määrittää linjauksia, joilla omistajaohjausta toteutetaan VNK:ssa ja muissa ministeriöissä. Ohjaavia keskeisiä periaatteita ovat muun muassa vastuullisuus, hyvä hallintotapa sekä omistajuuden ja regulaation erottaminen. Regulaatiolla tarkoitetaan tässä sääntelyä ja laillisuusvalvontaa. Lisäksi tavoitteena on vahvistaa omistajaohjausosaston koordinaatio- ja tukiroolia ministeriöiden yhteisenä osaamiskeskittymänä. Periaatepäätöksen mukaan tavoitteena on keskittää valtio-omisteisten yhtiöiden omistajaohjaus valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosastolle ja eriyttää omistaminen regulaatiosta. Lisäksi Periaatepäätöksen mukaan: *”Valtio noudattaa omistajaohjauksessaan osakeyhtiölain mukaista tehtävien ja vastuiden jakoa yhtiön toimielinten ja omistajan välillä. Lisäksi toimintaan sovelletaan Arvopaperimarkkinayhdistyksen hallinnointikoodia ja OECD:n corporate governance -suosituksia soveltuvilta osin.”*

Periaate omistajaohjauksen ja regulaation erottamisesta perustuu OECD:n valtio-omisteisia yhtiöitä koskeviin suosituksiin, joissa yksi keskeinen osa on valtion omistuksesta vastaavan toimijan ja regulaatiosta vastaavan toimijan erillisuus. Perusteet OECD:n eriyttämissuositukseseen liittyvät kuitenkin sellaisiin tunnistettuihin riskeihin, jotka eivät kosketa valtio-omisteista yksinoikeusjärjestelmää, ja OECD on suositusten soveltamisalaa koskevissa rajauksissaan tuonut esille, että suuntaviivoja ei ole tarkoitettu sovellettavaksi yleisen edun mukaisia tehtäviä hoitaviin yhteisöihin, vaikka ne olisi järjestetty yritysmuotoisina. Tässä yhteydessä merkittävää on, että ohjeet on tarkoitettu sovellettavaksi ennen kaikkea valtion omistamiin tai osaomistamiin yhtiöihin, jotka toimivat kilpailuilla markkinoilla. Ohjeilla pyritään turvaamaan kilpailuneutraliteetti markkinoilla siten, ettei valtio säädä omalle yhtiölleen edullista lainsäädäntöä suhteessa muihin alan toimijoihin.

Omistajapolitiikkaa koskevassa periaatepäätöksessä todetaan, että erityistehtäviä toteutavissa yhtiöissä valtiolla on omistajana yhteiskunnalliseen palveluun tai tehtävään liittyviä tavoitteita. Yhtiöt toteuttavat erikseen määritellyjä yhteiskunnallisia tehtäviä, jotka on tarkoituksenmukaista organisoida yhtiömuodossa. Veikkaus Oy on tällainen erityistehtäväyhtiö, ja sen tavoitteita asetettaessa otetaan huomioon erityistehtävän luonne ja siitä aiheutuvat kustannukset. Valtionyhtiön erityistehtävä voi olla yhtiön olemassaolon pääsyy ja peruste ja varsinkin silloin erityistehtävään liittyvät yhteiskunnalliset tavoitteet ovat ensisijaisia taloudellisiin tavoitteisiin verrattuna. Tämä periaate koskee Veikkaus Oy:n erityistehtävää.

Omistajaohjauksesta vastaava ministeri tai hänen valtuuttamansa omistajaohjausosaston virkamies edustaa valtiota Veikkaus Oy:n yhtiökokouksessa. Yhtiökokouksessa päätetään osakeyhtiölain mukaisesti mm. tilinpäätöksen vahvistamisesta, vastuuvapaudesta hallituksen jäsenille, hallintoneuvoston jäsenille ja toimitusjohtajalle, hallitusjäsenvalinnoista sekä yhtiöjärjestyksen muutoksista. VNK:n valitsema hallitus vastaa siitä, että yhtiön toiminta ja riskienhallinta ovat asianmukaisesti järjestetty, päättää strategiasta ja palkkiojärjestelmästä sekä valitsee toimitusjohtajan. Omistajapoliittisen periaatepäätöksen mukaisesti vastuullisuus tulee huomioida osana johdon palkitsemiskriteerejä. VNK käy aktiivista dialogia hallituksen puheenjohtajan ja yhtiön johdon kanssa strategisista linjauksista ja pelihaittojen ehkäisystä, sekä huomioi riittävän vastuullisuusosaamisen hallitusvalintoja tehdessään.

Työryhmässä on noussut esille tarve varmistaa Veikkaus Oy:n omistajaohjauksessa erityistehtävänmukaisuus kaikissa toimissa. Omistajaohjauksen haasteena on noussut esille sen erillisuus muusta rahapeliteoiminnan ohjauksesta. Tämä näkyy osaltaan siinä, että yksinoikeusjärjestelmän ohjaustoimien organisointia pidetään epäyhtenäisenä ja hajanaisena. Kun Veikkaus Oy:n toimintaa ohjataan monelta tasolta, strategisen tason ja käytännön tason ohjausta on vaikea sovittaa yhteen. Omistajaohjaus näyttäytyy nyt ulospäin pohjiaan vahvasti liiketaloudelliseen tarkasteluun ilman riittävän vahvaa osaamista haittojen ehkäisystä.

Hyvänä käytäntönä haittojen ehkäisyn näkökulmasta on noussut vastaavan yksinoikeusyhtiön Alkon omistajaohjaus ja sen sijoittuminen sosiaali- ja terveysministeriöön. Järjestelyllä on varmistettu riittävä osaaminen haitoista ja omistajaohjauksen painottuminen toiminnalle asetettujen yhteiskunnallisten tavoitteiden tukemiseen. Rahapelijärjestelmän uudistamisesta eri osakokonaisuuksissa käydyissä keskusteluissa on noussut esille myös STM:n roolin tuleva muutos siten, ettei se enää ole tuotonjakoministeriö. Tämän on nähty puoltavan Veikkaus Oy:n omistajaohjauksen siirtoa STM:lle. Kilpailu- ja kuluttajaviraston raportissa esitetään, että Veikkaus Oy:n tuottojen siirron yhteydessä ratkaisuun *“...sopisi luontevasti se, että omistajaohjausvastuu siirrettäisiin valtioneuvoston kanslian omistajaohjausyksiköltä sosiaali- ja terveysministeriölle, jolla on suhteellisia vahvuuksia ohjattaessa toimintaa tehokkaampaan pelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen.”*

2.2 Rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kokonaisuus Suomessa

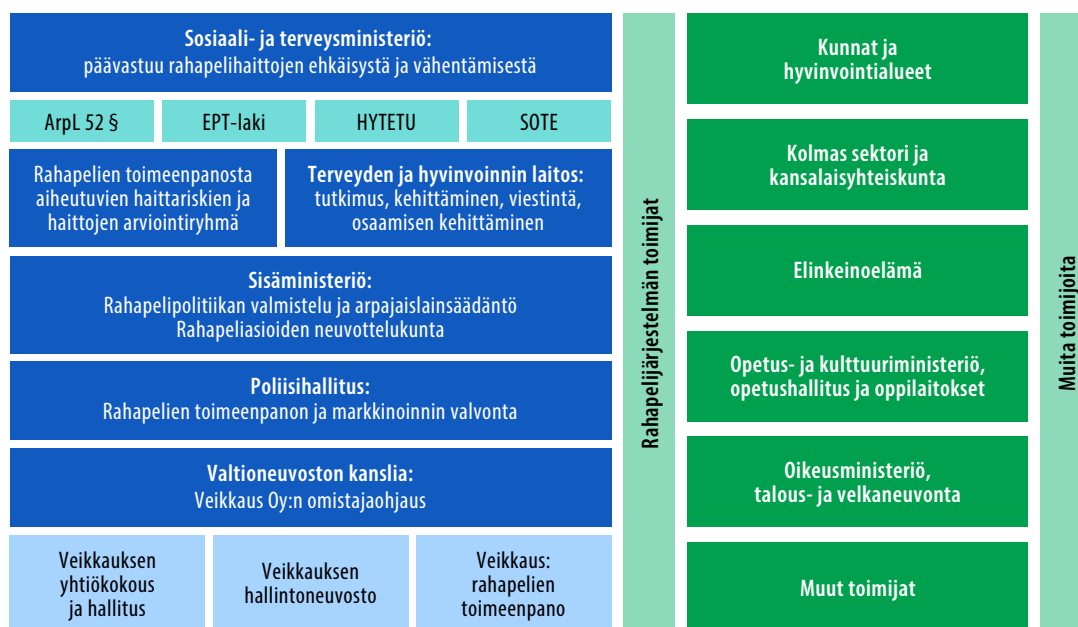
Rahapelipolitiikalla tavoitellaan rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisyä ja vähentämistä. STM koordinoi ja kehittää valtioneuvostotasolla rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä rahapelipoliittisista ja sosiaali- ja terveystieteellisistä toimista muodostuvana kokonaisuutena. Sosiaali- ja terveysministeriö yhteensovittaa toimia, joilla lisätään väestön hyvinvointia ja sosiaalista osallisuutta sekä terveyttä ja toimintakykyä. Tavoitteena on, että hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden (HyTeTu) edistäminen otetaan huomioon kaikissa päätöksissä ja toimissa. Arpajaislain mukaan STM:n tehtäviin kuuluu rahapelaamisesta aiheutuvien ongelmien seuranta, tutkimus, arviointi sekä ehkäisyn ja hoidon kehittäminen. Rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä ohjaavat arpajaislain lisäksi laki ehkäisevästä päihdetyöstä (523/2015), hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämisen periaatepäätös sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskeva lainsäädäntö.

THL toimeenpanee arpajaislain 52 §:n mukaisia tehtäviä STM:n ja THL:n välisen puitesopimuksen mukaisesti. THL toteuttaa tehtävänsä yhteistyössä laajemman toimijakentän kanssa ja koordinoi näistä toimista muodostuvaa kokonaisuutta.

Rahapelipolitiikan tärkein toteuttamis- ja ohjauskeino on arpajaislaki ja sen nojalla annettavat valtioneuvoston ja sisäministeriön asetukset. Sääntelyn tavoitteena on arpajaislain 1 §:n mukaisesti ehkäistä ja vähentää rahapelaamiseen liittyviä taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Lisäksi sääntelyn tavoitteena on estää rahapelaamiseen liittyviä väärinkäytöksiä ja rikollisuutta ja taata rahapelitoimintaan osallistuvien oikeusturva. Arpajaislailla ja sen nojalla annettavilla asetuksilla säädetään yksinoikeuteen perustuvasta rahapelien järjestämistavasta, rajoitetaan rahapelien saatavuutta ja niiden tarjontaa sekä säännellään rahapelien ominaisuuksia ja markkinointia.

Arpajaislaissa säädetään lisäksi rahapelijärjestelmään liittyvien eri ministeriöiden ja viranomaisten tehtävistä. Tässä ohjelmassa käsitellään rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä kaikissa politiikoissa. Rahapelipolitiikan toimeenpanoon sen tavoitteiden saavuttamiseksi kuuluu rahapelilainsäädännön valmistelu ja muu regulaatio. Rahapelipoliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi ohjelmassa tarkastellaan haittojen ehkäisyä ja vähentämistä myös rahapelipoliittisia toimia laajemmin.

Kuvio 1. Rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen Suomessa.



Kuviossa 1 on esitetty rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen toimijakenttä Suomessa. Viranomaisten toimintaa ohjaa aina laki. Viranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista säädetään arpajaislaissa sekä esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuoltoa koskevassa lainsäädännössä. Rahapelijärjestelmän toimijoita valtioneuvostotasolla ovat sosiaali- ja terveysministeriö, jolla on päävastuu rahapelihaittojen ehkäisystä ja vähentämisestä, sisäministeriö, joka vastaa rahapelipolitiikan valmistelusta ja arpajaislainsäädännöstä, Poliisihallitus, jonka tehtävänä on rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin valvonta ja lainvastaiseen rahapelitoimintaan ja -markkinointiin puuttuminen sekä valtioneuvoston kanslia, joka vastaa Veikkaus Oy:n omistajaohjauksesta. Rahapelijärjestelmän eri toimijoiden tehtäviä rahapelitoiminnan ohjauksessa kuvataan tarkemmin luvussa 2.1. Veikkaus Oy:llä on Suomessa yksinoikeus rahapelien toimeenpanoon. Veikkauksen rakenteista yhtiökokous ja hallitus määrittävät yhtiön strategista linjaa. Hallintoneuvosto seuraa ja valvoo yhtiön toimintaa.

Lisäksi monen muun toimijan tehtävät liittyvät rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen. Kunnissa ja hyvinvointialueilla tehdään hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämistä ja ehkäisevää päihdetyötä sekä järjestetään sosiaali- ja terveydenhuollon palveluita. Kolmas sektori ja kansalaisyhteiskunta on merkittävä toimija rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä niin hankkeiden ja palvelutuotannon (esim. vertaistuki ja matalan kynnyksen palvelut) kuin tiedontuotannon ja vaikuttamisen kautta. Elinkeinoelämä on kytköksissä haittojen ehkäisyyn erityisesti pelien myynnin kautta.

Opetus- ja kulttuuriministeriön ja opetushallituksen hallinnonalalle kuuluvat monet haittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta tärkeät alueet, kuten nuorisotyö, urheilujärjestöt, haittojen ehkäisy oppilaitosten opetussuunnitelmissa ja oppilashuollossa ja esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon sekä sivistystoimen työntekijöiden koulutussisällöt. Oikeusministeriön hallinnonalalla on esimerkiksi ylivelkaantumisen torjuntaan liittyvää lainsäädäntöä ja talous- ja velkaneuvonnan palvelut, jotka merkittävässä määrin liittyvät rahapelihaittoihin. Muihin toimijoihin voidaan katsoa kuuluvaksi esimerkiksi valtiovarainministeriö, jonka alueella ei suoranaisesti tapahdu rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä, mutta jonka tehtäviin liittyvät rahapeli tuotot osana valtion talousarvion valmistelua. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan valtion talousarvioon otetaan vuosittain määrärahat, joiden arvioidaan vastaavan Veikkaus Oy:n asianomaisen tilikauden voittoa ja uudelleen jaettaviksi palautuvia varoja.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen tutkimus, kehittäminen ja tiedon hyödyntämisen edistäminen ulottuu rahapelipolitiikkaa laajemmalle. Työn osa-alueita ovat haittojen seuranta, tutkimus, rahapelihaittojen ehkäisyn ja niiden tuen ja hoidon sekä palvelujärjestelmän tutkimus ja kehittäminen sekä tiedon hyödyntäminen muun muassa sosiaali- ja terveydenhuollon osaamista laaja-alaisesti vahvistamalla. Tutkimusta tehdään muun muassa rahapelihaittoista ja niiden seurannasta väestötasolla, rahapelien toimeenpanon sääntelystä ja rahapelipolitiikasta, rahapelijärjestelmästä ja rahapelihaittojen ehkäisystä, tuesta ja hoidosta. Tutkimusta tehdään THL:n Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen -yksikössä (Rahapelihaitat-tiimi), ja sen lisäksi THL on solminut tutkimusyhteistyösopimukset (vuoteen 2023 saakka) Helsingin yliopiston Riippuvuuksien, yhteiskunnallisen sääntelyn ja hallinnan tutkimuskeskuksen (CEACG) ja Alkoholitutkimussäätiön (ATS) kanssa. Myös Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus Soccan Peliklinikatoimintaan painottuvaan yhteistyösopimukseen (vuoteen 2023 saakka) sisältyy tutkimusosio.

THL:n rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kehittämistyössä tuotetaan tietoja ja käytänteitä ehkäisevän työn ja palvelujärjestelmän tueksi esimerkiksi rahapelaamisen puheeksiotosta, hoitomenetelmistä, rahapelihaittojen ehkäisystä osana ehkäisevää päihdetyötä ja osaamisen kehittämisestä. Erityisesti kehittämistyö perustuu pitkälti monitoimijuuteen ja sitä tehdään kiinteässä yhteistyössä kuntien, hyvinvointialueiden ja järjestöjen kanssa. Kuntien ja maakuntien kanssa on myös määräaikaista kehittämishankkeita. Näistä on yhteistyösopimus Pääkaupungin sosiaalialan osaamiskeskus Soccan kanssa Peliklinikatoiminnan osalta sekä aluetukityö (2021–2023) muualla Suomessa.

Tiedon hyödyntämisen edistäminen THL:n työssä jakautuu asiantuntijatyöhön (lausunnot ja muistiot, esitykset ja puheenvuorot, ohjelmatyö, lainsäädäntöhankkeet ja työ- ja ohjausryhmätyöskentely) sekä viestintään, joka tukee kaikkea toimintaa. Erityisiä viestintätoimenpiteitä ovat julkaisut ja verkkosivut, markkinointiviestintä ja kampanjat. Osaamisen kehittämiseen taas sisältyy esimerkiksi koulutusten ja koulutusmateriaalien tuottaminen

erityisesti sosiaali-, terveys- ja kasvatusalojen ammattilaisille sekä näiden alojen opiskelijoille verkkokurssikokonaisuuksien, lyhyempien täydennyskoulutusten ja itseopiskelumateriaalien muodossa.

2.3 Rahapelihaittojen ehkäisy osana yhteiskunnallisia rakenteita

Rahapelihaittoja voidaan kuvata jatkumona, jossa lievemmät haitat koskettavat laajempaa joukkoa ihmisiä ja rahapeli riippuvuudeksi kehittynyt tilanne koskettaa harvempia ihmisiä. Rahapeli riippuvuudesta aiheutuu kuitenkin usein syviä, pitkäkestoisia ja laajalle pelaajan lähipiiriin, lähiyhteisöihin ja yhteiskuntaan heijastuvia haittoja. Kansainvälisesti on siirrytty kohti näkemystä, jossa ei tarkastella kaksijakoisesti ongelmallista pelaamista ja ei-ongelmallista pelaamista toistensa vaihtoehtoina, vaan rahapelihaittoja lievemmistä vakaviin. **Tämän ohjelman lähtökohtana on ehkäistä ja vähentää laajasti rahapelihaittoja lievemmistä haitoista rahapeliongelmiin ja rahapeli riippuvuuteen asti.** Rahapelihaitta voi olla mikä tahansa rahapelaamisesta yksilölle aiheutuva kielteinen seuraus, kuten merkittävä taloudellinen tappio, riippuvuus tai fyysinen ja/tai psyykinen ongelma. Pelaajan lisäksi kielteiset seuraukset voivat kohdentua pelaajan lähipiiriin sekä yhteiskuntaan laajemmin. Haittojen vakavuus voi vaihdella lievemmistä haitoista erittäin vakaviin haittoihin, ja nämä haitat voivat ilmetä ajoittaisina tai kroonistua. (suom. Salonen ym. 2020; alkup. Abbott ym. 2018, s. 4.)

Rahapelihaittoja on tutkimuksessa kehystetty eri tavoin. Kansainvälisessä yhteistyössä tehdyssä [rahapelihaittojen käsitteellisessä viitekehyksessä](#) (Abbott ym. 2018) kuvataan sekä yleisiä että rahapelaamiseen liittyviä tekijöitä, jotka vaikuttavat väestön, yhteisöjen ja yhteiskunnan riskiin kokea rahapelihaittoja. Rahapelaamiseen liittyviä tekijöitä ovat rahapeliympäristö, rahapelaamiselle altistuminen, rahapeli tyypit ja haittojen ehkäisyn resurssit. Yleisiä tekijöitä ovat kulttuuriset, sosiaaliset, biologiset ja psykologiset. Riskiin rahapelihaittojen kokemisesta voivat vaikuttaa kaikki nämä tekijät, ja rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen onkin ymmärrettävä sen vuoksi laajasti yhteiskunnallisena tehtävänä.

Rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen on pitkään kansainvälisessä tutkimuksessa ja rahapelien järjestämisessä perustunut niin kutsutun ”vastuullisen pelaamisen” periaatteille, eli sille, että kun pelaajalla on riittävät tiedot ja työkalut käytössään, hän on kykenevä tekemään vastuullisia päätöksiä omasta pelaamisestaan. Viime vuosina huomiota on enenevässä määrin saanut ymmärrys rahapelihaittojen ehkäisystä kansanterveydellisenä tavoitteena. Tämän näkemyksen mukaan haittojen määrää aliarvioidaan, jos keskitytään vain rahapeliongelmiin tai riippuvuutta kokeviin henkilöihin. Rahapelihaitat koskettavat laajasti yksilöitä, yhteisöjä ja yhteiskuntaa, ja haitat muodostuvat erilaisten poliittisten,

kaupallisten ja ihmisten välisten toimintojen kautta. Kansanterveysnäkemys sisältää siis koko väestöön kohdentuvia rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen toimia. (Esim. Wardle ym. 2019.) Tällöin vastuu haittojen ehkäisystä ei ole vain yksilöllä, vaan kiinnitetään enemmän huomiota siihen, miten haittojen syntyyn vaikutetaan esimerkiksi rahapelituotteiden tarjonnan ja sisältöjen osalta. Haittoja pyritään ehkäisemään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa koko yhteiskunnan tasolla. Valtaosa rahapelihaitoista ilmenee Suomessakin pelaajilla, joilla on lieväasteinen ongelma (Browne ym. 2020). Näin ollen ongelmapelaamisen osuus kaikista raportoiduista rahapelihaitoista on pieni. Rahapelihaittojen määrän vähentäminen ja torjuminen väestötasolla edellyttää siten toimenpiteitä, joilla vaikutetaan kaikkiin rahapelejä pelaavien ryhmiin, ei yksinomaan ongelmallisesti pelaaviin (Raisamo 2018).

Se, miten rahapelaamista yhteiskunnassa kehystetään ja miten siitä puhutaan, vaikuttaa siihen, miten sitä yhteiskunnassa käsitellään (esim. lainsäädännössä, liiketoiminnassa, mediassa ja kansalaisyhteiskunnassa) (Reith & Wardle 2022). Kansanterveysnäkemystä rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen yhteiskunnallisena viitekehyksenä täydennetään tässä ohjelmassa sekä sosiaalipoliittisella että hyvinvointitaloudellisella ajattelulla. Suomalainen sosiaalipoliittikka tavoittelee väestön hyvinvoinnin, toimeentulon ja terveyden turvaamista ja sosiaalisten ongelmien vähentämistä. Sosiaalipoliittinen kehys laajentaa kansanterveysymmärrystä rahapelihaittojen ehkäisystä kohti sosioekonomisten tilanteiden ja eriarvoisuuden ymmärrystä ja toimeentulon sekä toimeentuloturvan kysymyksiä. Hyvinvointitalous taas on viime vuosina noussut käsitteeksi, jonka kautta pyritään lisäämään ymmärrystä hyvinvoinnin kasvun ja taloudellisen kasvun suhteesta tilanteesta, jossa talouskasvu ei lisääkään kaikkien hyvinvointia. Hyvinvointitaloudessa ihmisten hyvinvoinnin lisääminen tuodaan talouspolitiikan ytimeen. Huolta on herättänyt esimerkiksi ikääntyvä väestö, terveyserojen kasvu, työn ja työelämän muutokset sekä vakavat ympäristöuhat. Hyvinvointitaloudessa panostetaan kaikkien hyvinvointiin yksilölliset tarpeet huomioiden.

Ohjelman toisena lähtökohtana on, että rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen ymmärretään osaksi yleistä hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämistä sekä sosiaalipoliittisia ja hyvinvointitaloudellisia rakenteita. Rahapelaamisen ja rahapelihaittojen kehystäminen hyvinvoinnin edistämisen, kansanterveyden tai sosiaalipoliittikan kautta (verrattuna esimerkiksi liiketaloudelliseen tai yksilön vastuuta korostavaan kehykseen) lisää edellytyksiä rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen.

Hyvinvoinnin edistäminen ja eriarvoisuuden vähentäminen ovat tärkeitä sosiaalipoliittisia ja hyvinvointitaloudellisia tavoitteita. Tutkimusten mukaan ihmiset, joilla on elämässään muitakin vaikeuksia, kuten työttömyyttä, pienituloisuutta, päihteiden käyttöä tai mielenterveyden ongelmia, ovat suuremmassa riskissä rahapelihaitoille. Rahapelikulutus on hyvin vinoutunut. Vuonna 2019 pelaajista 2,5 prosenttia kulutti 50 prosenttia

rahapelaamisen kokonaiskulutuksesta ja 17,8 prosenttia pelaajista kulutti 80 prosenttia kaikesta kulutetusta rahasta (Salonen ym. 2020). Suuri osa rahapelikulutuksesta tulee henkilöiltä, jotka pelaavat riskitasolla tai joilla on rahapeliongelma. Alhaisempi koulutus on yhteydessä suurempaan rahapelikulutukseen, kuten myös työkyvyttömyyseläkkeen tai sairauspäivärahan saaminen (Grönroos ym. 2021). Esimerkiksi vuonna 2015 kolmasosa kulutuksesta tuli eläkeläisiltä, työttömiltä ja lomautetuilta (Salonen ym. 2017). Rahapelihaitat ovat yhteydessä sosiaalietuuksien saamiseen, pelaaminen on yleisempää työttömillä kuin työssäkäyvillä, ja esimerkiksi toimeentulotukea saaneista joka neljännellä on rahapeliongelma tai riskitason pelaamista (Latvala ym. 2021).

Rahapeliongelma voi lisätä syrjäytymisriskiä entisestään jo lähtötilanteessa heikommassa asemassa olevilla. Toisaalta rahapeliongelma voi heikentää nopeastikin myös hyvin toimeentulevan taloudellista tilannetta, ja aiheuttaa näin eriarvoisuuden muotoja, joihin ei välttämättä liity muita sosiaalisia ongelmia tai esimerkiksi ylisukupolvisuutta. Rahapeliongelmissa auttaviin palveluihin hakeutuneista moni on (tai on ollut) vakaassa työ- ja taloustilanteessa. Rahapeliongelman taloudelliset vaikutukset ja taloudellisen toipumisen mahdollisuudet (esim. velanotto- ja hoitokyky) eroavat pelaajan taloudellisen tilanteen mukaan. Rahapelihaitat voivat ylläpitää ja lisätä yhteiskunnan sosioekonomista epätasa-arvoa. Eriarvoisuutta vähentävät ja hyvinvointia yhteiskunnassa lisäävät toimet edistävät myös rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Yhteiskunnassa on sekä hyvinvointia lisääviä että hyvinvoinnin toteutumista estäviä rakenteita. Rakenteet voivat ohjata monin tavoin yksilöiden valintoja ja käyttäytymistä heidän itsensä ja yhteiskunnan kokonaisedun kannalta epätoivottavaan suuntaan. Yleiset yhteiskunnalliset rakenteet, kuten työllisyystilanne, toimeentuloturva tai palvelujärjestelmän toiminta voivat siis vaikuttaa siihen, millainen rahapelihaittojen tilanne Suomessa on. Mitä paremmin ihmiset voivat ja tulevat taloudellisesti toimeen, sitä vähemmän rahapelihaittoja on.

Miesten osuus rahapelaamisessa, rahapelihaitoissa ja rahapelikulutuksessa korostuu (Salonen ym. 2020; Grönroos ym. 2021). Miehillä rahapelihaitat painottuvat nuorten aikuisien ikäryhmiin vahvemmin kuin ikääntyneiden ryhmiin, kun naisilla rahapelihaitat ovat useammin vanhempien ikäryhmien ilmiö. Toisen pelaamisesta haittoja kokevat perheenjäsenet taas ovat useammin naisia (esim. Castrén ym. 2021).

Rahapelaamisen ikäraja on 18 vuotta. Viimeisimmässä kouluterveyskyselyssä 2,2 % lukion 1. ja 2. vuosikurssin opiskelijoista ja 5,2 % ammatillisten oppilaitosten opiskelijoista pelasi rahapelejä viikoittain. Eurooppalaisen koululaiskyselyn mukaan suomalaisista 15–16-vuotiaista pojista 6 % kertoi rahapeliongelmistä ja tytöistä 1 % (Castrén ym. 2022). Sosioekonomiset ja sukupuolten väliset erot pelaamisen tavoissa ja pelihaitoissa voivat syntyä jo nuorena. Nuorilla aikuisilla, 18–34-vuotiailla riskitason rahapelaaminen ja rahapeliongelmat ovat yleisempiä kuin vanhemmissa ikäluokissa (Salonen ym. 2020). Toisaalta suuret ikäluokat taas ovat kokeneet elämänsä aikana rahapelaamisen

saatavuuden runsaan lisääntymisen yhteiskunnassa, ja heillä rahapelaamiseen ja ikääntymiseen voi liittyä uudenlaisia riskejä aiempiin sukupolviin verrattuna (esim. Heiskanen & Matilainen 2020).

Yhteiskunnallisten yleisten rakenteiden lisäksi on rahapelikäyttäytymiseen suuremmin liittyviä rakenteita, joihin vaikuttamalla rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen tapahtuu tehokkaammin kuin pyrkimällä vaikuttamaan yksilön toimintaan. Hyvinvoinnin toteutumista estäviä ja eriarvoisuutta tuottavia rahapelaamiseen liittyviä rakenteellisia tekijöitä rahapeliongelman syntyminen taustalla voivat olla esimerkiksi rahapelaamisen arkipäiväisyys Suomessa, rahapelien helppo saatavuus, pelien rakenteelliset ominaisuudet (esim. arvontatiheys) tai kulutusluottojen runsas tarjonta ja helppo saatavuus.

Rakenteelliset tekijät voivat myös vahvistaa kielteisen leiman kokemusta rahapelihaittoja kokevilla henkilöillä, jos rahapelaamiseen liittyviä riskejä ei yhteiskunnassa tunnusteta rakenteellisiksi, ja rahapelihaittojen synnyn nähdään liittyvän yksilön ominaisuuksiin. Rahapelihaittoihin voi liittyä stigman kokemusta koska suomalaiseen rahapelikulttuuriin on liittynyt vahva kytkös positiivisten asioiden tukemiseen ja vastuullisen pelaamisen viesti siitä, että järkevä ihminen pelaa maltilla. Kun rahapelaaminen aiheuttaa haittoja, käsitys itsestä voi muuttua negatiiviseksi, ja tämä käsitys vahvistuu, jos yhteisö vähättelee rahapeliongelmaa tai vastuuttaa pelaajaa ratkaisemaan tilanteen yksin (Järvinen-Tassopoulos & Kesänen 2020). Rahapelaamisen kulttuurisia, sosiaalisia ja taloudellisia merkityksiä pelaajille ja yhteiskunnassa on tärkeää tarkastella kokonaisuutena haittojen taustojen ymmärtämiseksi.

Rahapelaamisen haitat voivat kohdentua sekä pelaajiin että laajastikin heidän läheisiinsä (esimerkiksi puoliso, alaikäiset lapset, aikuiset lapset, vanhemmat, sisarukset, puolison vanhemmat tai sisarukset, ystävät, työnantaja jne.). Erilaiset ryhmät on huomioitava myös palveluita järjestettäessä. **Ohjelman kolmantena lähtökohtana on, että kaikki haittojen ehkäisyn ja vähentämisen toimet eivät toimi samalla tavalla kaikissa ryhmissä, vaan on kiinnitettävä huomiota esimerkiksi ikään, sukupuoleen, tuloihin, työasemaan, koulutukseen, asuinpaikkaan, kulttuuri- ja kielivähemmistöihin.** Tarvitaan toimia, jotka kohdistuvat laajasti yhteiskuntaan, ja toimia, joilla pyritään parantamaan joidenkin ryhmien tilannetta rahapelihaittojen osalta. Tarvitaan sekä universaalia ehkäisyä että kohdennettuja toimia.

2.4 Haittojen ehkäisy ja vähentäminen digitaalisissa ympäristöissä

Rahapelipoliittinen ohjelma ulottuu vuoteen 2030. Rahapelaaminen internetissä tulee lähivuosien aikana todennäköisesti edelleen kasvattamaan osuutta väestössä ja erityisesti nuoremmista ikäryhmissä, ja rahapelihaittojen painottuminen verkkorahapelaamiseen todennäköisesti lisääntyy entisestään. Lisäksi rahapelaaminen ja digitaalinen pelaaminen lähentyvät toisiaan, mikä on syytä ottaa huomioon pelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä. Digipelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä on samalla tarpeellista integroida soveltuvin osin osaksi rahapelihaittojen käsittelyä (ks. myös luku 4.2). Myös maksamisen tavat laajentuvat. Toimintaympäristö muuttuu nopeasti ja uusia ilmiötä on seurattava entistä aktiivisemmin.

Tämän ohjelman toimeenpanovaiheessa kehitetään viranomaisten välistä ja sidosryhmien kanssa tehtävää yhteistyötä toimivan haittojen ehkäisyn ja vähentämisen varmistamiseksi muuttuvassa ja digitalisoituvassa toimintaympäristössä. Toimijakenttä on laaja. Seurataan ja arvioidaan kehittyvän tietopohjan avulla ja yhteistyössä eri toimijoiden kesken pelaamisen muutoksia ja maksutapojen muutoksia. Arvioidaan myös keinoja rajoittaa järjestelmän ulkopuolisten rahapelien saatavuutta rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Digitalisoituminen tuo mukanaan uudenlaisia riskejä ja muuttuvia tarpeita pelihaittojen ehkäisylle ja vähentämiselle. Digitalisoituminen ja pelaamisen siirtyminen internetiin ei ole pelkästään uhka ja haaste, vaan tuo mukanaan myös uusia mahdollisuuksia ehkäisyn, tuen ja hoidon kehittämiseksi. Apua pelihaittoihin haetaan yhä useammin sähköisistä kanavista. Digitalisoituminen mahdollistaa myös esimerkiksi tunnistautuvan pelaamisen ja siihen liitettävien pelirajoitusten kehittämisen.

Digitalisoitumisen myötä raha- ja digipelihaittoihin nimettömiä ja valtakunnallisia sähköisiä tukipalveluita tarjoavan Peluurin merkitys osana pelihaittاپalveluiden kokonaisuutta on kasvanut. Samalla on nähty tarpeelliseksi arvioida uudelleen näiden toimintojen järjestämistapa ja rahoitus palveluiden kokonaisuudessa. Peluuri on toiminut vuodesta 2004 ja sitä koskevassa yhteistyösopimuksessa ovat mukana sosiaali- ja terveysministeriö, Veikkaus Oy sekä nykyiset palvelun tuottajat Sininauhaliitto ja A-klinikkasäätiö. Palvelun rahoitus tulee Veikkaus Oy:ltä.

Koronaepidemian aikana keväästä 2020 lähtien rahapelien saatavuus etenkin fyysisissä ympäristöissä on ajoittain ollut huomattavasti tavallista vähäisempää, kun esimerkiksi rahapeliautomaatit ovat olleet suljettuna ja vedonlyöntikohteita on ollut vähemmän. Keväällä 2020 toteutetun verkkokyselyn mukaan näytti siltä, että rahapelaaminen oli vähentynyt kaikkien rahapelituotteiden osalta eikä olisi suurissa määrin siirtynyt verkkoon (Järvinen-Tassopoulos ym. 2020). Koronaepidemian vaikutuksia arkeen, kulutukseen

ja digikäyttämiseen Suomessa, Ruotsissa ja Iso-Britanniassa keväällä 2021 tarkastelleessa nettipaneelitutkimuksessa noin 14 % miehistä ja 10 % naisista oli pelannut rahapelejä internetissä vähintään muutaman kerran viikossa koronaepidemian aikana. Rahapeliä pelaaminen internetissä korostui nuoremmilla ikäryhmillä. 18–35-vuotiaista vajaa 15 % oli pelannut verkkorahapelejä vähintään muutaman kerran viikossa. Nuoremmat ikäryhmät myös raportoivat verkkorahapelaamisensa lisääntyneen koronaepidemian aikana muita ikäryhmiä enemmän. Esim. 18–25-vuotiaista lähes joka neljäs kertoi pelanneensa verkkorahapelejä aiempaa useammin. Ongelmallisen pelaamisen osuudet korostuivat tässä aineistossa, joka oli kerätty avoimella nettikyselyllä huhtikuussa 2021. (Wilska ym. 2021.) Rahapeliongelmissa auttavista palveluista on saatu keväällä 2022 signaaleja siitä, että verkkorahapelaamisen ongelmat ovat jossain määrin lisääntyneet ja vaikeutuneet esimerkiksi taloudellisesti.

Viimeisimmässä rahapelaamisen väestötutkimuksessa (2019) 36 % vastaajista oli pelannut internetissä 12 viime kuukauden aikana. Miehistä 46 % ja naisista 27 % oli pelannut internetissä, ja ikäryhmistä eniten verkkorahapelaamista oli 35–44-vuotiailla (50 %) sekä 25–34-vuotiailla (47 %). Digipelaamisen osalta koko väestössä 5,2 % on kokenut oman pelaamisensa ongelmalliseksi vähintään joskus, ja 1,3 prosentilla on GAS-mittarin mukaan digipeliongelmia. Ongelmat painottunut nuorempiin ikäryhmiin. 10 % vastaajista oli ostanut jotakin lisäsisältöä digipeliin (esim. 3 % yllätyslaatikoita). (Salonen ym. 2020.)

Digitaalisiin peleihin lisätään rahapelaamisen elementtejä (esim. loot boxit), ja rahapelejä tehdään muistuttamaan yhä enemmän digitaalisia pelejä. Tämä voi vaikeuttaa kuluttajan mahdollisuuksia tunnistaa peli rahapeliksi, ja toisaalta ylläpitää valheellista uskoa taidon osuuteen voittamisessa. Loot boxit eli yllätyslaatikot ovat digipelien lisäominaisuus, joka on levinnyt digipelien rahanansaintamallina laajalle ja aiheuttanut paljon keskustelua erityisesti digipeliharrastajien keskuudessa. Loot boxit sisältävät satunnaisesti saatavia virtuaaliesineitä, joita voi käyttää digipeleissä. (Tarkemmin liitteessä 6.)

Lisäksi maksamisen tavat monipuolistuvat ja käsitys rahasta moninaistuu. Esimerkiksi rahapelaaminen virtuaalivaluutoilla tai pelien sisäisillä valuutoilla on jo yleistymässä. Jotkut EU-alueella toimivat kasinot tarjoavat palvelua, jossa voi siirtää pelitilille virtuaalivaluutaa, joka muutetaan rahapeliyhtiön toimesta euroiksi, kun summa siirretään pelitilille. Sääntelyn kannalta erityisen ongelmallisia ovat rahapelisivustot, joiden pelitileille voi siirtää virtuaalivaluutaa sellaisenaan, pelata virtuaalivaluutalla ja kotiuttaa voitot virtuaalivaluutan muodossa. Nämä kehitykset voivat vaatia arpajaislainsäädännön muutoksia, jotta vältettäisiin tilanne, jossa rahapeliyhteisöt, jotka maksavat voitot virtuaalivaluutan muodossa, eivät olisi rahapelisääntelyn alaisia. Myös kaupankäyntiin virtuaalivaluutoilla (ns. ”kryptotreidaus”) on tunnistettu liittyvän samantyyppisiä koukuttavia mekanismeja kuin rahapelaamiseen. Haasteita aiheuttaa esimerkiksi se, että viranomaisten

tulkinnat virtuaalivaluutan rinnastamisesta rahaan vaihtelevat. Arpajaislaissa rahapeleillä tarkoitetaan nimenomaan sellaisia arpajaisia, joista pelaaja voi voittaa rahaa. (Tarkemmin liitteessä 6.)

Rahapelihaittoihin voi liittyä pelaamista yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisilla pelisivustoilla, joiden sääntelyyn ja valvontaan liittyy monia haasteita. On aktiivisesti löydettävä uusia keinoja ehkäistä ja vähentää rahapelihaittoja yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen pelaamisen osalta. Saatavuuden rajoittaminen on tutkimustiedon mukaan tehokkain keino vähentää haittoja. Tämän mukaisesti on syytä arvioida uusien saatavuutta rajoittavien keinojen käyttöönottoa. Näillä keinoilla voidaan vähentää painetta pelihaittojen kannalta riskejä sisältävin kanavointitoimien käytölle. Kanavointia, eli pelaamisen ohjaaminen yksinoikeusjärjestelmän sisäpuolelle tulisi toteuttaa kestäväällä tavalla ja haittoja vähentäen. Siirtymää yksinoikeusjärjestelmän peleistä sen ulkopuolelle tulisi ehkäistä haittojen ehkäisyn kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla (ks. myös luvut 3.1 ja 3.2).

Haittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä kehitetään ymmärrystä uusista raha- ja digipelaamisen tavoista ja muodoista ja viedään ehkäisevää työtä laajemmin digitaalisiin ympäristöihin. Rahapelipoliittisen ohjelman tavoitteena on edistää raha- ja digipelaamisen yhdyspintojen tunnistamista, ehkäistä ja vähentää rahapelaamisen haittoja digitaalisissa ympäristöissä ja arvioida haittojen ehkäisyn ja vähentämisen muutostarpeita muuttuvassa toimintaympäristössä. Osana tätä on tärkeää arvioida lainsäädännön uudistustarpeita erityisesti uusien ilmiöiden osalta. Tämän saavuttamiseksi kehitetään yhteistyötä digitaalisen pelaamisen kentillä viranomaisten välillä ja sidosryhmien kanssa, seurataan ja valvotaan verkkorahapelien markkinaa myös perinteisten kanavien ulkopuolella ja lisätään ymmärrystä uusista maksutavoista.

Digitaalisissa ympäristöissä eri ilmiöt, kuten pelaaminen, rahapelaaminen, sosiaalisen median tai internetin liiallinen käyttö tai nopeatempoinen osake- tai valuuttakauppa voivat sekoittua toisiinsa. Esimerkiksi reaaliaikainen osakekauppa ja kaupankäynti kryptovaluutoilla ovat yhteydessä liialliseen rahapelaamiseen, digipelaamiseen ja internetin käyttöön (Oksanen ym. 2022). ESPAD-kyselyssä 46 % tytöistä kertoi liiallisesta sosiaalisen median käytöstä, 28 % pojista. Pojista taas 23 % kertoi liiallisesta digitaalisten pelien pelaamisesta, tytöistä 4 % (Castrén ym. 2022). Digipelihaittojen ehkäisy ja raha- ja digipelaamisen ja muiden ilmiöiden yhteydet ovat merkittävä teema erityisesti lasten ja nuorten kohdalla, jotka saattavat digitaalisten pelien yhteydessä tutustua rahapelaamisen ja arvontojen logiikkaan. 10–19-vuotiaista 79 % pelaa viikoittain tai useammin digitaalista viihdepeliä, ja 6 % on maksanut pelissä edistymistä mahdollistavien arvontojen eli yllätyslaatikoiden (loot boxien) avaamisesta (Kinnunen ym. 2020). Rahapeliongelma voi kehittyä pitkän ajan kuluessa, ja tämä ryhmä ja teema on huomioitava rahapelihaittojen ehkäisyssä nyt. Tärkeää on myös suojata lapsia ja nuoria rahapelaamisen näkyvyydeltä arkiympäristöissä ja rahapelimainoksilta esimerkiksi sosiaalisessa mediassa tai digi- tai

striimauspalveluissa. Uudistetun arpajaislain mukaan rahapelejä ei saa markkinoida sellaisen median palvelussa, joka on suunnattu alaikäisille tai vetoaa erityisesti alaikäisiin ja nuoriin henkilöihin.

Palveluiden järjestämisen osalta digipeliriippuvuuteen liittyvä ehkäisevä työ, puheeksiotto, tuki ja hoito saattavat luontevasti sopia samaan yhteyteen rahapeliongelman ehkäisyn ja hoidon kanssa. Valtakunnallisen pelihaittakeskuksen kokoaminen (luku 4.2) tukee rahapelipoliittisessa ohjelmassa sekä päihde- ja riippuvuusstrategiassa asetettua tavoitetta integroida digipelihaittoja tarkoituksenmukaisilta osin osaksi rahapelihaittojen käsittelyä. Tarkoituksenmukaisen integroitumisen arviointia tulee ohjelman toimeenpanon yhteydessä edelleen jatkaa. Tarvitaan tietoa ilmiöiden samankaltaisuuksista ja eroavaisuuksista, jotta voidaan tukea hyvinvointialueita palveluiden järjestämisessä. Rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanossa huomioidaan keskustelu toiminnallisten riippuvuuksien kokonaisuudesta ja raha- ja digipelihaitoista osana sitä. Digitaalisen pelaamisen haitat ja muut toiminnalliset riippuvuudet ovat kuitenkin omia ilmiöitään, joiden tutkimiseen sekä osaamisen, ehkäisevän työn ja palveluiden kehittämiseen tarvitaan myös omia resursseja.

3 Tehokkaasti haittoja ehkäisevä rahapelijärjestelmä

Rahapelijärjestelmän tasolla haittojen nykyistä tehokkaampi ehkäisy ja vähentäminen toteutuu sekä valtionhallinnon toimijoiden tiedonkulun ja yhteistyön, tarkoituksenmukaisten rakenteiden ja toimijakentän sekä järjestelmän riskien ja potentiaalin tunnistamisen kautta.

Rahapelitoiminnan sääntely kohdentuu toisaalta rahapelien yleiseen järjestämistapaan ja toisaalta rahapelitoimintaan yksityiskohtaisemmin. Yleiset rahapelitoiminnan järjestämistavat ovat yksinoikeus- ja lisenssipohjaiset järjestelmät, mutta näiden toteutuksessa on maakohtaisia eroja. Rahapelimarkkinan eri osa-alueilla järjestämistavat voivat erota toisistaan.

Haittojen torjumisen kannalta olennaisinta on, miten tarjontaa rahapelijärjestelmän sisällä säännellään ja ohjataan haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Tätä kokonaisuutta käsitellään luvussa 3.1. Yleinen rahapelijärjestelmä määrittelee puitteet yksityiskohtaisemmille haittojen ehkäisyyn liittyville toimille ja vaikuttaa haittojen ehkäisyyn liittyvään keinovalikoimaan. Järjestelmätasoa käsitellään luvussa 3.2.

3.1 Rahapelien toimeenpanon yhtenäinen ohjaus

Ongelma: Valtionhallintoon kaivataan yhtenäisempää ymmärrystä rahapelipoliittisten tavoitteiden tarkoituksenmukaisesta toimeenpanosta sekä tämän näkymistä johdonmukaisina viesteinä ja yhteistyönä valtion eri toimijoiden välillä ja Veikkaus Oy:n suuntaan.

Tavoite: Yhdenmukaisen ja tehokkaan rahapelipolitiikan ja rahapelien toimeenpanon ohjauksen varmistaminen haittojen torjumiseksi.

Toimijat: STM, SM, Poha, VNK, THL

Toimenpiteet:

- Yhtenäistetään ja kehitetään viranomaisyhteistyötä eri tasoilla
- Muutetaan rahapeli asioiden neuvottelukunnan rakennetta
- Arvioidaan rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta tarkoitukseenmukaista ohjausrakennetta yksinoikeusjärjestelmälle
- Varmistetaan, että rahapeli tuottojen määrälle ei ole tavoitetta eivätkä tuotot ohjaa suomalaista rahapelipolitiikkaa tulevaisuudessa

Yhtenäistetään ja kehitetään viranomaisyhteistyötä eri tasoilla

Rahapelijärjestelmässä on useita toimijoita, joiden välillä ohjaustoimien koordinaatiota, yhteistyötä ja yhdenmukaisuutta on syytä vahvistaa. Mahdollisina keinoina tähän on ohjelmatyöskentelyssä noussut yhtäältä ohjausjärjestelmän selkiyttäminen ja toisaalta viranomaisten välisen yhteistyön kehittäminen. Nykyiset yhteistyörakenteet eivät riittävästi tue yhdenmukaista ohjausta. Ohjauksella tarkoitetaan tässä kaikkia niitä toimia, joilla valtio ohjaa ja vaikuttaa rahapelijärjestelmän toimeenpanoon. Ohjausta tulisi kehittää yhdenmukaisen ohjauksen ja ristiriitaisten viestien välttämiseksi.

Luvussa 5 kuvataan rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanon suuntaviivat, ohjelman toimeenpanoa seuraavan ohjausryhmän perustaminen ja sen toiminnan kautta tapahtuva strategisen tason viranomaisyhteistyön kehittäminen.

Tämän lisäksi viranomaisyhteistyötä ja Veikkaus Oy:n ohjausta kehitetään käytännön tasolla. Ohjelman valmistelun yhteydessä on tullut esiin tarve kehittää viranomaisyhteistyötä ja ohjausta siten, että eri viranomaisilla on samanlainen kokonaiskuva Veikkaus Oy:n tuotekehityksestä ja siihen liittyvistä suunnitelmista haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmista. Tarkoituksena on varmistaa yksityiskohtaisemmalla tasolla (ohjauksen ja Veikkaus Oy:n toimialueen rajapinta) tapahtuvassa Veikkaus Oy:n ohjauksessa, seurannassa ja arvioinnissa haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen liittyvien tehtävien tehokas toimeenpano ja ohjauksen yhtenäisyys.

Viranomaisyhteistyön kehittämisessä eri tasoilla tavoitteena on varmistaa strategisen tason ja yksityiskohtaisemman tason ohjauksen yhteensopivuus ja yhdenmukaisuus mm. tehostamalla tiedonkulkua useamman viranomaisen kannalta merkityksellisten asioiden käsittelyssä.

Rahapelipoliittisen ohjelman valmistelun yhteydessä tehdyissä sidosryhmä- ja kansalaiskyselyissä (liitteet 3 ja 4) rahapelipoliittinen järjestelmä näyttäytyi ulkopuolelta epäyhtenäisenä, monimutkaisena ja sekavana sekä rahapelihaittojen asiantuntijoille että kansalaisille. Myös valtion ohjauksessa oleva peliyhtiö Veikkaus Oy kokee toisinaan ristiriitaisena valtion eri tahoilta tulevat viestit siitä, miten tavoitteita on tarkoituksenmukaista panna

toimeen. Valtionhallinnon toimijat kaipaavat yhtenäisyyttä rahapelipoliittisten tavoitteiden toimeenpanoon sekä ohjauksen yhdenmukaistamista valtion eri toimijoiden ja Veikkaus Oy:n välillä.

Rahapelipolitiikan yleisessä haittojen ehkäisyn ja vähentämisen tavoitteessa onnistuminen edellyttää, että rahapelipolitiikka on johdonmukaista ja rahapelipoliittiset toimet ovat perusteltuja haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta. Liiketaloudellisesti kannattavaa rahapelitoimintaa ja rahapelaamisen kanavoitinta osaksi säänneltyä rahapelijärjestelmää voidaan ja tulee harjoittaa haittojen ehkäisyn ja vähentämisen sallimissa rajoissa ja sen edellyttämällä tavalla.

Rahapelipoliittisen ohjelman valmistelussa keskeisenä rahapelitoiminnan ohjauksen kehittämistarpeena on noussut esille yhdenmukaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden varmistaminen haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta käytännön tasolla. Lisäksi rahapelijärjestelmä näyttäytyy ulospäin monimutkaisena. Keskeistä on edistää sitä, että käytännön toiminta tukee rahapelipolitiikan tavoitteenasettelua haittojen ehkäisyn ja vähentämisen osalta johdonmukaisesti. Ohjaus ulottuu Suomen mallissa käytännön rahapelien toimeenpanon tasolle asti esimerkiksi rahapelien haittariskien arvioinnin kautta. Arviointi on luonteeltaan informaatio-ohjausta, ja viranomaisten välinen yhteistyö arvioinnin, valvonnan ja lainsäädäntöohjauksen ja omistajaohjauksen kesken on tärkeää, jotta valtion ohjaustoimista muodostuu yhtenäinen kokonaisuus ja tietopohja on yhteinen. Tiedonkulun ja yhteistyön kehittämisessä on tärkeää huomioida sekä strategiatason ohjaus että käytännön tuotekehityksen ohjaus, joiden tulisi muodostaa johdonmukainen kokonaisuus. Tietopohjan tuottamisessa THL:n rooli on keskeinen.

Keskeinen rajapinta ohjauksen ja rahapelitoiminnan välillä on omavalvonta. Veikkaus Oy:llä rahapelien toimeenpanijana ja asiamiehillä siihen osallistuvina on myös lainsäädännöllä ohjattuja tehtäviä. Vuoden 2022 alusta voimaan tulleissa arpajaislain muutoksissa (HE 135/2021) lisättiin lakiin kirjaukset raha-automaattien omavalvonnasta koskien Veikkaus Oy:tä sekä pelipisteiden haltijoita. Yksi erityiskysymys tässä on rahapelaamisen ikärajavaltvonta ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden suojaaminen. Veikkaus Oy:n ja rahapelien toimeenpanoon osallistuvien asiamiesten valvontaa koskevien velvoitteiden tulisi olla selkeitä ja tarkkarajaisia suhteessa valvovaan viranomaiseen. Ohjelman toimeenpanon yhteydessä arvioidaan ja tarpeen mukaan kehitetään paikallistason valvontaa ja omavalvontaa siten, että nämä ovat riittävällä tasolla viranomaisen ohjauksessa ja valvonnassa.

Rahapeli asioiden neuvottelukunnan rakenteen muuttaminen

Helmikuussa 2022 julkaistun parlamentaarisessa yhteistyössä valmistellun yhteisymmärrysmuistion mukaan 1.1.2024 lähtien Veikkaus Oy:n tuotto siirtyy osaksi yleiskatteellista kehysrahoitusta eikä tuotonjako ole enää osa rahapelijärjestelmää. Tämä merkitsee rahapelipelijärjestelmän toimijoiden määrittymistä osin uudelleen. Muutosten toimeenpanossa on syytä varmistaa selkeästi, että nykyisen rahapelijärjestelmän mukaiset tuotonjakotahot (pl. STM, jolla haittojen ehkäisyyn ja vähentämisen vastuurooli) ja edunsaajat eivät osallistu rahapelitoiminnan ohjaukseen ja seurantaan.

Rahapeli asioiden neuvottelukunnan tehtävänä on seurata rahapelipoliittisten tavoitteiden toteutumista ja kehittämistarpeita. Tehtävän toteuttamisen kannalta tarkoituksenmukaista on, että neuvottelukunnassa on jatkossa edustettuina rahapelien toimeenpanon ohjaukseen osallistuvat valtionhallinnon tahot: sosiaali- ja terveysministeriö, sisäministeriö, valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto, Poliisihallitus sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos. Kokoonpanoon eivät jatkossa kuulu nykyisen järjestelmän tuotonjakoministeriöt tai edunsaajat. Valtiovarainministeriön roolia muuttuvassa rakenteessa on syytä arvioida rahapelijärjestelmän haittojen ehkäisyyn liittyvän tavoitteen varmistamisen näkökulmasta. Rahapeli asioiden neuvottelukunta toimisi jatkossa toimielimenä, jossa vaihdetaan tietoja ja muodostetaan yhteistä ymmärrystä rahapelipolitiikan tavoitteiden eli haittojen ehkäisyyn ja vähentämisen, oikeusturvan takaamisen sekä väärinkäytösten ja rikosten estäminen toteutumiseksi.

Arvioidaan rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämisen kannalta tarkoituksenmukaista ohjausrakennetta yksinoikeusjärjestelmälle

Arvioidaan seuraavalla hallituskaudella (2024–2027) rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämisen kannalta tarkoituksenmukaista ohjausrakennetta yksinoikeusjärjestelmälle. Arvioinnin kohteena on, millä tavoin Veikkaus Oy:n erityistehtävää voidaan parhaiten tukea valtion ohjaustoimien kokonaisuudessa.

Varmistetaan, että rahapelituottojen määrälle ei ole tavoitetta eivätkä tuotot ohjaa suomalaista rahapelipolitiikkaa tulevaisuudessa

Kehitetään rahapelijärjestelmän ohjausrakenteita niin, että nykyiset edunsaajat ja tuotonjakotahot irtaantuvat kytköksestään ja intresseistään rahapelipoliittista päätöksentekoa kohtaan eivätkä kuulu rahapelijärjestelmän rakenteisiin (ellei ydintoiminta liity rahapelihaittoihin).

Uutta rahoitusmallia koskevan yhteisymmärrysmuistion tavoitteiden toimeenpanossa on syytä varmistaa, että tavoitteet näkyvät käytännön muutoksina rahapelijärjestelmän toimijakentässä johdonmukaisesti. Muutoksia tarvitaan esimerkiksi rahapeli asioiden

neuvottelukunnan ja Veikkaus Oy:n hallintoneuvoston kokoonpanossa. Näitä muutoksia valmistellaan sisäministeriön käynnissä olevassa säädösvalmisteluhankkeessa (SM006:00/2022). Hankkeen tehtävänä on valmistella rahapeliuotolla rahoitettujen toimintojen uuden rahoitusmallin edellyttämät arpajaislainsäädännön muutokset. Hankkeessa selvitetään, tulisiko jatkossa Veikkaus Oy:n tuotot kirjata talousarvioon toteutuneen mukaisesti jälkepäin. Nykyisen käytännön mukaan ne kirjataan arviona. Tämä muutos voisi tukea osaltaan sitä, että fiskaalinen intressi ei korostu suhteessa haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen.

Maa- ja metsätalousministeriön, opetus- ja kulttuuriministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön sektoreilla tehdään tarvittavat lainmuutokset. Muutosten valmistelua linjaavassa parlamentaarisessa yhteistyössä valmistellussa yhteisymmärrysmuistiossa ehdotettiin parlamentaarisen neuvottelukunnan perustamista yleishyödyllisille yhteisöille myönnettävän rahoituksen ja toiminnan kehittämisen seuranta varten. Asian jatkovalmistelussa on syytä varmistaa, että neuvottelukunnan tehtävät ja toiminta on selkeästi irrallaan rahapelipolitiikasta sekä rahapelihaittojen ehkäisystä ja vähentämisestä.

Tuotonjako on tähän saakka tapahtunut osana rahapelijärjestelmää. Erillisistä ohjausrakenteista huolimatta kokonaisuuksien on nähty osin sekoittuvan. Tuotonjakoministeriöt ja edunsaajat ovat olleet aktiivisia toimijoita omista lähtökohdistaan paitsi tuotonjakoon liittyvissä kysymyksissä myös rahapeliuotintoa koskevassa keskustelussa. Tuotonjakoa koskeva sääntely on luonut asetelman, jossa tuottojen edunsaajilla on ollut vahva intressi pyrkiä säilyttämään tuottojen taso ja tämä intressi on näkynyt esimerkiksi siinä, mitä näkökohtia edunsaajat ovat esimerkiksi arpajaislain muutoksia koskeneissa lausunnoissaan korostaneet (Marionneau & Nikkinen 2020; Karsimus & Günther 2021; Selin & Nyrhinen 2022). Tämä edunsaajien ja kansalaisyhteiskunnan kytkös rahapeliuotintoon ja sitä kautta rahapelihaittojen käsittelyyn on nähty nykyisen rahapelijärjestelmän yhtenä haasteena haittojen ehkäisyn näkökulmasta. Kytkös on nähty riskinä haittojen ehkäisyä ja vähentämistä koskevan tavoitteen toteutumisen kannalta. Käytännössä riski liittyy liiketaloudellisen intressin mahdolliseen liialliseen korostumiseen järjestelmässä, jonka tavoitteena on ehkäistä ja vähentää haittoja. Uuden järjestelyn myötä tuotonjako ei enää tapahdu osana rahapelijärjestelmää, mikä merkitsee rahapelipolitiikan toimijoiden määrittymistä osin uudelleen. Yleiskatteellisessa mallissa valtio itse on edunsaaja. Tämän on arvioitu voivan lisätä valtion omaa (fiskaalista) intressiä kasvattaa rahapeliuottoja, mutta intressiristiriitojen ei arvioida olevan yhtä vahvoja kuin nykyisessä mallissa. Rahapeliuottojen osuus valtion budjetissa on marginaalinen, kun se usealle edunsaajalle on elinehto. (Marionneau & Berrett 2018.) Ohjelman toimeenpanossa seurataan ja arvioidaan uuden mallin toimivuutta myös näiden riskien osalta.

Taustaa

Rahapelien toimeenpanon sääntelyllä, valvonnalla ja ohjauksella voidaan vaikuttaa rahapelien tarjontaan. Rahapelien saatavuuteen ja saavutettavuuteen vaikuttaminen on tutkimustiedon perusteella tehokkain tapa ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja. Toimenpiteet voivat kohdentua rahapeleihin tuotteina, niiden jakelukanaviin sekä kulutuksen sääntelyyn esimerkiksi ikärajoin, pelirajoituksin ja pelaamisen hallintavälineiden tarjoamiseen pelaajille.

Rahapelien toimeenpanon sääntelyä haastaa se, että edellä kuvatuilla keinoilla voidaan vaikuttaa pääasiassa järjestelmän sisäiseen tarjontaan. Keinot vaikuttaa järjestelmän ulkopuoliseen saatavuuteen ovat rajalliset. Vaikka rahapelien saatavuuteen ja saavutettavuuteen vaikutettaessa keinovalikoima on laajempi säännellyillä markkinoilla, toimia voidaan ja tulee käytettävissä olevin keinoin kohdentaa myös yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen tarjontaan. Tämä koskee erityisesti digitaalista markkinaa, jota käsitellään luvussa 2.4.

Rahapelien toimeenpanon kokonaisuudessa haittoja ehkäiseviä ja vähentäviä toimia voidaan kohdentaa myös markkinointiin, rahapelitoimintaan liittyvään viestintään (vastuullisuusviestintä) ja yleisemmin tarjonnan esillä oloon. Tähän kuuluu esimerkiksi se, miten pelit ovat esillä, millaista tuotetietoa peleistä on saatavilla ja miten tuotetieto on esillä. Rahapelien toimeenpanon ja pelihaittapalveluiden sekä ehkäisevän (päihde)työn rajapinnalla on rahapelitoiminnassa pelaajien riskikäyttäytymisen tunnistaminen sekä tähän liittyvät interventiot ja toimenpiteet. Nämä kuuluvat osaltaan myös osaksi pelinjärjestäjän omaehtoista vastuullisuustyötä, mutta niihin voidaan myös velvoittaa ja niiden sisältöä voidaan ohjata viranomaistoimin.

Välillisesti tärkeä kokonaisuus suorien saatavuuteen ja saavutettavuuteen liittyvien toimien ohella on se, miten rahapelitoiminnan ohjaus valtion taholta on järjestetty. Tukevatko järjestelyt käytännössä rahapelipolitiikan tavoitteenasettelua haittojen ehkäisyn ja vähentämisen osalta johdonmukaisesti. Erityisesti suomalaisessa valtionyhtiötoimijaisessa mallissa valtion valta ja vastuu ulottuu hyvin yksityiskohtaiselle tasolle asti siinä, miten rahapelipolitiikan tavoitteet näkyvät rahapelien käytännön toimeenpanossa. Rahapelipolitiikan yleisessä haittojen ehkäisyn ja vähentämisen tavoitteessa onnistuminen edellyttää, että rahapelipolitiikka on johdonmukaista ja kaikki toimet ovat perusteltuja haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta. Liiketaloudellisesti kannattavaa rahapelitoimintaa ja rahapelaamisen kanavoitinta osaksi säänneltyä rahapelijärjestelmää voidaan ja tulee harjoittaa haittojen ehkäisyn ja vähentämisen sallimissa rajoissa ja sen edellyttämällä tavalla. Tarkoituksenmukaisten ohjauskäytäntöjen ja vastuiden määrittely on tärkeää rahapelipoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa.

Olenainen rajapinta rahapelien toimeenpanoon liittyvässä haittojen ehkäisyssä on valtion ohjauksen ja rahapelien käytännön toimeenpanon välillä. Valtion ohjausvaltaan ja

-vastuuseen kuuluu varmistaa rahapelipoliittisten tavoitteiden toteutuminen rahapeli-toiminnassa. Rahapelipoliittisessa ohjelmassa paino on tältä osin valtion toimissa. Haittojen kannalta merkitystä on kuitenkin myös sillä, miten pelihaittojen ehkäisy näkyy Veikkaus Oy:n toiminnassa. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat niin sanotut vastuullisuustoimet, mutta myös yleisemmin arvot, periaatteet ja yrityskulttuuri, jotka määrittävät valtion ohjauksessa.

Toimenpiteiden tavoitteena on lisätä yhteistä ymmärrystä tavoitteiden mukaisesta ohjauksesta ja yhteistä tietopohjaa rahapelien toimeenpanon ohjauksen tukena. Keskeiset ohjaustoimet sisältävät sääntelyn, valvonnan, arvioinnin ja omistajaohjauksen ja niitä tuetaan tiedon tuotannolla (luku 2.1). Tiiviimpää yhteyttä tarvitaan sekä ohjauksen strategisella tasolla että käytännön tasolla ja näiden välillä. Käytännön tason ohjauksen tulisi perustua johdonmukaisesti strategiseen tavoitteenasetteluun, joka puolestaan pohjaa lainsäädännössä asetettuihin rahapelipolitiikan tavoitteisiin.

3.2 Rahapelijärjestelmä ja sen kehittäminen haittojen ehkäisemiseksi

Ongelma: Rahapelijärjestelmän mahdollisuuksia ei hyödynnetä riittävästi rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Tavoite: Rahapelijärjestelmä ehkäisee ja vähentää haittoja tehokkaasti.

Toimijat: STM, THL, SM, VNK, Poha

Toimenpiteet:

- Vahvistetaan tietopohjaisuutta: rahapelijärjestelmän ja sen toimeenpanon tulee perustua parhaalle olemassa olevalle tietopohjalle (tietopohjan vahvistamisesta, ks. luku 5.2.)
- Varmistetaan haittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta mahdollisimman tehokas rahapelijärjestelmä. Ohjelman toimeenpanoa seuraa ja arvioi ohjausryhmä.
- Otetaan käytännön tasolla järjestelmällisesti käyttöön rahapelijärjestelmätason tarjoamat mahdollisuudet haittojen ehkäisemiseksi. Tämän toteutumista seuraa ja arvioi edellä mainittu ohjelman ohjausryhmä. Ohjelman

mukaisia toimenpiteitä arvioidaan luvussa 5 esitetyn toimeenpanoa koskevan suunnitelman aikajänteen mukaisesti.

- Kartoitetaan myös järjestelmätason riskit haittojen ehkäisyn toteutumiseen liittyen ja pyritään vastaamaan niihin mahdollisimman tehokkaasti. Arvioidaan ja seurataan niiden huomioimista vastaavasti kuin järjestelmän mahdollisuuksia (ks. edellinen kohta).
- Etsitään keinoja vähentää järjestelmän ulkopuolista rahapelien saatavuutta ja saavutettavuutta järjestelmän toimintaedellytysten turvaamiseksi kansainvälistyvässä markkinassa (ks. myös luku 2.4).

Taustaa

Suomalaisen yksinoikeusjärjestelmän kykyä ehkäistä ja vähentää haittoja on kehitetty arpajaislain muutoksilla. Rahapelipoliittisen ohjelman ja sen toimeenpanon tavoitteena on varmistaa, että järjestelmän toimeenpano kehittyy toivottuun suuntaan. On tärkeää varmistaa, että rahapelipolitiikka perustuu sekä yleisellä järjestelmätasolla että sen sisällä toteutettavissa rahapelipoliittisissa toimissa parhaaseen tietoon haittojen ehkäisystä ja vähentämisestä.

Rahapelihaittojen ehkäisyn kannalta tarkoituksenmukaisten politiikkatoimien arviointi ei aina ole helppoa. Niin sanottu kanavointi on esimerkki rahapelien tarjontaan ja saatavuuteen kohdennettavista erilaisista toimista, joiden vaikutuksia haittoihin on vaikeaa arvioida. Kanavoinnilla tarkoitetaan rahapelikysynnän ohjaamista yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisesta tarjonnasta arpajaislain mukaisesti säänneltyyn ja valvottuun Veikkaus Oy:n tarjontaan. Erilaisilla kanavointikeinoilla on haittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta vaihtelevia vaikutuksia. Kanavointi voi olla luonteeltaan pelitarjontaa rajoittavaa, jolloin se kohdentuu järjestelmän ulkopuolisten pelien saatavuuteen. Se voi olla myös saatavuutta edistävää, jolloin se kohdentuu järjestelmän sisäiseen toimintaan. Tällaista kanavointia toteutetaan esimerkiksi markkinoinnilla ja pelitarjontaa kehittämällä. Haittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta tarkoituksenmukaisten ja perusteltujen keinojen seuranta on olennaisen tärkeää kestävässä rahapelipolitiikan varmistamisessa.

Runsas järjestelmän ulkopuolinen pelaaminen haastaa keskittymistä järjestelmän varsinaiseen tehtävään eli haittojen ehkäisyyn. Järjestelmän ulkopuolista tarjontaa rajoittava kanavointi on rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta ensisijaista. Sen sijaan pelaamisen kanavointi rajoitusten sijaan erilaisia yksinoikeusjärjestelmän sisäistä pelaamista edistäviä toimia toteuttamalla on aina riski rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen ja yksinoikeuden perustelun näkökulmasta. Tämän vuoksi pelaamista edistäviä toimia, esimerkiksi tarjontaa lisääviä toimia ja markkinointia, tulisi käyttää järjestelmän toimintaedellytysten turvaamiseksi vain välttämättömin osin. Erilaisten

kanavointitoimien arviointia helpotetaan tietopohjaa kehittämällä (ks. luku 5). Tähän kuuluu säännellyn tarjonnan markkinaosuuden ja järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen luonteen ja haittojen seuranta.

Suomen rahapelipolitiikka on vakiintuneesti perustunut lailla säänneltyyn yksinoikeusjärjestelmään. Yksinoikeusjärjestelmän säilyttäminen ja sen vahvistaminen viime vuosina tehdyillä arpajaislain uudistuksilla poikkeaa eurooppalaisessa viitekehyksessä niistä rahapelipoliittisista perusratkaisuista, joita muut maat ovat tehneet. Yksinoikeusjärjestelmien tärkein tarkoitus on poistaa taloudellista kilpailua ja voitontavoittelua ihmisten terveyteen ja hyvinvointiin vakavasti vaikuttavalla elinkeinoalalla.

Nykyajan digitaalisessa markkinaympäristössä rahapelijärjestelmästä riippumatta ei ole mahdollista saavuttaa 100 % markkinaosuutta. Tämä tarkoittaa sitä, että osa markkinasta on kansallisen sääntelyn ulottumattomissa, mikä on riski sekä pelihaittojen että kuluttajansuojan toteutumisen ja rikollisuuden ehkäisyn kannalta. Nämä riskit näkyvät käytännössä siinä, että järjestelmän ulkopuolelle pelaavilla on kohonnut riski rahapelihaittoille (esim. Salonen ym. 2020). Tarkkaa tietoa markkinaosuuksista ei ole saatavilla. Rahapeli-markkinaa analysoiva H2 Gambling Capital Limited (H2GC) on erikoistunut kansainvälisen rahapeliliiketoiminnan tilastointiin ja analysointiin. H2GC:n arvioiden osalta on syytä huomioida, että niitä päivitetään usein ja myös takautuvasti, ja ne voivat muuttua merkittävästikin lyhyessä ajassa, eikä arvioiden perusteista ole saatavilla julkista tietoa. H2GC:n marraskuussa 2020 tekemän arvion mukaan vuonna 2019 suomalaisten Manner-Suomen ulkopuolisille rahapeliyhtiöille (mukaan lukien Ahvenanmaan itsehallintoalueella rahapelejä toimeenpaneva rahapeliyhteisö Paf) pelaama rahasumma oli pelikatteena noin 293 miljoonaa euroa. Summa vastasi noin 14 prosentin osuutta Suomen kokonaisrahapelimarkkinasta. Veikkaus Oy:n markkinaosuus vuonna 2019 verkon välityksellä toimeenpantavissa rahapeleissä oli H2GC:n arvion mukaan 65 prosenttia. Vuonna 2021 Veikkaus Oy arvioi markkinaosuudekseen digitaalisissa kanavissa 59 % (muiden yhtiöiden osalta arvio perustui H2GC:n tietoihin). Arpajaishallinnon arvio koko Suomen valtakunnan ulkopuolisesta verkkopelaamisen pelikatteesta oli syksyllä 2021 noin 200 miljoonaa euroa. Paf mukaan lukien pelikate jää arpajaishallinnon arvion mukaan selvästi alle 300 miljoonan euron.

Suomen jäsenyys Euroopan unionissa on muuttanut merkittävästi sitä oikeudellista viitekehystä, jonka perusteella Suomen on mahdollista säilyttää ja ylläpitää yksinoikeuteen perustuvaa rahapelijärjestelmää. Euroopan unionin oikeus on osa Suomen oikeusjärjestystä. Rahapelialaa koskevaa lainsäädäntöä ei ole Euroopan unionissa yhdenmukaistettu unionin säädöksin. Suomi voi Euroopan unionin jäsenvaltiona päättää rahapelipolitiikastaan itse ja säilyttää yksinoikeusjärjestelmän, mutta ainoastaan tietyin oikeudellisin reunaehtoin. Kansallinen yksinoikeusjärjestelmä rajoittaa palveluiden tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta Euroopan unionin alueella. Euroopan unionin oikeuden mukaan

yksinoikeusjärjestelmää ei voida perustella sillä saatavalla rahapeliuotolla. Rahapelitoimintaa koskevilla rajoituksilla tulee johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti pyrkiä niille asetettuihin tavoitteisiin. Lisäksi niiden tulee olla välttämättömiä ja oikeassa suhteessa tavoiteltuihin päämääriin nähden. Yksinoikeusjärjestelmässä viranomaisten on myös valvottava tehokkaasti rahapelitoiminnan laajentumista. Mikäli jäsenvaltio harjoittaa rahapelitoiminnan voimakasta laajentamispolitiikkaa yllyttämällä ja rohkaisemalla liiallisesti kuluttajia osallistumaan rahapeleihin, rahapelitoimintaa ei voida katsoa harjoitettavan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti haittojen ehkäisyn ja vähentämisen tavoitteiden mukaisesti eikä yksinoikeusjärjestelmä täytä sille Euroopan unionin oikeuden asettamia vaatimuksia.

Vaikka yksinoikeusjärjestelmän ja sääntelyn tavoitteena on haittojen ehkäiseminen ja vähentäminen, myös yksinoikeusjärjestelmässä on mahdollista kehittää rahapelitoimintaa erityisesti rahapelikysynnän ohjaamiseksi arpajaislailla sääntelemättömästä rahapelitarjonnasta lailla säänneltyyn rahapelitarjontaan. Tämä tavoite on yhdenmukainen myös Euroopan unionin oikeuden kanssa. Euroopan unionin tuomioistuin, jonka tehtävänä on varmistaa, että unionin oikeutta tulkitaan ja sovelletaan yhtenäisesti, ei ole sulkenut pois rahapelialan valvotun kasvun politiikkaa, vaikka kansallisen järjestelmän tavoitteena olisi rajoittaa pelimahdollisuuksia. Tällainen politiikka voi olla täysin johdonmukainen sen tavoitteen kanssa, joka koskee luvattomia tai kiellettyjä pelejä pelaavien ja vetoja lyövien pelaajien houkuttelemista luvallisen ja säännellyn toiminnan piiriin. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi luvan saaneiden toimijoiden on muodostettava luotettava mutta samanaikaisesti houkutteleva vaihtoehto kielletylle toiminnalle, mikä itsessään voi merkitä laajan pelivalikoiman tarjoamista, tietynlaajuista mainontaa ja turvautumista uusiin jakeluteknikoihin. Mikäli jäsenvaltio kuitenkin harjoittaa rahapelitoiminnan voimakasta laajentamispolitiikkaa yllyttämällä ja rohkaisemalla kuluttajia osallistumaan rahapeleihin, rahapelitoimintaa ei voida katsoa harjoitettavan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti.

Siltä osin kuin tietopohjaa on saatavilla, voidaan todeta, että yksinoikeuteen perustuvissa järjestelmissä rahapelien kokonaiskulutus ja haitat näyttävät olevan jonkin verran alhaisemmalla tasolla kuin lisenssipohjaisissa järjestelmissä. Toisaalta yksinoikeusjärjestelmät saattavat olla alttiimpia eturistiriidoille esimerkiksi silloin, kun tuotot käytetään yleishyödyllisiin tarkoituksiin ja niiden määrän kasvattaminen yhteiskunnassa korostuu, tai jos valtiolla on monia eri rooleja, joiden erottaminen toisistaan on hankalaa. Haittojen esiintymiseen vaikuttavat lisäksi rahapelijärjestelmän ulkopuoliset yhteiskunnalliset tekijät. (Marionneau ym. 2021.)

Suomalaisella yksinoikeusjärjestelmällä on sääntelyyn ja ohjaukseen liittyvää erityistä potentiaalia siltä osin, että rahapelitoiminta on suorassa valtion ohjauksessa. Yksinoikeusjärjestelmään kuuluva kilpailun rajoittaminen on katsottu toimivaksi keinoksi haittojen ehkäisyn kannalta. Rahapelijärjestelmän ohjaus ja valvonta koostuu lukuisista eri toimituksista. Yhden toimijan mallissa rahapelitoiminnan ohjaus ja valvonta on potentiaalisesti

kustannustehokkaampaa ja tarkoituksenmukaisempaa kuin vastaavien toimien kohdentaminen laajaan joukkoon toimijoita. Yhden toimijan mallissa ja siirryttäessä pakollisesti tunnustautuvaan rahapelaamiseen kulutukselle on mahdollista asettaa kaiken virallisen järjestelmän piirissä tapahtuvan pelaamisen kattavia pelirajoja. Tämä on lissensijärjestelmässä hyvin vaikeaa toteuttaa.

4 Haittojen ehkäisy ja vähentäminen ehkäisevässä työssä ja palveluissa

Rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen toteutuu valtakunnallisesti ja paikallistasolla osana hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämistä, ehkäisevää päihdetyötä sekä palvelujärjestelmää. Tämä toteutuu laajalla kentällä julkisen, kolmannen ja yksityisen sektorin toimijoita. Päihde-, riippuvuus- ja mielenterveystyötä ohjaa moni ohjelma ja strategia, joihin rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen osaltaan kuuluu. Rahapelipoliittisessa ohjelmassa syvennyttään rahapelaamiseen liittyviin teemoihin.

Rahapelihaittojen ehkäisy

Ehkäisevä päihdetyö on osa hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistämistä. Ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä annetun lain (523/2015) mukaan ehkäisevä päihdetyö kattaa alkoholin, tupakka- ja nikotiinituotteiden, huumausaineiden ja muiden päihtymiseen käytettävien aineiden sekä rahapelaamisen aiheuttamien haittojen ehkäisyn. Ehkäisevän päihdetyön tavoitteena on ehkäistä ja vähentää päihteiden käytön aiheuttamia haittoja niin päihteiden ja tupakka- ja nikotiinituotteiden käyttäjille sekä rahapelejä pelaaville, heidän läheisilleen, yhteisölle kuin yhteiskunnallekin. Ehkäisevän päihdetyön toimijakenttä on laaja, sisältäen esimerkiksi valtion, kunnat, hyvinvointialueet, järjestöt, sivistystoimen (koulut ja oppilaitokset), varhaiskasvatuksen, poliisin, nuorisotoimen, liikuntatoimen, elinkeinoyhteistyön ja paikallistason yhteisöt.

Hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistäminen ja ehkäisevä päihdetyö jakautuvat jatkossa sekä kuntien että hyvinvointialueiden tehtäviksi. Laissa ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä määritellään, että julkinen valta huolehtii alkoholin, tupakan, huumausaineiden ja muiden päihtymiseen käytettävien aineiden sekä rahapelaamisen aiheuttamien haittojen ehkäisystä yhteistyössä yleishyödyllisten yhteisöjen kanssa.

Rahapelihaittojen ehkäisy on osa ehkäisevän päihdetyön kokonaisuutta, mikä puolestaan on kiinteä osa kuntien ja hyvinvointialueiden jatkuvaa perustyötä. Laadukas rahapelihaittojen ehkäisy kunnissa ja hyvinvointialueilla perustuu tutkittuun tietoon sekä riittävästi resursoituun, koordinoituun ja pitkäjänteiseen toimintaan. Työn perustana toimivan tiedon tulee olla totuudenmukaista, ajantasaista, hyödyllistä ja ymmärrettävää ja se tulee esittää stigmaa purkavalla ja kaikkia ihmisiä kunnioittavalla tavalla. Paikallisessa

ja alueellisessa rahapelihaittoja ehkäisevässä toiminnassa on tärkeää tehdä laaja-alaista yhteistyötä kaikkien ehkäisevän työn kannalta oleellisten toimijoiden kanssa.

Rahapelihaittoja ehkäisevällä toiminnalla ehkäistään ja vähennetään haitallista rahapelaamista ja siitä aiheutuvia terveydellisiä, sosiaalisia ja taloudellisia haittoja niin yksilöille, yhteisöille kuin yhteiskunnallekin. Toiminnalla pyritään ehkäisemään ja vähentämään rahapelaamisesta syntyviä haittoja, lisäämään tietoja ja ymmärrystä rahapelaamiseen liittyvistä haitoista ja vaikuttamaan rahapelaamiseen liittyviin asenteisiin. Rahapelihaittoja ehkäisevällä työllä voidaan torjua eriarvoisuutta ja edistää perus- ja ihmisoikeuksia sekä tasa-arvoa.

Ehkäisevillä toimilla voidaan vahvistaa rahapelihaitoilta suojaavia tekijöitä, kuten esimerkiksi rahapelihaittoja ehkäisevää rahapelikulttuuria, ja poistaa tai vähentää riskitekijöiden vaikutusta, kuten esimerkiksi sosiaalista eriarvoisuutta lisäävät tekijät. Keskeinen keino ehkäistä ja vähentää rahapelihaittoja on vähentää rahapelien kysyntää, saatavuutta ja tarjontaa sellaisin menetelmin, jotka on todettu toimiviksi. Esimerkkejä tällaisista toimituksista ovat rahapelaamisen ikäraajat, sekä rahapelien saatavuutta yhteiskunnassa niin fyysisissä ympäristöissä kuin verkossa sääntelevät keinot. Myös rahapelaamiseen tai rahapelien markkinointiin liittyvät rajoitukset ovat rahapelihaittoja ehkäiseviä toimia.

Rahapelihaittoja voidaan myös ehkäistä ja vähentää eri ikäryhmien arkiympäristöissä, kuten kouluissa ja oppilaitoksissa osana päihdekasvatusta sekä lasten ja nuorten turvallista ja tervettä kehitystä vahvistavaa työtä, aikuisten parissa työpaikoilla osana työpaikkojen päihdeohjelmia, sekä sosiaali- ja terveystalouksissa ottamalla rahapelaaminen puheeksi laajasti eri asiakaskohtaamisissa, esim. työterveyshuollossa, ikäkausitarkastuksissa, muissa terveystarkastuksissa, sosiaalihuollon palveluissa ja ikääntyneiden palveluissa.

Kansalaisjärjestöt toimivat julkisen sektorin toimijoiden tukena tekemällä rahapelihaittojen ehkäisyä ja tukemalla kuntien ja hyvinvointialueiden rahapelihaittoja ehkäisevää työtä, palveluiden kehittämistä ja ammattilaisten osaamisen edistämistä. Järjestöjen toiminnassa huomioidaan myös eri kohderyhmät rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä, kuten esimerkiksi vieraskieliset ihmiset tai rikoksesta rangaistukseen tuomitut.

Rahapelihaittojen tunnistaminen, hoito ja tuki

Palvelujärjestelmällä tarkoitetaan kuntien, hyvinvointialueiden, järjestöjen ja valtion järjestämiä tuki- ja hoitopalveluita rahapelihaittoihin, -ongelmiin ja -riippuvuuteen sekä kaikkia muita sosiaali- ja terveydenhuollon ja esimerkiksi talous- ja velkaneevannon palveluita, joissa rahapelihaittoja kohdanneita pelaajia ja läheisiä autetaan.

Hyvinvointialueiden vastuulla on järjestää palvelut rahapeliongelmaan osana muita riippuvuus- ja mielenterveyspalveluita.

Rahapelihaittojen tunnistaminen ja puheeksiotto sijoittuvat ehkäisevän työn sekä hoidon ja tuen rajapintaan siten, että puheeksiotto kuuluu sekä osaksi yleisiä ehkäiseviä toimia, riskien ehkäisyä että hoitoa. Rahapelaaminen tulisi ottaa puheeksi laajasti erilaisissa tilanteissa, joissa erityisesti sosiaali- ja terveysalan, mutta myös muiden alojen ammattilaiset (esim. talous- ja velkaneuvonta, TE-toimistot, oppilashuolto, kolmas sektori jne.) kohtaavat ihmisiä. Puheeksiotolla voidaan edistää sekä tietoisuutta rahapelaamisen aiheuttamista haitoista että ongelmien varhaista tukea sekä hoidon ja tuen piiriin ohjaamista.

Pelaajien ja heidän läheistensä palvelujen tarve rahapeliongelman vuoksi voi olla tukea ja hoitoa rahapeliongelmaan tai rahapelaamiseen kytkeytyviin haittoihin. Rahapeliongelman hoitoon ja tukeen kuuluu esimerkiksi rahapelihaittojen tunnistaminen ja puheeksiotto sekä rahapeliongelman avohoito ja laituskuntoutus. Apua rahapelaamisesta aiheutuneisiin taloudellisiin, sosiaalisiin ja terveydellisiin haittoihin saa esimerkiksi talous- ja velkaneuvonnasta, terveydenhuollosta, sosiaalihuollosta ja kolmannelta sektorilta. Kunnista valtaosa kertoo, että asukkaille on saatavilla rahapeliongelman avohoitoa pelaajille ja läheisille (Heiskanen ym. 2020). Tämän ohjelman valmistelussa toteutetun Ota kantaa -kyselyyn (liite 4) vastanneista sellaisista henkilöistä, jotka kertoivat kokeneensa rahapelihaittoja, yli puolet oli sitä mieltä, että oikeus saada hoitoa rahapeliongelmaan toteutuu huonosti tai ei lainkaan. A-klinikkasäätiön selvityksessä hoidon saatavuudesta suurin osa vastaajista ei osannut sanoa miten hoitoa rahapeliongelmaan on heidän kotikunnassaan saatavilla, ja noin neljännes oli sitä mieltä että hoitoa on saatavilla heikosti (A-klinikkasäätiö 2022). Näyttäisi siis siltä, että vaikka rahapeliongelman hoitoa on kunnissa ja alueilla saatavilla, oikeudesta saada hoitoa ei tiedetä tai se arvioidaan heikoksi.

Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon alan kohtaavan työn ammattilaisten osaamisen kehittäminen on tärkeä keino edistää monia palvelujärjestelmän kehittämiseen kohdistuvia tavoitteita. Osaamisen kehittäminen pitää sisällään esimerkiksi perus- ja täydennyskoulutukseen sisältyvät opintokokonaisuudet ja kurssit rahapeliongelmosta, lyhyemmät koulutukset esimerkiksi puheeksiotosta sekä itseopiskelumateriaalit.

Julkisia palveluja täydentävät järjestöjen tukipalvelut kuten vertaistuki, auttava puhelin ja chat sekä muut sähköiset palvelut ja matalan kynnyksen palvelut. Esimerkiksi Peluuri on pelaajille, heidän läheisilleen sekä työssään pelihaittoja kohtaaville ammattilaisille suunnattu palvelukokonaisuus, joka muodostuu peliongelmiin keskittyvistä tuki-ohjaus- ja neuvontapalveluista. Suuressa osassa yhteydenottoja Peluurin tarjoama palvelu on asiakkaalle ensimmäinen kontakti avun piiriin. Merkittävää on, että asiointi voi tapahtua nimettömänä. Joskus ensimmäinen kontakti on riittävä, eikä aina tarvita muuta

tukea. Järjestöillä on tärkeä rooli esimerkiksi matalan kynnyksen palveluiden ja vertaistuen toteuttamisessa ja kehittämisessä.

Nimettömän asioinnin mahdollistavat, valtakunnalliset ja sähköiset palvelut ovat tärkeitä rahapelihaittoja kokeneille pelaajille ja heidän läheisilleen. Niiden ohella tarvitaan kuitenkin jatkossakin kasvokkaisia palveluita. Ohjelman valmistelun yhteydessä tehdyn Ota kantaa -kansalaiskyselyn (liite 4) vastaajista puolet tapaisi mieluiten työntekijän kasvokkain, jos tarvitsisi apua rahapelihaittoihin. Koronaepidemia on lisännyt etäpalveluiden tarjontaa ja tuonut näkyviin erilaisten palvelumuotojen etuja ja haasteita. Etäpalveluilla voi olla helppompi tavoittaa ihmisiä ja niihin voi olla joustavampi osallistua. Toisaalta esimerkiksi etenkin matalan kynnyksen palveluiden jatkuvuus on varmistettava asiakkaiden sosiaalisen tuen varmistamiseksi ja yksinäisyyden lievittämiseksi (esim. Partanen ym. 2021).

4.1 Asenteet ja kielteinen leima

Ongelma: Asenteet rahapelaamista kohtaan eivät laajasti perustu kansanterveys- tai sosiaalipoliittiseen näkemykseen, jossa rahapelaaminen on aina mahdollinen riski terveydelle, hyvinvoinnille ja taloudelle.

Tavoite: Vaikutetaan rahapelaamiseen kohdistuviin asenteisiin siten, että rahapelaaminen ymmärretään sekä yhteiskunnassa laajemmin että yksilötasolla mahdollisena riskinä, ja että rahapeliongelmaan liittyvä kielteinen leima vähenee.

Toimijat: STM, THL, OKM, Poha, SM, VNK, Opetushallitus, kunnat, hyvinvointialueet, Veikkaus Oy ja sen asiamiehet, järjestöt, sivistystoimi (koulut ja oppilaitokset), varhaiskasvatus, poliisi, nuorisotoimi, liikuntatoimi, urheiluseurat, elinkeinoyhteistyö, paikallistason yhteisöt ja kansalaisyhteiskunta laajemmin

Toimenpiteet:

1. Vahvistetaan rahapelihaittojen ehkäisyä osana ehkäisevää päihdetyötä
2. Otetaan huomioon elinkaariajattelu ja eri ryhmien ja tilanteiden erityispiirteet rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä
3. Edistetään ei-leimaavan kielen käyttöä

Vahvistetaan rahapelihaittojen ehkäisyä osana ehkäisevää päihdetyötä

Rahapelejä ja rahapelaamista koskeviin tietoihin ja asenteisiin sekä rahapelaamisen tapoihin vaikutetaan osana ehkäisevää päihdetyötä. Rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanon yhteydessä vahvistetaan edelleen rahapelihaittojen ehkäisyn toteutumista ehkäisevässä päihdetyössä. Rahapelihaittojen ehkäisy osana ehkäisevää päihdetyötä nojaa [ehkäisevän päihdetyön](#) toimintaohjelman painopisteisiin.

Otetaan huomioon elinkaariajattelu ja eri ryhmien ja tilanteiden erityispiirteet rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä

Rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanovaiheessa etsitään keinoja huomioida rahapelihaitat erilaisissa yhteisöissä sekä eri ryhmien ja tilanteiden erityispiirteet haittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä ja rahapelaamisen kysynnän vähentämisessä. Rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä toteutetaan laajassa verkostotyössä ihmisen koko elinkaarajan niin perheiden, lasten ja nuorten, työikäisten kuin vanhemman väestön keskuudessa siten, että huomioidaan eri elämäntilanteisiin liittyviä riskitekijöitä rahapelihaittojen kehittymiseen (esim. suuret elämänmuutokset kuten täysi-ikäiseksi tuleminen tai eläkkeelle jääminen). Ohjelman toimeenpanovaiheessa lisätään eri kohderyhmien ymmärrystä rahapelihaittojen muodostumiseen vaikuttavista tekijöistä. Kansalaisviestinnässä voidaan painottaa eri teemoja rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanon eri kausilla. Tunnistetaan riskialttiit tilanteet ja kohdistetaan niihin erityistä huomiota. Huomioidaan esimerkiksi eri ikäryhmät, sukupuolet ja kieli- ja kulttuurivähemmistöt ja erityiset elämäntilanteet, joihin voi liittyä kohonnut rahapelihaittojen riski.

Rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanovaiheessa työskennellään sen edistämiseksi, että rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen lasten ja nuorten yhteisöissä ja ympäristöissä huomioidaan aiempaa paremmin, jotta rahapelihaittoja voidaan ehkäistä mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Varhaiskasvatuksessa, peruskoulussa ja toisella asteella on tärkeää kytkeä rahapelihaittojen ehkäisyä esimerkiksi päihdehaittojen ehkäisyn, mediakasvatuksen, pelikasvatuksen ja talousosaamisen edistämisen yhteyteen. Harrastuksissa ja järjestötoiminnassa sekä nuorisotyössä on huomioitava rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen. Esimerkiksi urheilujärjestöillä on mahdollisuuksia keskustella osallistujien kanssa muun muassa urheiluedonlyönnin tai muun rahapelaamisen riskeistä.

Edistetään ei-leimaavan kielen käyttöä

Ohjelman toimeenpanon yhteydessä etsitään keinoja edistää ei-leimaavan kielen käyttöä ja stigman vähentämistä liittyen rahapelihaittoihin. Kiinnitetään huomiota siihen, miten rahapelaamisesta ja rahapelihaitoista puhutaan yhteiskunnassa. Edistetään myös sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisten ja kokemusasiantuntijoiden mahdollisuuksia vähentää kielteistä leimaa palveluissa lisäämällä ammattilaisille koulutusta ja tietoisuutta

esimerkiksi ei-leimaavan kielen käytöstä rahapelihaittojen yhteydessä, ja kasvattamalla kokemusasiantuntijoiden roolia palveluiden kehittämisessä ja toteuttamisessa.

4.2 Toimiva ja haittoja vähentävä palvelujärjestelmä

Ongelma: Rahapelaamista ei oteta säännönmukaisesti puheeksi sosiaali- ja terveydenhuollossa ja muissa julkisissa palveluissa, ja ongelma voi kehittyä vakavaksi ennen mahdollisen avun hakemista. Tuen ja hoidon saatavuudessa, saavutettavuudessa ja laadussa on puutteita ja alueellisia eroja.

Tavoite: Vahvistetaan rahapelihaittojen tunnistamista, puheeksiottoa ja ehkäisevien sekä tuki- ja hoitopalveluiden laatua, saatavuutta ja saavutettavuutta.

Toimijat: STM, THL, hyvinvointialueet, kunnat, talous- ja velkaneuvonta, kolmas sektori (sosiaali- ja terveysalan järjestöt, kirkon diakoniatyö, kansalaisyhteiskunta)

Toimenpiteet:

1. Edistetään rahapelaamisen puheeksiottoa ja rahapelihaittojen tunnistamista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa sekä muissa julkisissa palveluissa
2. Huomioidaan rahapelihaitat vahvemmin ja näkyvämmiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa ja vahvistetaan osaamista
3. Parannetaan palveluiden laatua, saavutettavuutta ja saatavuutta rahapelihaitoissa
4. Tarjotaan pelihaittakeskuksen kautta sähköisiä palveluja ja levitetään hyviä käytäntöjä
5. Kiinnitetään vertaistuki ja kokemusasiantuntijuus tuki- ja hoitopalveluihin
6. Edistetään oikeutta saada hoitoa rahapeliongelmaan ja ehkäistään itsetuhoisuutta

Edistetään rahapelaamisen puheeksiottoa ja rahapelihaittojen tunnistamista palveluissa

Rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanon yhteydessä etsitään keinoja siihen, että rahapelaaminen otetaan nykyistä kattavammin puheeksi tilanteissa, joissa ammattilaiset kohtaavat ihmisiä (esim. sosiaali- ja terveydenhuolto, terveystarkastukset, oppilashuolto,

talous- ja velkaneuvonta, työ- ja opiskelijaterveydenhuolto, TE-palvelut, kirkon ja järjestöjen toiminnot). Sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstön osaamista rahapelihaittojen tunnistamisessa, puheeksiotossa, lyhytneuvonnassa ja hoitoon ohjauksessa vahvistetaan edelleen erilaisin toimenpitein ja osaamisen kehittämisen kautta. Edistetään tilaisuuksia pohtia omaa rahapelaamista ammattilaisen kanssa jo ennen kuin siitä on aiheutunut haittoja.

Huomioidaan rahapelihaitat vahvemmin ja näkyvämmiin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa ja vahvistetaan osaamista

Rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanovaiheessa jatketaan sen edistämistä, että tuki ja hoito rahapelihaittoihin on huomioitu sosiaali- ja terveydenhuollossa. Ammattilaisten osaamista vahvistetaan rahapelihaittojen tunnistamisessa, puheeksiotossa ja hoidossa ja edistetään sitä, että palvelut rahapelihaittoihin näkyvät sekä strategisella että käytännön tasolla hyvinvointialueiden palveluvalikoissa.

Osaamisen kehittämisessä tehdään yhteistyötä muiden päihde- ja riippuvuusstrategian osa-alueiden kanssa, kun esimerkiksi suunnitellaan koulutusten sisältöjä sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisille. Osaamisen kehittämistä edistetään osana päihde- ja riippuvuusstrategian toimeenpanoa kansanterveyden neuvottelukunnan jaostossa yhdessä muiden päihde- ja riippuvuusteemojen kanssa sekä omana kokonaisuutenaan.

Maailman terveysjärjestön (WHO) tautiluokitusjärjestelmä uudistuu, ja ICD-11 tulee käyttöön myös Suomessa lähivuosina. Siinä rahapeliriippuvuus on siirretty päihdehäiriöiden yhteyteen ja nimetty uudelleen (*gambling disorder*). Suomessa rahapeliriippuvuuden (pelihimon) diagnoosi on ollut vain harvoin käytetty. Käypä hoito -suosituksen muotoilu rahapeliriippuvuudelle alkoi vuonna 2022. Diagnoosin muutoksen ja hoitosuosituksen myötä terveydenhuollon toimijoiden osaamista rahapeliriippuvuuden tunnistamisesta ja hoidosta tulee kasvattaa. Rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanon yhteydessä etsitään keinoja lisätä koulutusta rahapeliriippuvuuden hoidosta terveydenhuollon, sairaanhoidon, lääketieteen ja erityisesti päihdelääketieteen osana. Edistetään sitä, että perus- ja erikoistason terveydenhuollon palveluissa tunnistetaan laajasti rahapelihaitat ja otetaan rahapelaaminen puheeksi varhaisessa vaiheessa. Ohjelman toimeenpanon yhteydessä edistetään näyttöön perustuvien menetelmien käyttöä rahapeliriippuvuuden hoidossa.

Samaan aikaan rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanossa edistetään sitä, että sosiaalihuollossa tunnistetaan jatkuvasti paremmin rahapelihaitat ja pystytään tukemaan asiakkaan kokonaisvaltaista elämäntilannetta. Sosiaalihuollon palveluissa ja sosiaalityössä on vahva ymmärrys ihmisten tukemisesta vaikeissa tilanteissa. Näissä palveluissa tarkastellaan ihmisen hyvinvointia kokonaisvaltaisesti ja on totuttu käsittelemään monimutkaisia ongelmia. Rahapeliongelmalle luonteenomaista on, että se aiheuttaa monia erilaisia haittoja,

joiden ratkaisemiseen voidaan tarvita monien alojen ammattilaisia. Sosiaalinen tuki ja taloudellisen toipumisen tuki ovat tärkeitä rahapeliongelma-alueiden toipumisessa. Rakenteellinen sosiaalityö havainnoi ja analysoi ilmiöitä sekä kehittää toimintatapoja, jotka vaikuttavat ihmisten sosiaaliseen hyvinvointiin, ja on tärkeä osa myös rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä.

Rahapelihaittojen, -ongelmien ja -riippuvuuden kirjaaminen sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmiin on ensisijaisen tärkeää, jotta rahapelihaitat tulevat näkyväksi palvelujärjestelmässä ja yhteiskunnassa. Tuetaan kirjaamista paikallisiin ja valtakunnallisiin tietojärjestelmiin ja rekistereihin sekä ehkäisevän työn että tuen ja hoidon osalta (mukaan lukien opiskelijaterveydenhuolto ja työterveyspalvelut).

Parannetaan palveluiden laatua, saavutettavuutta ja saatavuutta rahapelihaitoissa

Tämä ohjelma on osa päihde- ja riippuvuusstrategiaa, ja tavoitteet ehkäisevän työn ja palveluiden laadun, saavutettavuuden ja saatavuuden parantamiselle ovat samat. Rahapelihaittojen osalta tärkeää on palveluiden saatavuuden osalta varmistaa, että jokainen tuleva hyvinvointialue järjestää tukea ja hoitoa rahapeliongelmaan. Tavoitellaan tuen ja hoidon saamisen alueellisen eriarvoisuuden vähentämistä. Rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanossa edistetään rahapelihaittojen palveluketjujen ja -kokonaisuuksien kytkemistä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistukseen ja hyvinvointialueisiin. Palvelut rahapelihaittoihin eivät ole erillinen kokonaisuus, vaan osa päihde- ja mielenterveyspalveluista ja tiiviisti yhteydessä muuhun sosiaali- ja terveydenhuoltoon.

Palveluiden saavutettavuuden osalta pyritään varmistamaan, että tuki ja hoito rahapelihaittoihin on esimerkiksi näkyvillä kaikkien hyvinvointialueiden verkkosivuilla ja palvelut nimetään siten, että niihin hakeutumiseen olisi mahdollisimman pieni kynnyks. Esimerkiksi sana ”päihde” palvelun nimessä voi harhauttaa rahapelihaittoihin apua etsivän. Myös termi ”riippuvuus” saattaa luoda mielikuvan, että palveluun voi hakeutua vasta kun ongelma on muodostunut vakavaksi riippuvuudeksi. Neutraalimpi puhetapa saattaisi olla esimerkiksi haitoista ja riippuvuudesta tai haitallisesta käytöstä ja riippuvuudesta puhuminen liittyen niin päihde- ja rahapelaamiseen, digipelaamiseen kuin muihinkin toiminnallisiin riippuvuuksiin. Merkityksellistä toki on, mitä palveluissa tapahtuu. Palveluista on tärkeää kertoa selkeästi: mitä ne sisältävät ja miksi niihin kannattaa hakeutua ajoissa.

Kiinnitetään huomiota tuen ja hoidon laatuun. Edistetään edelleen ammattilaisten osaamisen kehittämistä rahapeliriippuvuuden hoidossa. Rahapeliriippuvuuden laadukkaan hoidon saatavuutta on tärkeää vahvistaa osana päihde- ja riippuvuuspalveluja, joissa työskentelee sosiaali- ja terveydenhuollon ammattilaisia. Käypä hoito -suositusten jalkauttaminen erityisesti erikoistuneisiin palveluihin, mutta myös laajemmin sosiaali- ja terveydenhuoltoon on tärkeää.

Tarjotaan pelihaittakeskuksen kautta sähköisiä palveluja ja levitetään hyviä käytäntöjä

Rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanon ensimmäisessä vaiheessa kootaan valtakunnallinen pelihaittojen tuki- ja hoitotyön keskus/verkosto, ”pelihaittakeskus”. Pelihaittakeskuksen toimialaan sisältyy sekä raha- että digipelaaminen ja se palvelee kaikkia ikäryhmiä. Keskeinen osa pelihaittakeskusta on pelihaittoissa auttava valtakunnallisten, anonyymien, sähköisten palveluiden kokonaisuus, joka rahoitetaan uudelta pelihaittojen torjumista tukevalta momentilta (ks. luku 5.4). Toimenpide vastaa osaltaan luvussa 2.4 esille nostettuun tarpeeseen järjestää näiden palveluiden rahoitus uudella tavalla sekä tavoitteeseen integroida digi- ja rahapelihaittojen käsittelyä tarkoituksenmukaisilta osin.

Raha- ja digipelihaittojen ja -riippuvuuden tuen ja hoidon järjestämisvastuu on hyvinvointialueilla. Keskukseen toiminta nojaa vahvaan verkostomaiseen työskentelyyn hyvinvointialueiden työn tukemiseksi. Pelihaittakeskuksen verkostoissa jalkautetaan hyviä käytäntöjä ja levitetään menetelmiä ja osaamista hyvinvointialueille pelihaittojen tuen ja hoidon palveluiden kehittämistä ja toteuttamista varten. Keskukseen toimintojen suunnittelua ohjaavat kokemukset esimerkiksi Peliklinikasta ja aluetukitoiminnasta, mutta keskus ei toista näitä rakenteita. Keskuksessa ei tarjottaisi suoraan hyvinvointialueiden asukkaille lakisäänteisiä sosiaali- ja terveyspalveluja.

Rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanon ensimmäisessä vaiheessa määritellään STM:n johdolla yksityiskohdat pelihaittakeskuksen rakenteesta, toiminnasta ja tehtävistä sekä rahoitus pohjasta kokonaisuudessaan. Pelihaittakeskus vastaa osaltaan eduskunnan lausumaan tuki- ja hoitopalveluiden kehittämisestä. Uudistettu arpajaislaki tuli voimaan 1.1.2022. Eduskunta hyväksyi hallituksen esityksen arpajaislaiksi hallintovaliokunnan muutos- ja lausumaehdotuksin. Lausumista toinen kuuluu:

”Eduskunta edellyttää, että hallitus panostaa ongelmapelaajien ja heidän läheisilleen tarjottavien erilaisten tuki- ja hoitopalvelujen saatavuuteen sekä talous- ja velkaneuvonnan palveluihin.”

Eduskunnan lausuma arpajaislain hyväksymisen yhteydessä velvoittaa hallituksen edistämään tuki- ja hoitopalveluiden kehittämistä, mutta antaa samalla vahvan viestin hyvinvointialueille panostaa rahapeliongelmien tuki- ja hoitopalveluiden laatuun sekä yhteistyöhön talous- ja velkaneuvonnan kanssa.

Kiinnitetään vertaistuki ja kokemusasiantuntijuus tuki- ja hoitopalveluihin

Rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanossa etsitään tapoja edistää laadukkaan vertaistuen kiinnittämistä osaksi rahapeliriippuvuuden hoitoa hyvinvointialueilla. Edistetään myös kokemusasiantuntijoiden ottamista vahvasti mukaan haittojen ehkäisyyn ja palveluiden kehittämiseen. Kielteistä leimaa ja kynnystä hakeutua palveluihin voi vähentää esimerkiksi kokemusasiantuntija ammattilaisten työparina palveluissa.

Edistetään oikeutta saada hoitoa rahapeliongelmaan ja ehkäistään itsetuhoisuutta

Päihde- ja riippuvuusstrategiassa sekä mielenterveysstrategiassa tavoitellaan esimerkiksi syrjinnän ja leimautumisen vastaisen valtakunnallisen pitkäjänteisen työn käynnistämistä ja toteuttamista. Tässä ohjelmassa nojaututaan päihde- ja riippuvuusstrategian sekä mielenterveysstrategian tavoitteisiin rahapelihaittoja kokeneiden oikeuksien toteutumisesta.

Rahapelihaittojen osalta tärkeää on vahvistaa oikeus hoitoon ja tukeen kirjaamalla se näkyvästi mukaan mielenterveys- ja päihdepalveluita koskevaan lainsäädäntöön pykälätasolle ja perusteluihin. Ohjelman toimeenpanovaiheessa selvitetään, miten voidaan parhaiten varmistaa, että oikeus saada hoitoa rahapeliongelmaan toteutuu. Päihde- ja mielenterveyshuoltoa koskevissa säännöksissä tämä tarkoittaisi, että joko rahapelihaitat, rahapeliongelma tai rahapeliriippuvuus mainitaan nimeltä, tai jos toiminnallisista riippuvuuksista puhutaan laajempina kokonaisuutena, rahapelihaitat mainittaisiin ainakin lain perustelutekstissä. Rahapeliongelma on sosiaalinen ja terveydellinen ongelma, johon hyvinvointialueen tulee järjestää palveluita esimerkiksi terveydenhuoltolain, sosiaalihuoltolain tai kuntalain mukaan, mutta erikseen nimeltä mainittuna painottuisi julkisten palveluiden vastuu rahapelihaittojen kohtaamisessa. Voisi myös pohtia, olisiko lainsäädännön tasolla mahdollista puhua esimerkiksi haitoista ja riippuvuudesta tai haitallisesta käytöstä ja riippuvuudesta, koska riippuvuus viittaa jo vakavaksi muodostuneeseen ongelmaan. Mielenterveys- ja päihdepalveluja koskevan lainsäädännön uudistusta koskeva hanke käynnistyi vuonna 2021 ([STM/105:00/2021](#)).

Edistetään eri ryhmien ja eri tilanteissa olevien yhdenvertaisuutta, tasa-arvoa ja syrjimättömyyttä osana rahapelihaittojen ehkäisyä ja palveluiden järjestämistä. Palveluissa huomioidaan elinkaariajattelu, ja varmistetaan, että nuorille, työikäisille ja ikääntyville on tarpeenmukaisesti kohdennettuja palveluita. Lasten ja nuorten palveluissa on tärkeää osata ohjata sekä vanhempia että lapsia pelaamisen haitoissa. Edistetään palveluiden integroitumista laajempiin palvelukokonaisuuksiin.

Itsemurhien ehkäisyohjelman yhtenä toimenpiteenä todetaan, että *”Kehitetään kulttuuri-sensitiivisiä eli kielen ja kulttuurin mukaisia ehkäisyohjelmia ja kriisityötä yhdessä alkuperäiskansan, sateenkaariväestön ja muiden vähemmistöryhmien edustajien, väkivallan uhrien ja muissa kriisitilanteissa olevien, kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneiden, vankeiden, ulosotossa olevien ja köyhyydessä elävien sekä vammaisten, pitkäaikaisesta kivusta ja elämänlaatuun vaikuttavista pitkäaikaisista sairauksista, päihdeongelmista ja **ongelmapelaamisesta** kärsivien kanssa.*” Rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanon yhteydessä lisätään tietoa rahapelaamiseen liittyvistä itsemurhista ja etsitään keinoja tunnistaa rahapelaamiseen liittyviä itsemurha-ajatuksia ja -yrityksiä nykyistä herkemmin, jotta voidaan tarjota tukea ja hoitoa tilanteen selvittämiseksi.

4.3 Talousosaamisen edistäminen ja ylivelkaantumisen torjunta

Ongelma: Rahapeli-ongelmaan liittyy usein ylivelkaantumista, joka voi johtaa pitkäkestoiisiin pelaajan ja tämän läheisten kokemuksiin haittoihin ja turhaan inhimilliseen kärsimykseen. Velkaantuminen on helppoa, mutta veloista selviytyminen kohtuuttoman vaikeaa. Raha on merkittävä elementti rahapelaamisessa ja rahapelihaittojen kokemisessa, mutta talousosaamisen potentiaalia ei ole rahapelihaittojen ehkäisyssä hyödynnetty.

Tavoite: Ehkäistään ja vähennetään rahapelihaittoja ylivelkaantumisen torjunnan ja talousosaamisen edistämisen kautta sekä tuetaan veloista selviämistä.

Toimijat: STM, THL, OM, OKM, OPH, hyvinvointialueet, kolmas sektori

Toimenpiteet:

1. Seurataan ja edistetään ylivelkaantumisen torjunnan toimenpiteitä
2. Edistetään rahapelaamiseen liittyvästä velkaantumisesta selviämistä ja taloudellista toipumista
3. Edistetään rahapelihaittojen ehkäisyä talousosaamisen näkökulmasta

Seurataan ja edistetään ylivelkaantumisen torjunnan toimenpiteitä

Seurataan ja edistetään ylivelkaantumisen torjuntaan tähtäviä toimia. Esimerkiksi positiivinen luottorekisteri on tulossa käyttöön vuonna 2024. Positiivisella luottotietorekisterillä tarkoitetaan viranomaistahon ylläpitämää rekisteriä, johon kerätään tietoja henkilöiden luotoista ja tuloista sekä luodaan siten ajantasainen kuva henkilön todellisesta tulo- ja velkasuhteesta. Rekisterillä pyritään torjumaan ylivelkaantumista luomalla parempi tietopohja sekä yksittäisiin luotonantotilanteisiin että rahoitusvakauden ja luottomarkkinoiden seurantaan ja valvontaan. Myös yksityishenkilön velkajärjestelylakia (57/1993) ollaan muuttamassa ja hallituksen esitys (HE 238/2021) on annettu eduskunnalle. Lainmuutoksen keskeisenä kohtana on, että nopeutetaan ja helpotetaan yritystoiminnassa velkaantuneiden pääsyä velkajärjestelyyn. Samalla tehdään joitain muitakin kaikkia velallisia koskevia muutosehdotuksia. Seurataan myös kuluttajaluottoja koskevan lainsäädännön tarkistamista (työryhmän mietintö OM 2022:12), jossa on ehdotettu muutettavaksi kuluttajansuojalain (38/1978) koti- ja etämyyntiä koskevaa lukua sekä kuluttajaluottoja koskevaa lukua.

Voidaan esimerkiksi selvittää mahdollisuutta lisätä 48 tunnin viive pikalainan tai käyttöluoton hakemisesta sen saamiseen. Tällainen harkinta-aika saattaisi ehkäistä jossain määrin rahapeliongelmaan liittyvää velkaantumista

Edistetään rahapelaamiseen liittyvästä velkaantumisesta selviämistä ja taloudellista toipumista

Rahapeli-riippuvuuteen liittyy hyvin usein velkaantumista. Velkojen maksaminen voi kestää hyvin pitkään, etenkin jos velkojen muodostuminen on ollut rikosperusteista, jolloin mahdollisuus päästä velkajärjestelyyn vaikeutuu. Velkajärjestelyä haetaan käräjäoikeudesta. Esimerkiksi korkeimman oikeuden ratkaisussa (KKO 2021:39) kuvattiin, että käräjäoikeus oli hylännyt velkajärjestelyhakemuksen koska hakijan oli tullut ymmärtää lainoja ottaessaan, ettei hän kykene maksamaan niitä takaisin (Velkajärjestelylaki 10 § 7 kohta). Lainkohdan sanamuodosta tai esitöistä ei ilmene selvää kantaa siihen, millä tavalla velkaantumista on arvioitava tilanteessa, jossa velkaantuminen on johtunut ajan myötä riippuvuudeksi kehittyneestä, sairaudeksi diagnosoidusta pelaamisesta. Hovioikeus ei ollut myöntänyt jatkokäsittelylupaa. Korkeimman oikeuden ennakkopäätöksessä todetaan, että *”kysymys diagnosoidusta peliriippuvuudesta velkajärjestelylain 10 §:n 7 kohdassa tarkoitettuna esteperusteena on edellä todetulla tavalla epäselvä huolimatta joistakin asioista koskevista hovioikeuksien ratkaisuksista. Kun lainsäädäntö on ratkaistavan oikeuskysymyksen osalta tulkinanvaraista eikä kysymyksestä ole Korkeimman oikeuden ennakkoratkaisua, voidaan katsoa, että myös käräjäoikeuden ratkaisun lopputuloksen oikeellisuutta tältä osin on syytä epäillä muutosperusteen edellyttämällä tavalla.”* Korkein oikeus kumosi hovioikeuden päätöksen ja myönsi hakijalle jatkokäsittelyluvan.

Velkaantuminen on usein rahapeliongelman ”pitkä varjo”, ja rahapeliongelman vuoksi velkaantuneiden henkilöiden ja perheiden tilannetta on yhteiskunnassa kyettävä ymmärtämään nykyistä paremmin. Peliveloista voi myös selvitä esimerkiksi sosiaalisen luoton tai Takuusäätiön järjestelylainan avulla. Velat voivat tulla maksetuksi myös ulosoton kautta tai maksusuunnitelman avulla. Velkajärjestelyä voidaan kuitenkin tarvita, jos velkaa on paljon.

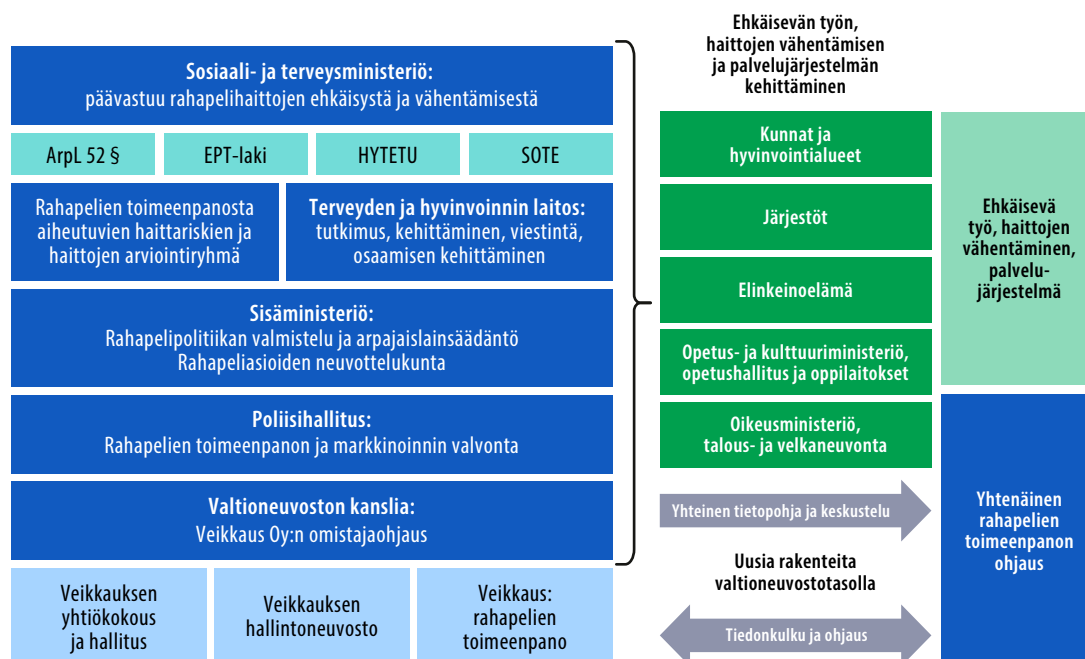
Rahapeliongelman taloudellisista haitoista toipumista voidaan edistää kuluttajaluottojen sääntelyn ja velkajärjestelyn uudistamisen lisäksi ulosoton ja sosiaaliturvan kautta, sosiaalisen luoton tuksen valtakunnallistamisella (STM raportteja ja muistioita 2021:24) sekä taloussosiaalityön kehittämällä. On syytä kehittää edelleen talous- ja velkaongelmissa auttavien palveluiden ja menetelmien yhteyttä rahapelaajan palvelupolkuihin ja hyödyntää digiratkaisuja ja esimerkiksi pankkien mahdollisuuksia. Pankki voi olla ensimmäinen taho, jossa rahapeliongelmat näkyvät, ja voidaan kartoittaa esimerkiksi pankkien mahdollisuuksia tunnistaa rahapelihaitat ja ottaa asia puheeksi asiakkaan kanssa. Rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanossa on tavoitteena etsiä uudenlaisia keinoja tunnistaa rahapelihaitat varhaisemmassa vaiheessa ja auttaa rahapelien vuoksi velkaantuneita.

Edistetään rahapelihaittojen ehkäisyä talousosaamisen näkökulmasta

Talousosaaminen, eli esimerkiksi arjen rahankäyttö, oman talouden suunnittelu ja taloudellinen varautuminen, hankinnat, luotonotto, säästäminen, sijoittaminen/omistaminen sekä vakuuttaminen on merkityksellinen kokonaisuus myös rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen näkökulmasta, koska rahapeliongelma on pääsääntöisesti myös taloudellinen ongelma. Seurataan talousosaamisen strategian toimeenpanoa ja liitytään tarkoituksenmukaisiin talousosaamisen verkostoihin. Edistetään ymmärrystä rahapelaamiseen liittyvästä rahasta suhteessa henkilön tai kotitalouden tuloihin ja menoihin.

5 Pelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen toimenpiteet ja tiedolla johtaminen vuoteen 2030

Kuvio 2. Rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen Suomessa: rahapelipoliittisen ohjelman tavoitteet.



Kuviossa 2 on luvussa 2.2 esitetty rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen toimijakenttä Suomessa sekä tämän ohjelman päätavoitteet, jotka liittyvät sekä yhtenäiseen rahapeliin toimeenpanon ohjaukseen että ehkäisevän työn ja palvelujärjestelmän kehittämiseen. Ohjelman tavoitteena on, että rahapeliin toimeenpanon ohjaus on valtioneuvostotasolla yhteneväistä. Rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta on merkityksellistä, että ehkäisevä työ ja palvelut ovat saavutettavissa ja toimivat tehokkaasti.

Tässä luvussa kuvataan suunnitelma rahapelihaittojen kansallisen tavoitetason seurannan muodostamiseksi, tiedontarpeita rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta ja ohjelman toimeenpano, seuranta ja arviointi sekä resurssit.

5.1 Haittojen vähentämisen kansallisen tavoitetason määrittely

Ongelma: Rahapelihaittoja on tarkasteltu kapeasti jo ongelmaksi muodostuneen pelaamisen väestöosuuden kautta ja usein pelkästään yksilötasolla. Yhteiskuntatason indikaattoreissa on puutteita. Peli- ja pelaajakohtaista dataa ei ole voitu hyödyntää juuri lainkaan.

Tavoite: Rahapelihaittojen tavoitetaso on määritelty ja rahapelihaittoja seurataan monipuolisesti erilaisilla indikaattoreilla.

Toimijat: STM, THL, SM, Poha, VNK, Veikkaus Oy

Toimenpiteet:

- Muodostetaan rahapelihaittojen seurannan indikaattorikonaisuus, jota seurataan päätettävällä aikavälillä ja muokataan aina tarvittaessa
- Määritellään vuoteen 2024 mennessä haittojen vähentämisen kansallinen tavoitetaso
- Määritellään rahapelaamisen kohonneen riskin taso

Taustaa

Rahapelipoliittisen ohjelman virkamiestyöryhmän asettamispäätöksessä todetaan, että ohjelmassa tulee määritellä rahapelihaittojen vähentämisen kansallinen tavoitetaso. Lähtökohtana on, että ongelmallista rahapelaamista kokeneiden osuus tutkimuslaitoksen toistamassa väestökyselyssä on yksi ulottuvuus rahapelihaittojen tason mittaamisessa, mutta yksin riittämätön. Tarvitaan laajempi joukko indikaattoreita sen todentamiseksi, että rahapelihaitat Suomessa vähenevät. Rahapelihaittojen seurannan indikaattoreita on aiemmin koottu [rahapelihaittojen seuranta ja sen mittareita määritelleen työryhmän loppuraporttiin](#). Tätä työtä tullaan hyödyntämään rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanossa. Ohjelmassa ymmärretään rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentäminen jatkumolla, joka alkaa jo lievemmistä haitoista ja riskitason pelaamisesta. Haittojen tavoitetaso on suoraan kytköksissä rahapelipolitiikan tavoitteisiin Suomessa.

Indikaattorikonaisuudessa tulee olla indikaattoreita yksilön, yhteisöjen ja yhteiskunnan tasolta. Mahdollisia seurattavia indikaattoreita ja ilmiöitä ovat esimerkiksi riskitason ja rahapeliongelmiensa osuus väestötasolla, nuorten rahapelaaminen, pelitarjonnan turvallisuus tai rahapelaamiseen liittyvä velkaantuneisuus tai itsemurhakuolleisuus. Kaikista

näistä ei vielä kerry tietoa esimerkiksi rekistereihin, ja on suunniteltava ja kehitettävä tiedon keräämisen ja käsittelyn tapoja. Tarvitaan tietoa haitoista ja niiden kehittymisestä sekä väestötasolla että eri väestöryhmittäin. Tiedon tuottamisesta ja arvioinnista vastaavat THL ja STM. THL tekee suunnitelman rahapelihaittojen seurannasta. Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadatan hyödyntäminen on tärkeää, ja yhteistyötä Veikkaus Oy:n kanssa tehdään esimerkiksi asiakasrekisteriaineistojen tulkinnan osalta. Peliyhtiön asiakaskannasta tuotettavaa tietoa hyödynnetään seurannassa. Sen sijaan Veikkaus Oy:n yritystoimintansa tueksi teettämät kyselyt voivat olla rahapelipoliittisen päätöksenteon kannalta luonteeltaan korkeintaan täydentäviä.

Lisäksi määritellään rahapelaamisen kohonneen riskin taso. Riskitason rahapelaamisella voidaan viitata esimerkiksi pelaamisen useuteen, pelaamiseen käytettyyn aikaan ja rahaan pelaajan mahdollisuuksiin nähden sekä siitä aiheutuviin taloudellisiin, terveydellisiin ja sosiaalisiin haittoihin. Rahapelihaittojen ehkäisy ja vähentämisen tueksi tarvitaan yhteineistä ymmärrystä siitä, milloin ja millainen rahapelaaminen indikoi kohonnutta riskiä rahapelihaitoille. Määrittelytyötä koordinoi THL ja sitä tehdään yhteistyössä eri toimijoiden kanssa (esim. järjestöt ja Veikkaus Oy), ja siinä tulee huomioida kansainväliset kokemukset ja mahdolliset kansainvälisessä yhteistyössä syntyvät toimet.

5.2 Tiedontarpeet rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta

Ongelma: Rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanemiseksi ja tavoitteiden seuraamiseksi tarvitaan tietoa ja tutkimusta, jota tulee levittää ja hyödyntää.

Tavoite: Varmistetaan, että arpajaislain 52 §:n nojalla tehtävä tutkimus ja muu tiedontuotanto kohdentuu rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanon tietotarpeisiin, ja että tietoa levitetään ja hyödynnetään laajasti kohderyhmittäin. Muun rahapeli- ja pelitutkimuksen osalta vahvistetaan ja tuetaan tutkijoiden ja tutkimustahojen välistä verkostoitumista ja edistetään monipuolisen, monialaisen ja monikanavaisesti rahoitetun tutkimuskentän muodostumista.

Toimijat: STM, THL, yliopistot, järjestöt, Veikkaus Oy

Tämän ohjelman tavoitteet ja niihin liittyvät toimenpiteet pitävät sisällään erityisiä tiedon tarpeita. Vuoden 2022 alussa voimaan tulleet arpajaislain muutokset sekä vuoden 2024 alusta voimaan tulevaisuun suunnitellut muutoksen rahapelien tuotonjaon operoinnin uudistamiseksi vaikuttavat rahapelaamiseen ja rahapelijärjestelmään Suomessa. Rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanosuunnitelman yhteydessä muodostetaan tilannekuva rahapelihaittojen ehkäisystä ja vähentämisestä ja tietopohjaa täydennetään ohjelman toimeenpanon eri vaiheissa. Tiedontuotannolla ja tutkimuksella tuetaan ohjelman toimeenpanon suunnittelua sekä seurataan ohjelman tavoitteiden toteutumista.

Tietoa tarvitaan arpajaislain muutosten vaikutuksista rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen. Tietoa tarvitaan myös lainsäädännön muutostarpeiden arvioimiseksi sekä yleisemmin haittojen ehkäisyn ja vähentämisen toteutumisesta. Palvelujärjestelmästä tarvitaan esimerkiksi nykyistä kattavammin rekisteritietoa rahapeliongelman puheeksiotosta ja hoidosta, tietoa käytettyjen menetelmien vaikuttavuudesta ja käytettävyydestä kuten myös talous- ja velkapalveluista ja taloudellisesta toipumisesta. Tarvitaan sekä valtakunnallista että alueellista tietoa. Kunnissa ja hyvinvointialueilla tarvitaan tietoa hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen ja palveluiden järjestämiseen. Seurataan rahapelaamista internetissä, raha- ja digipelaamisen yhteyksiä ja potentiaalisia riskejä rahapelihaittojen kannalta sekä uusia maksamisen tapoja.

Tiedon levittämiseen ja käyttöön kiinnitetään vielä aiempaa enemmän huomiota. Varmistetaan, että uusi tieto ja tulokset saavuttavat kohderyhmänsä. Tämä tarkoittaa esimerkiksi tiedon jalostamista eri käyttötarkoituksiin ja kohderyhmille, synteetien tekemistä tutkimustuloksista ja niiden hyödyntämistä eri aloilla esimerkiksi osaamisen vahvistamisen keinoin. Tuotetun tiedon hyödyntämisen edistämisen toimenpiteet kirjataan rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanosuunnitelman rinnalle tehtävään viestintä- ja vaikuttamissuunnitelmaan.

Yleisesti rahapelitutkimuksessa on tärkeää tukea tutkijoiden ja tahojen välistä verkostoitumista ja edistää monipuolisen, monialaisen ja monikanavaisesti rahoitetun tutkimuskentän muodostumista.

Laajasti rahapelitutkimuksessa on tunnistettu alueita, joilta tarvitaan tulevaisuudessa enemmän tietoa. Näitä ovat esimerkiksi sosiaaliset ja yhteiskunnalliset haitat, rahapelaaminen internetissä, digi- ja rahapelaamisen lähentyminen, ehkäisytöimien ja rahapelihaittojen ehkäisyn arviointi, palvelujärjestelmä sekä riskitason rahapelaaminen. Rahapelitutkimuksen tulee kiinnittyä laajempiin yhteiskunnallisiin kehityksiin. Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadatan tehokas hyödyntäminen on tärkeää, ja edistää yksinoikeusjärjestelmän täyden potentiaalinen käyttöönottoa haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta.

Ohjelman toimeenpanovaiheessa arvioidaan, onko tarkoituksenmukaista siirtää osa tutkimusrahoituksesta erillismomentilta rahoitettavaksi. (ks. luku 5.4.)

5.3 Ohjelman toimeenpano, arviointi ja seuranta

STM asettaa ohjausryhmän, joka seuraa ja arvioi rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanoa ja tavoitteiden toteutumista. Ryhmä toimii yhteistyössä rahapeliasioiden neuvottelukunnan kanssa. Ohjelman toimeenpanoa seuraava ohjausryhmä arvioi kehittyvän tietopohjan avulla sitä, miten rahapelijärjestelmän kehittämistoimet toteutuvat haittojen ehkäisyn näkökulmasta ja tekee esityksiä uusista ohjelman mukaisista kehittämistoimista.

Lainsäädännön muutostarpeiden arviointi tapahtuu luvussa 5.2 kuvatun täydentyvän tietopohjan mukaisesti. Ohjausryhmä seuraa kehittyvän tietopohjan avulla muiden maiden kokemuksia (erityisesti Pohjoismaat) sekä järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen kehitystä suhteessa toimiin. Ohjausryhmä raportoi huomioistaan rahapeliasioiden neuvottelukunnalle.

1. Kausi 2022–2023: suunnittelu ja aloitus (1,5 vuotta)

Rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanoa varten tehdään erillinen toimeenpanosuunnitelma. Toimeenpanosuunnitelmassa määritellään tarkemmat toimenpiteet, toimeenpanosta vastaavat tahot ja resurssit, joilla ne toteutetaan. Suunnitelman tekemisessä ovat mukana kaikki tahot, jotka ovat toteuttamassa ohjelmaa. Koordinaatiovastuu suunnitelman tekemisestä on STM:llä ja THL:llä.

Toimeenpanosuunnitelma rakentuu vaiheittain vuosien 2022 ja 2023 aikana. Työ käynnistyy valmistelemalla kohdassa 4.2 mainitun pelihaittakeskuksen käynnistäminen vuoden 2024 alusta ja valmistelemalla muu pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukevan uuden momentin mukainen työ. Tämän lisäksi käynnistetään kohdan 3.1 (Rahapelien toimeenpanon yhtenäinen ohjaus) toimeenpano.

Arpajaislain 52 §:n mukaista työtä kaudella 2024–2027 koskevat painopisteet ja resurssit määritellään STM:n johdolla ohjelman toimeenpanon valmistelun yhteydessä. Samassa yhteydessä valmistellaan pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukevan uuden momentin mukaisen toiminnan käynnistäminen.

2. Kausi 2024–2027: pääkausi (4 vuotta)

Neljän vuoden kausi, jolloin toimeenpannaan valtaosa rahapelipoliittisen ohjelman tavoitteista.

3. Kausi 2028–2030: seuranta ja arviointi (3 vuotta)

Viimeisellä kahden vuoden kaudella painottuu ohjelman toimeenpanon arviointi ja jatkon suunnittelu.

5.4 Ohjelman toimeenpanon rahoitus pelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi

Arpajaislain 52 §:n mukainen toiminta on osa tämän ohjelman toimeenpanoa. Toiminnasta aiheutuvat kulut veloitetaan arpajaislain mukaisesti.

Rahapeliuotoilla nykyisin rahoitettavien yleishyödyllisten toimintojen uutta rahoitusmallia koskevassa, parlamentaarisessa yhteistyössä valmistellussa yhteisymmärrysmuistiossa ehdotettiin uuden määrärahamomentin perustamista rahapelipoliittisen ohjelman tavoitteita ja toimenpiteitä tukemaan sekä muihin haittoja ehkäisevien toimenpiteiden valmisteluun ja toteutukseen. Määrärahamomentilla varmistettaisiin muistion mukaisesti rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen tehtävien panostuksien riittävyys sekä parannettaisiin panostusten läpinäkyvyyttä ja todennettavuutta.

Yhteisymmärrysmuistion mukaisesti rahapelipoliittisen ohjelman valmistelussa on arvioitu momentin käyttöönotto ja sen mukaisen rahoituksen kohdentamista osana pelihaittatyön kokonaisuutta. Valmistelussa on päädytty siihen, että uusi STM:n pääluokkaan sijoitettava valtion yleiskatteellisesta budjetista rahoitettava momentti on tarkoituksenmukaista perustaa pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukemaan.

Käyttöönoton yksityiskohdat, kuten lainsäädäntöpohja, käyttökohteet yksityiskohtaisesti sekä esitys rahoituksen tasosta valmistellaan rahapelipoliittisen ohjelman toimeenpanovaiheessa sen ensimmäisellä kaudella (2022–2023) STM:n johdolla siten, että määrärahamomentin mukainen toiminta käynnistyy vuoden 2024 alusta. Uusi momentti sijoitetaan STM:n pääluokkaan ja se rahoitetaan määräraha-kehystä. Uuden määrärahamomentin mukaisista resursseista tehdään esitys keväällä -23 valtiontalouden kehyksiin vuosille 2024–2027.

Momentilta rahoitetaan pelihaittakeskukseen sijoittuvat valtakunnalliset, sähköiset, anonyymit palvelut digi- ja rahapelihaittoihin ja tuetaan hyvinvointialueita pelihaittojen tuen ja hoidon kehittämisessä ja toteuttamisessa (ks. luku 4.2).

Toimeenpanovaiheessa STM:n johdolla arvioidaan lisäksi, onko tarkoituksenmukaista siirtää THL:n ulkopuolinen, nykyisin arpajaislain 52 §:n mukaisesti resursoitu tutkimus momentilta rahoitettavaksi.

Tämän lisäksi arvioidaan, onko tarkoituksenmukaista rahoittaa julkisen sektorin raha- ja digipelihaittoja ehkäisevää ja vähentävää kehittämistyötä momentilta valtionavustuksin (pois lukien arpajaislain 52 §:n mukaisesti resursoitu työ).

Vahvistetaan samalla yhteistyötä sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden digi- ja rahapelihaittatyön (nykyinen STEA-rahoitteinen sosiaali- ja terveysalan järjestöjen pelihaittatyö), arpajaislain 52 §:n mukaisen työn ja uuden rahoitusmomentin mukaisen työn välillä.

Liitteet

Liite 1: Rahapelipoliittisen ohjelman muodostaminen ja työskentely

Rahapelipoliittisen ohjelman valmistelusta vastasi poikkihallinnollinen virkamiestyöryhmä, johon kuuluivat jäsenet sosiaali- ja terveysministeriöstä, sisäministeriöstä, valtioneuvoston kansliasta, Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselta ja Poliisihallituksesta. Ryhmän puheenjohtaja oli sosiaali- ja terveysministeriöstä. Virkamiestyöryhmä kokoontui 10 kertaa 7.4.2021–23.3.2022. Ohjelmalla oli sihteeristö, johon kuului STM:n jäsen työryhmässä, STM:n nimeämä tekninen sihteeri sekä asiantuntijasihteeri THL:stä. Sihteeristö järjesti yhteensä 52 kuulemistä ja keskustelutilaisuutta, ja näiden sisältöjä käytiin läpi virkamiestyöryhmässä. Taustakokouksissa tavattiin esimerkiksi tutkijoita, asiantuntijoita eri hallinnonaloilta (STM, OKM, VNK) sekä ehkäisevän päihdetyön, palveluiden kehittämisen ja digipelaamisen asiantuntijoita. Valmisteluun kuului tutustuminen kansainvälisiin esimerkeihin rahapelipoliittisista ohjelmista ja strategioista (liite 2), minkä lisäksi tavattiin Ruotsin ja Norjan rahapelihaittoista vastaavien viranomaisten edustajia. Työryhmä kuuli sidosryhmiä rahapelitoiminnan ohjauksesta webropol -kyselyllä (liite 3), kansalaisia rahapelipoliittikan tavoitteista Ota kantaa -kyselyllä (liite 4) sekä järjestöjä rahapelihaittojen ehkäisystä ja tukipalveluiden järjestämisestä etäkuulemistilaisuudessa.

Ohjelman valmistelussa kuultiin seuraavia tahoja: STM:n Lapset ja nuoret -yksikkö, Palvelujärjestelmä-yksikkö, Toimintakyky-yksikkö, Tasa-arvo-yksikkö, STEA, Viestintä-yksikkö, Talousryhmä, Rahapelien haittariskien ja haittojen arviointiryhmä, THL:n Rahapelihaitat-tiimi, viestintä sekä Hyvinvoinnin ja terveyden edistäminen -yksikön työntekijöitä laajemmin, oikeusministeriö (talous- ja velka-asioiden näkökulmasta), Poliisihallitus, opetus- ja kulttuuriministeriö, Opetushallitus, valtiovarainministeriö, Veikkaus Oy, Turun yliopisto, Tampereen yliopisto, Oulun yliopisto, Helsingin yliopisto/CEACG, Takuusäätiö, Suomen Pankki, Tiltti, Sosped-säätiö, Alkoholitutkimussäätiö, A-klinikkasäätiö, Sininauhaliitto, Porin Sininauha, Ehyt ry, Kriminaalihuollon tukisäätiö, Suomen venäjänkielisten yhdistysten liitto, Terveen rahapelikulttuurin puolesta ry, SamiSoster ry, Suomen urheiluedonlyöjät ry, Suomen pokeriammatillaiset ry, Peluuri, Peliklinikka, Norjan rahapeliviranomainen (Lotteri- og stiftelsestilsynet), Ruotsin Kansanterveysvirasto (Folkhälsomyndigheten) ja Norjan DAM säätiö. Työryhmässä kuultiin lisäksi seuraavia henkilöitä: Erkki Liikanen, VNK:n osastopäällikkö Seppo Määttä ja Tapio Jaakkola.

Liite 2: Kansainvälisiä esimerkkejä rahapelipoliittisista ohjelmista

Kansainvälisesti rahapelihaittojen vähentämiseen tähtäävät eri maiden strategiat ja ohjelmat ovat useimmiten 3–5 vuoden ajanjaksoille laadittuja yleisiä toimenpideohjelmiä, joissa määritellään rahapelaamiseen liittyvien haittojen vähentämisen lähtökohdat, periaatteet ja päätavoitteet. Tavoitteiden toteuttamiseksi on strategioiden yhteyteen tai erillisiksi asiakirjoiksi laadittu toimeenpanosuunnitelmia, joissa esitellään keinoja ja suosituksia tavoitteiden toteuttamiseksi. Toimenpidesuunnitelmat ovat määritelty useimmiten joko vuoden tai kolmen vuoden ajanjaksoille. Toimenpiteiden toteutumista seurataan vuosiraporteilla ja/tai laatimalla kokonaisarviointi koko strategiakaudesta.

Pohjoismaisia rahapelistrategioita on tarkasteltu tämän ohjelman työskentelyssä erityisesti Ruotsin ja Norjan osalta. Ruotsissa rahapelit sisällytettiin ensimmäistä kertaa päihhteiden (alkoholi, huumeet, doping, tupakka ja rahapelit, ANDTS) kanssa samaan kokonaisuuteen [uudessa strategiassa](#). Hallituksen esityksessä asetettiin ANDTS-politiikan yhteisiä tavoitteita ja painopistealueittain seitsemän pitkän aikavälin tavoitteita sekä suunta, miten tavoitteita toimeenpannaan, koordinoidaan ja seurataan strategiakaudella 2022–2025. Strategian toteutumista seurataan vuosittain indikaattorien avulla ja strategiasta tehdään kokonaisarviointi. Strategia rakentuu kansanterveydelliseen näkökulmaan, ja keskiössä on kaikkien oikeus terveyteen ja oikeus nauttia parhaasta mahdollisesta fyysisestä ja henkisestä terveydestä. Muita ohjelmaa läpileikkaavia painopistealueita ovat riski- ja kohderyhmänäkökulma, viranomaisten ja muiden toimijoiden välinen yhteistyö, tasa-arvo ja sukupuolten tasa-arvo näkökulma, lasten ja nuorten erityinen suojelu, omaisten ja läheisten näkökulma, kansanterveyspolitiikka sekä ANDTS:n ympäristövaikutukset. Strategian päätavoitteet ovat saatavuuden vähentäminen, lasten ja nuorten suojeleminen, haitallisen rahapelaamisen vähentyminen, laadukas hoito ja tuki, haittojen vähentäminen sekä kansainvälinen yhteistyö ANDTS-politiikassa kansanterveysnäkökulmasta.

Norjan kuudes [perättäinen toimenpideohjelma rahapelipeli ongelmien torjumiseksi](#) vuosille 2022–2025 muodostuu kolmesta päätavoitteesta. Päätavoitteet on jaettu pienemmiksi osatavoitteiksi, jotka sisältävät toimenpiteitä tavoitteiden toteuttamiseksi. Ohjelmassa korostetaan sosiaalisen vastuun ottamista sekä painotettiin sosiaalipoliittista näkökulmaa pelipolitiikassa. Ohjelman kokonaisuuteen on sisällytetty rahapelaamisen ohella myös digipelaaminen. Lisäksi ohjelmassa huomioitiin teknologian kehityksen hyödyntäminen niin pelipalveluiden tarjoamisessa kuin pelihaittojen hallitsemisessa. Toimenpideohjelman ensimmäinen päätavoite on, että mahdollisimman harvalla on peliongelmiä. Sen osatavoitteena on kohdentaa tietoutta haavoittuvassa asemassa oleville. Toimenpiteiksi on määritelty ennaltaehkäisevää tiedottamista haavoittuville ryhmille niin digi- kuin rahapelaamisesta, valtakunnallisten rahapelihaittojen ehkäisyhankkeiden tukeminen ja tietotyön vahvistaminen osallistamalla viranomaiset yhteistyöhön eri verkostojen

kanssa. Toisena päätavoitteena on tiedon lisääminen ja jakaminen peleistä ja rahapelaamisesta. Osatavoitteina on kartoittaa säännöllisesti rahapelikäyttäytymistä ja rahapelihaittoja, lisätä rahapelaamisen käyttäytymisen ja sen sääntelyn tutkimusta, vahvistaa hoitotutkimusta, kehittää tutkimusympäristöjä ja verkostoja sekä lisätä tiedon jakamista raha- ja digipelaamisesta eri toimijoiden kesken. Toimenpiteitä ovat väestökyselyn ja yhteisen pohjoismaisen väestötutkimuksen toteuttaminen sekä vuosittainen raportti pelaamisesta Norjassa sekä tutkia raha- ja digipelaamista ja niihin liittyviä haittoja eri instituuteissa. Näiden lisäksi tavoitteena on lisätä tutkimusta digi- ja rahapeliongelmiensa hoidosta ja erityisesti digipeliongelmiensa hoidon menetelmistä. Tavoitteena on myös vahvistaa verkostoja ja kansallista osaamiskeskusta, järjestää yhteisiä konferensseja, vahvistaa tiedonvälitystä ja yhteistyötä rahoituslaitosten kanssa ja jatkaa peliteollisuuden vastuullisuusfoorumeita. Kolmantena päätavoitteena on varhainen tunnistaminen ja rahapeliongelman hyvä hoito. Sen osatavoitteina on kehittää edelleen ehkäisyyn, avun ja hoidon tarjoamista ja osaamista sekä erityisesti helposti saavutettavia tuen muotoja. Tavoitteina on terveydenhuollon ammattilaisten ja muiden työntekijöiden osaamisen lisääminen ja koulutusohjelmien jatkaminen. Lisäksi tavoitteena on etäpalveluiden kehittäminen, tiedon levittäminen, ilmaisen peliriippuvuussovelluksen luominen, kohdennettu tiedotus ja internet-pohjainen hoitojärjestelmän suunnittelu. Auttavan puhelimen kehittäminen ja rahapeliongelman parissa työskentelevien vapaaehtoisjärjestöjen ja toiminta- ja hankeapurahojen jatkaminen ja vahvistaminen ovat myös tavoitteina.

Pohjoismaiden lisäksi tarkasteltiin Australian, Uuden-Seelannin ja Iso-Britannian uusimpien strategioiden keskeisiä haittojen vähentämiseen liittyviä tavoitteita, ehkäisyyn ja hoitoon liittyviä suosituksia ja toimenpiteitä. [Australian strategian \(2019–2024\)](#), [Uuden-Seelannin strategian \(2019–2022\)](#) ja [Iso-Britannian strategian \(2019–2022\)](#) näkökulma on kansanterveydellinen. Strategioissa yhdistyvät esimerkiksi haittoja minimoivan rahapeli-politiikan varmistaminen, yhteistyön lisääminen eri toimijoiden välillä, haittojen parempi tunnistaminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, hoito- ja tukipalveluiden saataavuus, oikea-aikaisuus ja laatu sekä ammattitaidon ja tietoisuuden lisääminen rahapelihaitoista eri ryhmille. Lisäksi strategioissa on nostettu esiin tutkimuksen ja arvioinnin kehittäminen sekä indikaattorien hyödyntäminen haittojen seurannassa.

Liite 3: Sidosryhmäkysely rahapeli toiminnan sääntelystä, ohjauksesta ja valvonnasta

Rahapeli haittojen parissa työskenteleville keskeisille sidosryhmille toteutetussa kyselyssä selvitettiin näkemyksiä jo tehdyistä tai suunnitelluista rahapeli haittoja ehkäisevistä toimenpiteistä sekä rahapeli toiminnan ohjauksesta haittojen vähentämisen näkökulmasta. Kyselyyn saatiin yhteensä 26 vastausta järjestöistä, valtion viranomaisissa työskenteleviltä, tutkijoilta sekä muilta ehkäisyn ja hoidon toimijoilta.

Kyselyn perusteella ohjausjärjestelmän rakenteissa sekä lainsäädäntö- ja vastuullisuus-toimissa nähtiin kehitettävää. Useat kyselyyn vastanneet kokivat rahapeli toiminnan ohjausjärjestelmän monimutkaisena ja sekavana, jossa on liian paljon toimijoita ja päällekkäisiä tehtäviä. Toisaalta osa koki, että toimijoiden vastuut ja määritellyt tehtävät ovat selkeitä, mutta toimijoiden hajautettu malli aiheuttaa tehottomuutta ja kokonaisvastuunoton puutteen. Kyselyssä ehdotettiin muun muassa järjestelmän rakenteiden toimivuuden tarkastelua, roolien selkeyttämistä, omistajaohjauksen siirtämistä STM:öön ja vastuun keskittämistä uudelle riippumattomalle toimielimelle. Lisäksi esitettiin peliyhtiön vaikutusvallan kaventamista ja yhtiön asettamista selkeästi ohjattavan rooliin ohjausjärjestelmässä. Useat vastaajat näkivät, että rahapeli tuottojen edunsaajat osallistuvat rahapeli sääntelyyn ja ohjaukseen ja näkivät tämän ongelmana. Edunsaajien osallisuuden Veikkaus Oy:n hallintoneuvostossa ja rahapeli asioiden neuvottelukunnassa nähtiin aiheuttavan eturistiriitoja eikä sen nähty edistävän rahapeli haittojen ehkäisyä ja vähentämistä. Vastauksissa tuotiin esiin ehdotus tuotonjaon irrottamisesta ohjausrakenteista kokonaan puolueettoman järjestelmän varmistamiseksi. Edunsaajien yhteys rahapeli toiminnan tuottoihin ehdotettiin katkaistavaksi siirtämällä tuotto valtion yleiskatteelliseen budjettiin. Vastauksissa korostui näkemys, että Veikkaus Oy:n omistajaohjauksessa ei ole riittävästi toteutunut rahapeli järjestelmän tavoite haittojen ehkäisystä. Kyselyn vastausten mukaan yksinoikeusjärjestelmän perustana oleva haittojen ehkäisyn päätavoite tulisi varmistaa järjestelmän ohjauksessa selkeämmin kaikkien toimijoiden yhteiseksi tavoitteeksi ja ohjausjärjestelmän tavoite tuli määritellä selkeämmin.

Kyselyn vastauksissa katsottiin yleisesti, että tehdyt lainsäädäntö- ja vastuullisuus toimet¹ rahapeli haittojen ehkäisemiseksi olivat oikeansuuntaisia, mutta riittämättömiä. Keskeisinä asioina nousi esiin rahapeli en saatavuuden ja näkyvyyden vahvempi rajoittaminen, verkkorahapelaamiseen ja etenkin järjestelmän ulkopuolisten peliyhtiöiden saatavuuteen

¹ Sisäministeriön hanke arpajaislain uudistamisesta (SM051:00/2019) oli kyselyn toteutusvaiheessa kesken. Vastaa jille kuvattiin hankkeen pääasialliset tavoitteet ja tehtävät sekä kuvattiin Veikkaus Oy:n toteuttamia vastuullisuus toimia senhetkisen tilanteen mukaan (pakollisen tunnistautumisen aikaistettu käyttöönotto, pakolliset tappiorajat kivijalan nopearytmiseen pelaamiseen, asiamies pisteiden raha-automaattien määrän vähentäminen 43 %:lla 10 500 automaattiin ja automaattien määrän rajaaminen yhdessä myyntipaikassa enintään neljään).

puuttuminen. Ongelmallisena korostui raha-automaattien hajasijoittelu, jota ehdotettiin purettavaksi ja siirrettäväksi automaattit valvottuihin pelisaleihin. Raha-automaattien määrän vähentämistä ja aluekohtaisten riskitekijöiden huomioimista raha-automaattien sijoittelussa sai vastauksissa kannatusta. Tärkeänä nähtiin tappiorajojen tarkastelu haittojen näkökulmasta sekä pakollisen tunnistautumisen hyödyntäminen riskipelaamisen ja haitallisen pelaamisen tunnistamisessa ja pelirajoitusten tiukentamisessa. Myös pakollisen tunnistautumisen myötä kertyvää Veikkaus Oy:n pelaajadatan hyödyntämistä pelihaittojen tutkimuksessa ja ehkäisyssä sekä lainsäädännön ja toimeenpanon tietopohjaisessa kehittämisessä kannatettiin.

Ikäraja- ja valvonnan nähtiin nojaavan liikaa omavalvontaan. Vastauksissa ehdotettiin viranomaisvalvonnan lisäämistä ja rahapelien ikäraja- ja valvontaa liitettäväksi muiden ikäraja- ja valvottavien tuotteiden yhteyteen. Kyselyssä nähtiin, että rahapeli- ja valvontatuotteiden markkinointia tulisi rajoittaa lainsäädännöllä tiukemmin. Esille nousi mm. maltillisuuden varmistaminen Veikkauksen markkinoinnissa, tuoton käyttötarkoituksen hyödyntämisen kieltäminen markkinoinnissa, sponsorointi, järjestelmän ulkopuolisen markkinoinnin rajoittamisen tarve ja vaikeus sekä riittävien edellytysten turvaaminen valvonnan toimeenpanolle.

Vastauksissa pidettiin tärkeänä, että rahapelipoliittisessa ohjelmassa kirjatut tavoitteet ovat vaikuttavia ja konkreettisia ja ne hyväksytetään mahdollisimman korkealla tasolla. Ehdotetuille toimenpiteille ehdotettiin laadittavaksi aikataulutettu toimenpidesuunnitelma ja kehittämishankkeet sekä niiden vuosittainen seuranta ja raportointi. Vastauksissa korostui, että linjausten tulisi perustua tutkittuun tietoon ja ohjelmassa tulisi huomioida digipelaamisen ilmiöt.

Liite 4: Ota kantaa -kansalaiskysely rahapelipolitiikan tavoitteista

Rahapelipoliittisen ohjelman valmistelun tueksi toteutettiin verkossa Ota kantaa -palvelussa 2.–30.11.2021 kysely suomalaisesta rahapelaamisesta. Kyselyyn vastasi 451 vastaajaa. Kysymysten aiheina olivat rahapelaaminen suomalaisessa yhteiskunnassa, rahapelitoiminnan järjestäminen ja valvonta sekä rahapeliongelmiiin liittyvät palvelut. Tavoitteena oli karvoittaa kansalaisten ajatuksia ja mielipiteitä rahapelaamisesta Suomessa sekä pelaamisen aiheuttamien haittojen ehkäisemisestä.

Kyselyssä kannatettiin pääosin suomalaisen rahapelipolitiikan pohjautumista rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen sekä rahapelaamisen vähenemiseen. Vastauksissa korostettiin muun muassa tehokkaan valvonnan toteutumisen tärkeyttä erityisesti ikärajavallvonnan osalta, haittojen ennaltaehkäisyä ja velkaantumisen ehkäisyä. Päätöksenteon pitäisi keskittyä ongelmapelaamisen vähentämiseen. Vastausten mukaan rahapelikulutus on liian korkealla tasolla yhteiskunnassa ja rahapelitarjontaa ja sen näkyvyyttä tulisi rajoittaa haavoittuvassa asemassa olevien suojelemiseksi. Erityisen ongelmallisena nähtiin raha-automaattien sijoittelu julkisiin tiloihin. Esille nousi tarve panostaa tunnistamiseen, varhaiseen puuttumiseen, hoitoon ohjaamiseen ja monikanavaisten palveluiden tarjoamiseen.

Vastauksissa sekä yksinoikeusjärjestelmän purkamisen että sen säilyttäminen sai kannatusta. Lisensijärjestelmän kannatus korostui, mutta kannatusta sai myös nykyisen yksinoikeusjärjestelmän säilyttäminen. Yksinoikeusjärjestelmän mahdollistama valtion vahva rooli nähtiin potentiaalisena etuna, mutta vastauksissa painottui kuitenkin, ettei vahva rooli automaattisesti ole etu. Yksinoikeusjärjestelmän kehittäminen nähtiin tarpeelliseksi niissäkin vastauksissa, joissa sen säilyttämistä kannatettiin.

Kyselyn vastaajat katsoivat, että positiivisen pelikulttuurin vähentämiseksi markkinointia ja pelaamisen edistämistarkoituksessa annettavaa tuoteinformaatiota tulisi vähentää kaikkien rahapelien osalta. Peliriippuvuuden kannalta haitallisemmaksi tiedettyjä pelimuotoja tulisi kyselyn mukaan säännellä tiukemmin saatavuuden, näkyvyyden ja markkinoinnin osalta.

Vajaa puolet vastaajista arvioi, että rahapelien tarjoajien määrällä ei ole merkitystä haittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta. Yli kolmasosa vastaajista taas kannatti rahapelien tarjoajien määrän tiukkaan rajoittamiseen perustuvaa mallia ja näki, että se tarjoaa parhaat edellytykset haittojen ehkäisylle ja vähentämiselle.

Vastuu rahapelihaitoista kuului valtaosan mielestä valtiolle, kolmanneksen mukaan peliyhtiölle ja vain pienen osan mielestä pelaajalle itselleen. Peliyhtiön tehtävä

rahapelipolitiikassa nähtiin valtaosassa vastauksia olevan valtion ohjauspolitiikan toteuttaja vuorovaikutuksessa valtion kanssa. Haittojen ehkäisyn ja vähentämisen kannalta parhaana lisenssijärjestelmän mallina nähtiin tiukasti säännelty lisenssijärjestelmä, joka on läpinäkyvä, puolueeton ja intressiristiriidaton. Yksinoikeusjärjestelmän nähtiin toimivan hyvin, jos peliyhtiön roolia kavennetaan.

Kyselyn perusteella matalin kynnys hakeutua hoitoon eritasoisten peliongelmiin vuoksi olisi, jos palvelut nimettäisiin pelihaittapalveluiksi. Sana ”päihde” palveluiden yhteydessä voi vastausten mukaan harhauttaa rahapelihaittojen vuoksi apua hakevia. Rahapelihaittoista puhuminen laajemmin yhteiskunnassa madaltaisi kynnystä hakeutua palveluihin, ja tietoa palveluista pitäisi olla saatavilla pelaamisen yhteydessä. Kyselyssä nousi esiin, että oikeus saada hoitoa rahapeliongelmiin nähdään pääosin toteutuvan melko huonosti tai ei lainkaan. Hoitoon pääsyä tulisi parantaa lisäämällä kuntien ja tulevien hyvinvointialueiden vastuuta rahapeliongelmiin hoidosta, lisäämällä julkista keskustelua hoitoon pääsystä, tasaamalla alueellista epätasa-arvoa sekä ammattilaisten osaamisen kehittämällä. Mieluiten sote-ammattilaisten palveluja käytettäisiin tapaamalla kasvatustien työntekijän vastaanotolla. Osa vastaajista käyttäisi mieluiten verkkoterapiaa tai etäyhteyksin toteutettua palvelua. Rahapeliongelmiin liittyvää stigmaa ja leimaantumisen kokemusta voisi vastaajien mukaan vähentää lisäämällä tiedon jakamista, ihmisten rahapelihuolen ottamisella vakavammin palveluissa ja tarjoamalla taloudelliseen toipumiseen enemmän työkaluja. Kielteisen leiman vähentämiseksi toivottiin vähemmän puhetta rahapelaamisesta hyväntekeväisyytenä sekä Veikkaus Oy:n mainonnan vähentymistä.

Yleisesti kyselyn vastauksissa nähtiin, että haittojen vähentämiseksi rahapelien saatavuutta, näkyvyyttä ja markkinointia tulisi rajoittaa. Lisäksi peliriippuvuutta tulisi tuoda esiin enemmän yhteiskunnassa ja panostaa haittojen ennaltaehkäisyn lisäksi hoitoon. Nykyistä rahapelijärjestelmää ei pidetty toimivana ja kestäväksi mallina haittojen ehkäisylle niin kauan, kun edunsaajat osallistuvat järjestelmän ohjaukseen ja ovat riippuvaisia sen tuotoista.

Liite 5: Aiemmin tehtyjä selvityksiä rahapelihaittojen ehkäisystä

STM on julkaissut vuonna 2017 [selvityksen tutkimusnäytön valossa vaikuttavista rahapelihaittojen ehkäisyn keinoista](#) sekä [suunnitelman korjaavan työn järjestämiseksi](#). Rahapelioiden haittariskien arviointiryhmän [raportti rahapeliautomaattien ja automaattipelien haittojen hallinnasta](#) julkaistiin vuonna 2020. Rahapelioiden seuranta ja sen mitareita määritelleen työryhmän [loppuraportti rahapelioiden seurannan indikaattoreista](#) julkaistiin vuonna 2021. Päihde- ja riippuvuusstrategian valmistelun yhteydessä selvitettiin tarpeita ja keinoja rahapelioiden ehkäisyyn ja vähentämiseen. Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) rahapeli-markkinoita koskevasta hankkeesta julkaistiin viisi raporttia vuosina 2019–2021.

THL selvitti vuonna 2017 STM:n toimeksiannosta rahapeli- ja päihdeasiantuntijoista muodostetulla työryhmällä tutkimusnäytön valossa vaikuttavimpia rahapelioiden ehkäisytöitä ja niiden soveltuvuutta Suomeen. Työryhmä esitti kuutta vaikuttavaksi katsoomaansa sääntelytoimenpidettä rahapelioiden ehkäisemiseksi Suomessa: rahapelejä tarjoavien toimipisteiden maantieteellisen keskittymisen ja sijaintipaikkojen rajoittaminen, pelipisteiden määrän rajoittaminen (erityisesti rahapeliautomaattien osalta), pelaamisen rajoittaminen anniskelupaikoissa, pakollinen pelaajan tunnistautuminen, pakolliset pelaajan itse asettamat rajat pelikulutukselle, sekä pelaajan itselleen hakema pelikielto.

Suunnitelmassa rahapelioiden ehkäisyn ja korjaavan työn järjestämiseksi (2017) ehdotettiin useita valtakunnallisia, alueellisia ja paikallisia toimia. Suunnitelmassa nähtiin tärkeänä haittojen vähentämiseksi ja arpajaislain edellytysten toteutumiseksi kansallisen ohjelman laatiminen, rahapeliyhtiön omistajaohjauksen haittanäkökulman varmistaminen sekä rahoituksen turvaaminen rahapelioiden ehkäisyä ja vähentämistä toteuttaville toimijoille niin, että liikkumavapaus ja riippumattomuus toteutuvat. Tuki- ja hoitopalveluiden kehittämiseksi ja osaamisen vahvistamiseksi ehdotettiin perustettavan valtakunnallinen Pelihaittakeskus eli rahapelioiden vähentämisen kehittämis- ja tukikeskus, johon yhdistyisi nykyisiä toimijoita. Samaan yhteyteen ehdotettiin perustettavaksi THL:n koordinoima rahapelioiden ehkäisyn yhteistyöryhmä. Sote-alueille ehdotettiin ehkäisyn ja hoidon alueellista tukiresurssia. Suunnitelmassa korostettiin, että palvelutuottajat huomioisivat pelaajien ja läheisten palvelut osana sote-palveluita ja hoito ja tuki perustuisi hyviin käytäntöihin ja tieteellisen näyttöön perustuviin menetelmiin. Hoidon kehittämiseksi nähtiin tarpeelliseksi hoidon saatavuuden ja laadun parantaminen, keskeisten palveluiden välisen yhteistyön vahvistaminen ja talousneuvonnan tarjoaminen velkaantumisen ehkäisemiseksi. Suunnitelman sisältämät toimet Veikkauksen peli- ja pelaajadatan hyödyntämiselle paitsi haittojen ja pelitarjonnan seurannassa ja tutkimuksessa, myös ehkäisyn ja hoidon kehittämisessä ovat toteutuneet arpajaislain uudistuksen myötä. Keskeisinä tarpeina nähtiin Veikkauksen peli- ja pelaajadataan perustuvan arvioinnin kehittäminen, tietoon

pohjaava ehkäisevän ja korjaavan työn kehittäminen ja indikaattorien luominen rahapelihaittailmiön seurannalle. Lisäksi nähtiin tarpeelliseksi määrittellä Veikkauksen peli- ja pelaajadatan käyttöä eri tarkoituksiin.

Arviointiryhmän selvityksessä (2020) tarkasteltiin rahapeliautomaattien ja automaattien haittojen hallintaa saatavuuden ja saavutettavuuden, pelien ja peliympäristöjen piirteiden sekä pelirajoitusten ja pelaamisen hallintakeinojen näkökulmista. Selvityksessä todettiin, että erityisesti rahapeliautomaattien laaja saatavuus helposti saavutettavissa ympäristöissä sekä pelaamisen jatkuvuuteen kannustavat pelipiirteet lisäävät pelihaittoja. Tutkimusten mukaan haittojen ehkäisemiseen suunnatut pelaamisen hallintakeinot laaja-alaisesti toteutettuna ja pakollisena toimenpiteenä vähentävät haittoja. Arviointiryhmän selvityksen liitteenä on asiantuntijoiden tekemä tarkistuslista huomioitavista asioista rahapeliautomaattien sijoituspäätösten tekemisessä. Rahapelihaittojen ehkäisyn näkökulma huomioiden näitä asioita ovat esimerkiksi alueella olevien automaattien määrä suhteessa asukaslukuun, alueen asukkaiden tulot sekä lähellä olevat paikat, jossa asioi rahapelihaitoilta suojeltavia ryhmiä.

Rahapelihaittojen indikaattoreita määritellyt työryhmä (2021) pyrki löytämään eri käyttäjien tarpeita palvelevia ja eri tasoille (yksilö–yhteisö–yhteiskunta) soveltuvia indikaattoreita huomioitaviksi rahapelihaittailmiön seurannassa. Työryhmä luokitteli indikaattorit sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten haittojen osa-alueille sekä yksilö, yhteisö- ja yhteiskuntatasoille. Indikaattoreista lähes kaikki painottuivat ongelmanäkökulmaan ja yksilötasolle. Työryhmä esitti, että yhteisö- ja yhteiskuntatasoisia rahapelihaittainsidikaattoreita kehitetään koordinoitusti yhteistyönä rahapelihaittojen parissa työskentelevien tahojen ja asiantuntijoiden kesken sekä tarkastellaan mahdollisuutta kehittää indikaattoreita kohderyhmälähtöisesti sekä luoda yhdistelmäindikaattoreita. Työryhmän haasteeksi osoittautuneita liikesalaisuuden ja henkilötietojen suojan asettamia rajoituksia Veikkauksen datan hyödyntämiselle ja tietojen vaihdolle eri osapuolten välillä on loppuraportin julkaisun jälkeen ratkaistu arpajaislain uudistuksessa. Indikaattoreita on mahdollista kehittää ja täydentää sitä mukaan, kun niitä koskeva tieteellinen tieto kehittyy. Työryhmä totesi, että indikaattorityötä jatketaan rahapelioliittisen ohjelman yhteydessä kehittämällä rahapelihaittojen seurannalle kattavat ja tarkoituksenmukaiset mittarit, jotka mahdollistavat kansallisen haittojen tavoitetason määrittelyn.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston (KKV) hankkeen [rahapelijärjestelmää koskevassa raportissa](#) nostettiin esiin, että monen toimijan kentässä tapahtuvaan rahapelijärjestelmän valvontaan tarvitaan selkeyttä ja tehokkuutta sekä rahapelisääntelyyn tehostamista ja keskittämistä. [Markkinointia koskevassa raportissa](#) todettiin tarve markkinointisääntelyn täsmenämiseksi tulkintalinjojen selkeyttämiseksi ja sääntelyn vastaisesta toiminnasta langetettavien sanktioiden korottamiselle. [Vastuullisuutta koskevassa raportissa](#) korostettiin sitä, ettei vastuun tule olla pelkästään yksilöllä itsellään vaan pelaajilla on oltava kattavasti ja

mahdollisimman vaivattomasti tarjolla työkaluja ja keinoja pelaamisensa estämiseen niin määrääjäksi kuin pysyvästi. Riippumattomat rahapelitutkimukset ja rahapelaamisesta raportointi sekä niiden avoimuus ja läpinäkyvyys nähtiin keskeisenä vastuullisen rahapelitoiminnan onnistumisessa. Peliyhtiön tutkimuksia olisi tarpeen hyödyntää vain yhtiön sisällä. Raportissa katsottiin tarpeelliseksi luoda riippumaton, raportoinnista, tutkimuksesta sekä vastuullisuustoimenpiteiden vaikuttavuudesta vastuussa oleva toimija. [Rahapelipoliittisen ohjausjärjestelmän nykytilaa ja muutosta](#) käsittelevässä raportissa katsottiin, että ohjaamisen tulee perustua toistuvaan tavoitteiden asettamiseen, siihen tähtäävien toimien valitsemiseen ja niiden onnistumisen arvioimiseen. Haittojen vähentämistavoitteiden tulisi olla riittävän yksilöityjä ja konkreettisia. [Loppuraportissa](#) KKV ehdotti hyväksyttävän ja yhteiskunnan hyvinvointia edistävän ohjausjärjestelmän toimivuuden kannalta parhaaksi rakenteelliseksi ratkaisuksi omistajaohjausvastuun siirtämistä sosiaali- ja terveysministeriöön ja samalla rahapelituottojen siirtämistä yleiskatteelliseen budjettiin.

Päihde- ja riippuvuusstrategian valmistelua varten järjestettiin verkossa kaksi laajaa kirjallista kuulemistä keväällä 2020 ja erillinen tutkijatapaaminen sekä yhteistyötapaamisia verkossa valtiohallinnon kehittämishankkeiden ja viranomaisten kanssa. Lisäksi THL valmisti [taustaselvityksen](#) työn tueksi. Ministeri Kiurun johdolla järjestettiin kaksi pyöreän pöydän tilaisuutta maaliskuussa 2021. Kaikissa näissä on käsitelty yhtenä osa-alueena rahapelaamista. Taustaselvityksessä kuvattiin rahapeli-ilmiön tilanne yhteiskunnassa sekä kulutus- ja haittatietojen lisäksi ajantasaisimmat tiedot sääntelystä, politiikasta, ennaltaehkäisystä ja palvelujärjestelmästä. Rahapelaaminen on yleistä Suomessa ja se on muuttunut satunnaisemmaksi. Alaikäisten rahapelaaminen ei ole vähentynyt vuoden 2015 jälkeen. Rahapelaaminen aiheuttaa sosiaalista eriarvoisuutta, sillä pienempituloiset kuluttavat suhteessa tuloihinsa enemmän rahaa pelaamiseen kuin suurempituloiset. Ilmiönä auttavissa palveluissa on havaittu vakava velkaantuminen, johon osittain vaikuttaa pikavippien ja kulutusluottojen helppo saatavuus. Suomalaisten asenteet rahapelaamista kohtaan ovat lisääntyneestä kriittisyydestä huolimatta edelleen myönteisiä.

Taustaselvityksessä todettiin ehkäisevän päihdetyön osalta, että kunnat ovat lisänneet rahapelihaittojen ehkäisytyötä Pakka-toimintamallin mukaisina toimina, mutta siihen resursointi on heikkoa suuressa osassa kunnista. Sote-uudistuksen myötä tavoitteena on vahvistaa ehkäiseviä ja edistäviä palveluita varmistamalla varhainen puuttuminen. Palveluissa tulisi varmistaa puheeksiotto, mini-interventio ja rahapeliongelman rakenteellinen kirjaaminen. Nykyisessä palvelujärjestelmässä rahapelihaittojen ehkäisytyön käytännöt ja koordinaatioresurssit puuttuivat tai ovat sattumanvaraisia, palvelut ovat saavuttamattomissa sekä hoidon ja tuen saatavuus on kapea-alaista ja vaihtelee alueittain. Selvityksessä kiinnitettiin huomiota rahapelaamisen sukupuolittuneeseen luonteeseen, mikä tulisi huomioida ehkäisevässä työssä kehittämällä sukupuolisensitiivisiä menetelmiä varhaiseen tunnistamiseen ja ennaltaehkäisyyn. Korjaavassa työssä puolestaan tulisi huomioida sukupuolten erilaiset palvelutarpeet sekä sosiaaliset ja kulttuurilliset erityispiirteet.

Korona vaikutti rahapelaamiseen vähentävästi, mutta Peluurin asiakkailla vakavista rahapeliongelmista kärsivien henkilöiden tilanne vaikutti pahentuneen entisestään poikkeusolojen aikana.

Ministeri Kiurun pyöreään pöydän tilaisuuden keskusteluista/kyselyssä keskeisiä esiin nousseita asioita olivat rahapeliin saatavuuden osalta runsas automaattien määrä, verkkopelaaminen ja kansainvälisten nettipeliin lisääntyminen. Haitalliseen rahapelaamiseen liittyvä stigman vähentämiseksi tarvitaan lisää tietoa rahapelaamisesta niin tutkimukseen, yleiseen keskusteluun kuin ammattilaisten keskuuteen. Rahapeli-ongelman tunnistamisen ja pitkittymisen ongelmana on ammattilaisten osaamisen puute sote-palveluissa ja puhekeskustelussa, joten perusosaaminen tulisi varmistaa sote-alan peruskoulutuksissa ja täydennyskoulutuksissa. Myös lainsäädännön puutteiden korjaaminen, päätöksenteon rakenteen yhtenäistäminen sekä sääntelyn ja valvonnan tiukentaminen edesauttaisivat peliongelmiin ehkäisyä ja vähentämistä. Muina haasteina nähtiin raha- ja digipelaamisen yhdistyminen, rahapeli-ongelmaan liittyvät muut samanaikaisongelmat, läheisten ongelmat, velkaantuminen ja muu rikollisuus. Kyselyn vastauksissa rahapeli-haittojen ehkäisyn tärkeimpinä kehittämistoimina esitettiin saatavuuden rajoittamista sekä rahapeli-haittojen ehkäisyn liittämistä kouluissa, oppilaitoksissa ja työpaikoissa tehtävään ehkäisevään päihdetyöhön.

Liite 6: Raha- ja digipelaamisen yhteyksiä ja uusia ilmiöitä

Loot boxeja on ilmiönä käsitelty Loot box -työryhmässä, johon tällä hetkellä kuuluvat Poliisihallitus, Kansallinen audiovisuaalinen instituutti, Terveysten- ja hyvinvoinnin laitos sekä e-urheilun, digipelien ja rahapelaamisen yhteyttä tutkiva yliopistotutkijajäsen. Työryhmä on kuullut muun muassa kokemusasiantuntijoita, pelialan parissa työskenteleviä sekä tutkijoita. Työryhmän työskentely on painottunut haittojen tunnistamiseen sekä kansainvälisen sääntelykehityksen, uutisoinnin, tutkimuksen että myös rinnakkaisilmiöiden seurantaan.

Loot boxit eli yllätyslaatikot ovat digipelien lisäominaisuus, joka on levinnyt digipelien rahanansaintamallina laajalle ja aiheuttanut paljon keskustelua erityisesti digipeliharastajien keskuudessa. Loot boxit sisältävät satunnaisesti saatavia virtuaaliesineitä, joita voi käyttää digipeleissä. Loot boxit ovat lähtökohtaisesti sidottu tiettyyn peliin tai pelien jakelualustaan ja niiden ominaisuudet vaihtelevat pelikohtaisesti. Loot boxien avaamisen lisäksi loot boxeihin liittyy niiden sisällöllä käytävää arpajais- tai uhkapelinomaista toimintaa kolmannen osapuolen ylläpitämällä vedonlyöntisivustoilla (skins betting).

Loot boxien avaamiseen liittyy usein arpajaisten ominaisuuksia, kuten sattumaa ja vastikkeellisuutta. Visuaalisesti loot boxin avaaminen voi muistuttaa esimerkiksi pyörivää rulettipyörää. Arpajaislain kannalta loot boxien tulokannanvaraisin piirre on voiton rahanarvoisuus. Loot boxin sisältämä voitto voi olla tosiasiallisesti rahanarvoinen, jos loot boxin sisältö muunnetaan rahaksi tai tavaraksi esimerkiksi kolmannen osapuolen, eli muun kuin pelin jakelualustan tai pelin kehittäjän/julkaisijan ylläpitämällä sähköisellä kauppapaikalla.

Loot boxit koskevat laajasti digipelejä harrastavia ikäryhmiä, mutta erityisesti lasten ja nuorten pelaajien kohdalla maksullisiin loot boxeihin liittyvät ongelmat voivat korostua esimerkiksi annettavan tuoteinformaation, kuten harvinaisempien esineiden saantitodennäköisyyksien ilmoittamisen, sekä vaikuttajamarkkinoinnin ja tuotehoukuttelevuuden myötä.

Loot boxit voidaan tulkita tavara-arpajaisiksi, jos edellä mainitut arpajaislain mukaiset edellytykset täyttyvät ja loot boxista saatava aineeton voitto katsottaisiin tavara-arpajaisten määritelmän mukaiseksi tavaraksi tai palveluksi muunnettaviksi lahja- tai ostokorteiksi. Tavara-arpajaisia säännellään arpajaislailla ja arpajaiset saa lähtökohtaisesti toimeenpanna vain viranomaisen antamalla luvalla yleishyödyllisessä tarkoituksessa. Arvio arpajaislain kriteeristön täyttymisestä edellyttää tapauskohtaista kokonaisharkintaa loot boxin ominaisuuksista.

Virtuaalivaluutat ovat saaneet koko ajan vahvempaa jalansijaa rahapelimaailmassa. Jotkut EU-alueella toimivat kasinot tarjoavat palvelua, jossa voi siirtää pelitilille virtuaalivaluuttaa,

joka muutetaan rahapeliyhtiön toimesta euroiksi, kun summa siirretään pelitilille. Suurempi huolenaihe ovat kuitenkin rahapelisivustot, joiden pelitileille voi siirtää virtuaalivaluuttaa sellaisenaan, pelata virtuaalivaluutalla ja kotiuttaa voitot virtuaalivaluutan muodossa. Näitä rahapelitoimijoita on tiedossa muutamia ja ne toimivat pääosin EU-alueen ulkopuolelta käsin. Arpajaislain soveltamisen näkökulmasta nämä toimijat ovat haastavia, koska viranomaisten tulkinnat virtuaalivaluutan rinnastamisesta rahaan vaihtelevat. Arpajaislaissa rahapeleillä tarkoitetaan nimenomaan sellaisia arpajaisia, joista pelaaja voi voittaa rahaa. Tämän vuoksi virtuaalivaluuttojen kehitys voi vaatia arpajaislainsäädännön muutoksia sen välttämiseksi, että rahapeliyhteisöt, jotka maksavat voitot virtuaalivaluutan muodossa eivät olisi rahapelisääntelyn alaisia.

Erityisesti Irlannissa ja Iso-Britanniassa on havaittu uusi arpajaisten muoto, ns. rafflet. Näissä arvonnoissa mikä tahansa taho, vaikkapa yksityishenkilö, voi ilmoittaa omaa omaisuuttaan arvannon palkinnoksi ja määritellä arvalle hinnan. Arvonnoissa on ollut palkintoina mm. autoja ja taloja ja arpojen hinnat ovat olleet jopa kymmeniä tuhansia euroja. Paikallisesti arvontoihin on puututtu verotusteknisesti, mutta toiminta on siitä huolimatta jatkunut. Paikallisten viranomaisten yhtenä huolenaiheena on arvontoihin sisältyvä mahdollisuus huijauksiin sekä rahanpesuun.

LÄHTEET

Abbott, Max – Binde, Per – Clark, Luke – Hodgins, David – Johnson, Mark – Manitowabi, Darrel – Quilty, Lena – Spångberg, Jessika – Volberg, Rachel – Walker, Douglas – Williams, Robert. 2018. Conceptual Framework of Harmful Gambling: An International Collaboration, Third Edition. Gambling Research Exchange Ontario (GREQ), Guelph, Ontario, Canada. <https://doi.org/10.33684/CFHG3.en>

A-klinikkasäätiö. 2022. Tuore tutkimus: Hyvinvointialueita odottavat päihdehoitoon liittyvät haasteet. <https://www.a-klinikka.fi/ajankohtaista/tiedote/tuore-tutkimus-hyvinvointialueita-odottavat-paihdehoitoon-liittyvat-haasteet>.

Browne, Matthew – Volberg, Rachel – Rockloff, Matthew – Salonen, Anne H. 2020. The prevention paradox applies to some but not all gambling harms: Results from a Finnish population representative survey. *Journal of Behavioral Addictions* 9, 371–382. <https://doi.org/10.1556/2006.2020.00018>.

Castrén, Sari – Mustonen, Terhi – Hylkilä, Krista – Männikkö, Niko – Kääriäinen, Maria – Raitasalo, Kirsimarja. 2022. Risk factors for excessive social media use differ from those of gambling and gaming in Finnish youth. *International Journal of Environmental Research and Public Health* 19 (4), 2406.

Castrén, Sari – Lind, Kalle – Hagfors, Heli – Salonen, Anne H. 2021. Gambling-related harms for affected others: a Finnish population-based survey. *International Journal of Environmental Research and Public Health* 18 (18), 9564. <https://doi.org/10.3390/ijerph18189564>.

Eduskunnan vastaus. EV 226/2021 – HE 135/2021 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskunnanVastaus/Sivut/EV_226+2021.aspx

Ehkäisevän päihdetyön toimintaohjelma: Alkoholi-, huume- ja rahapelihaittojen sekä tupakoinnin vähentäminen. 2015. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2015:19. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3746-8>

En förnyad strategi för politiken avseende alkohol, narkotika, dopning, tobak och nikotin samt spel om pengar 2021–2025. Regeringens proposition 2020/21:132. <https://www.regeringen.se/49506b/contentassets/00420d7da29847788a7dad65075ad7d4/prop-2020-21-132.pdf>

Grönroos, Tanja – Kouvonen, Anne – Kontto, Jukka – Salonen, Anne H. 2021. Socio-Demographic Factors, Gambling Behaviour, and the Level of Gambling Expenditure: A Population-Based Study. *Journal of Gambling Studies* 2021. <https://doi.org/10.1007/s10899-021-10075-6>.

G20/OECD Principles of Corporate Governance. 2020. OECD. <https://www.oecd.org/corporate/principles-corporate-governance/>

Hallintovaliokunnan mietintö. HaVM 18/2021 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Sivut/HaVM_18+2021.aspx

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. HE 135/2021 vp. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_135+2021.pdf

Handlingsplan mot spilleproblemer 2022–2025. Kultur-og likestillingsdepartementet. 2022. Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon 02/2022. https://www.regjeringen.no/contentassets/2c3a1fa0e-0264fa296d8a4ef57e14da8/v-1030_handlingsplan-mot-spilleproblemer-2022-2025.pdf

Heiskanen, Maria – Hellman, Matilda – Jaakkola, Tapio – Kinnunen, Jani – Levitski, Andres – Lerkkanen, Tuulia – Marionneau, Virve – Oksanen, Atte – Pajula, Mari – Salonen, Anne. 2020. Rahapelautomaattien ja automaattipelien haittojen hallinta: Rahapelien toimeenpanosta aiheutuvien haittariskien ja haittojen arviointiryhmän ohjauksessa tehty selvitys. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:25. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-6873-8>

Heiskanen, Maria – Matilainen, Riitta. 2020. Baby boomers as gamblers: recognizing and preventing gambling harm with intersectional approach. *Public Health* 184, 5–10.

Hyvinvoinnin, terveyden ja turvallisuuden edistäminen 2030. Valtioneuvoston periaatepäätös. 2021. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:14. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-864-2>

Järvinen-Tassopoulos, Johanna – Marionneau, Virve – Lerkkanen, Tuulia. 2020. Rahapelaaminen koronapandemian aikana. Kokemuksia riskeistä ja muutoksista. *Tiede & Edistys* 4/2020.

Järvinen-Tassopoulos, Johanna – Kesänen, Minna. 2021. Rahapeliongelman kohtaaminen sosiaalityössä. Pelihaitat, tukiaineisto. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140918/URN_ISBN_978-952-343-612-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Karsimus, Tuija – Günther, Kirsi. 2021: Pakollisen tunnistautumisen tuomat vastuut ja uhat arpajaislain lakimuutosesitykseen annetuissa lausunnoissa. *Yhteiskuntapolitiikka* 86 (4), 395–405.

Kinnunen, Jani – Taskinen, Kirsi – Mäyrä, Frans. 2020. Pelaajabarometri 2020: Pelaamista koronan aikaan. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1786-7>

Kotovirta, Elina – Markkula, Jaana – Pajula, Mari – Paavola, Meri – Honkanen, Reetta – Tuominen, Ismo. 2021. Päihde ja riippuvuusstrategia, Yhteiset suuntaviivat vuoteen 2030. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2021:17. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-9891-9>

Latvala, Tiina – Lintonen, Tomi P. – Browne, Matthew – Rockloff, Matthew – Salonen, Anne H. 2021. Social disadvantage and gambling severity: a population-based study with register-linkage. *European Journal of Public Health* 31 (6), 1271–1223.

Maliranta, Mika. 2021. Näkökulmia suomalaiseen rahapelaamiseen. KKV:n rahapeliselvitykset 2019–2021. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 4/2021. <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2021/11/2021-kkv-selvitys-4-2021-nakokulmia-suomalaiseen-rahapelaamiseen.pdf>

Marionneau Virve – Egerer, Michael – Nikkinen, Janne. 2021. How do state gambling monopolies affect levels gambling harm? *Current Addiction Reports* 8, 225–234.

Marionneau, Virve – Nikkinen, Janne. 2020. Stakeholder interests in gambling revenue: an obstacle to public health interventions? *Public Health* 184, 102-106.

Marionneau, Virve – Berrett, Sébastien. 2018. Gambling for the state: The collection and redistribution of gambling proceeds in France. Teoksessa *Gambling policies in European welfare states. Current challenges and future prospects*. Toim. Michael Egerer, Virve Marionneau ja Janne Nikkinen. Palgrave MacMillan, 17–35.

National Strategy to Reduce Gambling Harms. Gambling Commission. UK 2019. <https://www.gamblingcommission.gov.uk/about-us/reducing-gambling-harms>

Oksanen, Atte – Mantere, Eerik – Vuorinen, Ilkka – Savolainen, Iina. 2022. Gambling and online trading emerging risks of real-time stock and cryptocurrency trading platforms. *Public Health* 205, 72–78. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-202204042987>

Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019. Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>

Partanen, Airi – Kuussaari, Kristiina – Viskari, Inari – Kesänen, Minna – Heiskanen, Maria. 2021. Päihdepalvelujen asiakkaat. Teoksessa Kestilä, Laura ym. (toim.) *Covid-19-epidemian vaikutukset hyvinvointiin, palvelujärjestelmään ja kansantalouteen*. Asiantuntija-arvio, kevät 2021. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/142536/THL_Rap3_2021-Covid-seuranta%20kev%20a4t%202021_f_web.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Pöyry, Lasse – Maliranta, Mika. 2021. Rahapelipoliittisen ohjausjärjestelmän nykytila ja muutos. Tavoitteiden asettamisestatoteutukseen ja seurantaan. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 3/2021. <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2021/11/2021-kkv-selvityksia-3-2021-rahapelipoliittisen-ohjausjarjestelman-nykytila-ja-muutos.pdf>

Rahapelituotoilla rahoitettavien yleishyödyllisten toimintojen uusi rahoitusmalli. Yhteisymmärrysmuistio. Valtioneuvoston kanslia 2022. https://vnk.fi/documents/10616/104236898/Rahapelituotoilla+rahoitettavien+yleishy%C3%B6dyllisten+toimintojen+uusi+rahoitusmalli_FINAL.pdf/a623bb09-b3a3-4230-308f-500b88f34862/Rahapelituotoilla+rahoitettavien+yleishy%C3%B6dyllisten+toimintojen+uusi+rahoitusmalli_FINAL.pdf?t=1644326410914

Raijas, Anu – Pirilä, Maria. 2019. Rahapelijärjestelmät – suomi ja muut maat. Kilpailu- Ja Kuluttajaviraston selvityksiä 4/2019. <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2021/11/2019-kkv-selvityksia-4-2019-rahapelijarjestelmat.pdf>

Raijas, Anu – Pirilä, Maria. 2019. Vastuullisuus rahapelitoiminnassa. Kilpailu- Ja Kuluttajaviraston selvityksiä 7/2019. <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2021/11/2019-kkv-selvityksia-7-2019-vastuullisuus-rahapelitoiminnassa.pdf>

Raisamo, Susanna. 2018. Harm caused by gambling among nonproblem gamblers. Is a whole-of-population approach undervalued? *Scandinavian Journal of Public Health* 46(5), 503–504. <https://doi.org/10.1177/1403494817744073>

Raisamo, Susanna (toim.). 2021. Rahapelihaittojen seurannan indikaattorit: Rahapelihaittojen seuranta ja sen mittareita määritelleen työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen raportteja ja muistioita 2021:2 <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8451-6>

Reith, Gerda – Wardle, Heather. 2022. The Framing of Gambling and the Commercial Determinants of Harm: Challenges for Regulation in the UK. Teoksessa Nikkinen, Janne – Marionneau, Virve – Egerer, M. (toim.) *The Global Gambling Industry*. Glücksspielforschung. Springer Gabler, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-35635-4_6

Roukka, Tomi – Salonen, Anne. 2019. The winners and the losers: Tax incidence of gambling in Finland. *Journal of Gambling Studies* 2019. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10899-019-09899-0>

Salonen, Anne – Lind, Kalle – Hagfors, Heli – Castrén, Sari – Kontto, Jukka. 2020. Rahapelaaminen, peliongelmat ja rahapelaamiseen liittyvät asenteet ja mielipiteet vuosina 2007–2019. Suomalaisten rahapelaaminen 2019. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Raportti 18/2020. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/140820/RAP2020_018_Rahapelaaminen%20peliongelmat%20ja%20rahapelaamiseen%20liittyv%C3%A4t%20asenteet%20ja%20mielipiteet%20vuosina%202007-2019_s.pdf

Salonen, Anne – Kontto, Jukka – Alho, Hannu – Castrén, Sari. 2017. Suomalaisten rahapelikulutus – keneltä rahapeliyhdistöiden tuotot tulevat? *Yhteiskuntapolitiikka* 82 (5) <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2017102550286>

Selin, Jani – Nyrhinen, Riku. 2022. Rahapelituottojen edunsaajien rahapelipoliittinen asemituminen vuosina 2016–2021. *Yhteiskuntapolitiikka* 87 (2). <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2022030822387>

Selin, Jani – Simonen, Jenni – Alho, Hannu – Castrén, Sari – Järvinen-Tassopoulos, Johanna – Karlsson, Thomas – Nikkinen, Janne – Salonen, Anne – Warpenius, Katarina. 2017. Sääntelyyn perustuvat rahapelihaittojen ehkäisytoimet ja niiden soveltuvuus Suomen rahapelijärjestelmään. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:43. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3895-3>

Sulkunen, Pekka – Babor, Thomas F. – Örnberg, Jenny C. – Egerer, Michael – Hellman, Matilda – Livingstone, Charles – Marionneau, Virve – Nikkinen, Janne – Orford, Jim – Room, Robin – Rossow, Ingeborg. 2018. *Setting limits: Gambling, science and public policy*. Oxford University Press.

Suomi tasa-arvon kärkimaaksi. Hallituksen tasa-arvo-ohjelma 2020–2023. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2020:35. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8363-2>

Strategy for gambling harm prevention in the ACT. A public health approach 2019 – 2024. ACT Gambling and Racing Commission. Australia 2019. https://www.gamblingandracing.act.gov.au/__data/assets/pdf_file/0009/1436580/Strategy-for-gambling-harm-prevention.pdf

Strategy to Prevent and Minimise Gambling Harm 2019/20 to 2021/22. Ministry of Health. New Zealand Government 2019. <https://www.health.govt.nz/system/files/documents/publications/hp7137-strategy-minimise-gambling-harm-jun19.pdf>

Suunnitelma rahapelihaittojen ehkäisyn ja korjaavan työn järjestämiseksi Suomessa – Asiantuntijaryhmän työhön perustuva esitys 11.10.2017. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:42. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3894-6>

Vaurautta vastuullisella omistajuudella. Valtioneuvoston omistajapolitiikkaa koskeva periaatepäätös 8.4.2020. Valtioneuvoston kanslia 2020. https://vnk.fi/documents/10616/5661433/Valtioneuvoston+omistajapolitiikka+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_08042020.pdf/fde12e21-f85e-4ff8-f5c7-5110301944eb/Valtioneuvoston+omistajapolitiikka+periaatep%C3%A4%C3%A4t%C3%B6s_08042020.pdf

Vorma, Helena – Rotko, Tuulia – Larivaara, Meri – Koslof, Anu. Kansallinen mielenterveysstrategia ja itsemurhien ehkäisyohjelma vuosille 2020–2030. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisu 2020:6. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-4139-7>

Wardle, Heather – Reith, Gerda – Langham, Erika – Rogers, Robert D. 2019. Gambling and public health: we need policy action to prevent harm. *BMJ* 2019; 365. <https://doi.org/10.1136/bmj.l1807>

Warpenius, Katarina (toim.), Alkoholi-, tupakka-, huumausaine- ja rahapelitilanne Suomessa – Päihde- ja riippuvuusstrategian taustaselvitys. Työpöytä 4/2021. THL. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-343-622-0>

Wilska, Terhi – Anna – Sirola, Anu – Nuckols, Julia – Nyrhinen, Jussi. 2021. Koronavuosi kolmessa maassa. Tutkimus COVID-19 -pandemian vaikutuksista arkeen, kulutukseen ja digikäyttäytymiseen Suomessa, Ruotsissa ja Iso-Britanniassa. Jyväskylän yliopiston kauppakorkeakoulu. Julkaisut 213/2021. https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/76717/KORONAVUOSI_KOLMESSA_MAASSA.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Tuorila, Helena. 2019. Veikkauksen rahapeliin markkinointi ja markkinoinnin vastuullisuus, Kilpailu- Ja Kuluttajaviraston selvityksiä 5/2019. <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2021/11/2019-kkv-selvityksia-5-2019-veikkauksen-rahapeliin-markkinointi-ja-markkinoinnin-vastuullisuus.pdf>

Säädökset:

Arpajaislaki (1047/2001) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011047>

Laki ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä (523/2015) <https://finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150523>

Laki valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta (1368/2007) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20071368>

Laki yksityishenkilön velkajärjestelystä (57/1993) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1993/19930057>

SNELLMANINKATU 1, HELSINKI
PL 23, 00023 VALTIONEUUVOSTO
valtioneuvosto.fi
julkaisut.valtioneuvosto.fi

ISBN: 978-952-383-871-0 PDF
ISBN: 978-952-383-855-0 nid.
ISSN: 2490-0966 PDF
ISSN: 2490-0613 nid.