

Sisäministeriö

Viite: VN/27332/2023

## **Lausuntomme ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi**

The Finnish Gambling Consultants Oy (myöhemmin FGC) kiittää mahdollisuudesta esittää lausunto uutta rahapelijärjestelmää koskevasta lainsäädäntöesityksestä. FGC on runsaat neljä vuotta toiminut suomalainen konsulttiyritys, joka tarjoaa palveluitaan rahapelialaan liittyville toimijoille. Asiakkainamme on ollut rahapeliyhtiöitä, teknologiatoimittajia, maksunvälittäjiä, mediayhtiöitä, urheilujärjestöjä sekä viranomaistahoja. FGC:n perustajina ja osakkaina ovat kaksi kokenutta rahapelialan ammattilasta Jari Vähänen ja Reijo Anttila, joilla on yhteensä noin 50 vuoden kokemus kotimaisten rahapelialan yksinoikeustoimijoiden erilaisista johto- ja asiantuntijatehtävistä.

### **Taustaa**

FGC haluaa kiittää hallitusta esityksestä, jossa Suomen rahapelimarkkina on tarkoituksena osittain vapauttaa kilpailulle. Lakiesityksen esityöt osiossa on hyvin kuvattu tilanne, johon nykyisen yksinoikeusmallin mukainen rahapelijärjestelmä on Suomen rahapelimarkkinan vienyt. Järjestelmän kanavointikyky kilpailluissa tuoteryhmissä on painunut jo liian alas. Uutta järjestelmää suunniteltaessa onkin ensiarvoisen tärkeää se, että järjestelmän kanavointikyky kyetään palauttamaan tarpeeksi korkeaksi, mielellään lähelle 90 % tasoa. Rahapeliä toimintaa kontrolloivat vastuullisuustoimeenpiteet jäivät tehottomiksi ilman riittävän korkeaa kanavointiastetta, koska viranomaisten toimenpiteet tehoavat vain säätelyn piirissä olevaan rahapelaamiseen.

FGC katsoo, että annetussa esityksessä on paljon hyvää. Suomen rahapelijärjestelmän kanavointikyky parantuisi merkittävästi, mikäli uusi Rahapelilaki toteutettaisiin esitettyssä muodossa. Edellä mainittua 90 % kanavointiastetta ei tällä esityksellä kuitenkaan oltaisi saavuttamassa.

### **Näkemykset ehdotetusta kokonaisuudesta**

Lakiesityksen hyvä puoli on se, että siinä pyritään luomaan rahapelijärjestelmä, jossa peliyhtiöillä on mahdollisuus tehdä liiketoimintaa, mutta samalla peliongelmiin määrän ei pitäisi kääntyä nousuun. Tavoite nostaa kanavointiaste mahdollisimman korkeaksi on liiketoiminnan ja vastuullisuuden toteutumisen näkökulmasta ainoa oikea ratkaisu. FGC kuitenkin ihmettelee, miksi rahapeliongelmiin vähentämisen kannalta olennainen ratkaisu hajasijoitettujen raha-automaattien siirtämisestä ikärajalvottuihin tiloihin puuttuu esityksestä.

FGC:n näkemyksen mukaan lakiesityksen yksittäisten kohtien ja kokonaistavoitteiden välillä on useita ristiriitoja. Yksinoikeuteen ovat jäämässä sellaiset pelituotteet, joiden tuottoprosentti on peliyhtiölle (Veikkaus) korkea, minkä vuoksi esityksestä tulee väistämättä mieleen, että todelliset syyt esitettyyn

tuotejakoon ovat puhtaasti fiskaalisia. Fiskaalisilla syillä ei kuitenkaan voi EU-oikeuden mukaan oikeuttaa rahapelimonopolia. Kaiken lisäksi yksinoikeuden piiriin ehdotetuista tuotteista, vain edellä mainitut raha-automaatit ovat merkittäviä peliongelmiin aiheuttajia.

Lakiesityksen selkeä epäjohtonmukaisuus on markkinoinnin ja operoinnin kokonaisuudessa. Esityksen mukaisesti peliyhtiöt eivät voisi käyttää bonuksia eivätkä kolmansia osapuolia kuten affiliate-toimijoita, mutta toisaalta muu markkinointi ja myyninedistäminen olisi melko vapaata. Tähän sisältyy merkittävä ristiriita korkean kanavointiasteen ja vähenevien peliongelmiin tavoittelemisen suhteen. FGC katsoo, että peliyhtiöillä tulisi olla mahdollisuus kilpailla laitonta tarjontaa vastaan nimenomaan digitaalisissa kanavissa. Kanavointikyvyn nostamisen näkökulmasta ei vastaavasti olisi samanlaista tarvetta runsaalle fyysisissä kanavissa ja suomalaisissa massamedioissa tapahtuvalle rahapeliin markkinoinnille, koska laittomat toimijat eivät näissä medioissa ole näkyvillä. Parhaassa verrokkimaassa, Ruotsissa, massamedioissa tapahtuva rahapeliin mainonta lisääntyi valtavasti jo joitakin vuosia ennen varsinaista rahapelijärjestelmän muutosta ja on pysynyt muutoksen jälkeen hyvin korkealla tasolla verrattuna Suomessa tapahtuvaan rahapelimainontaan. Runsaan massamediamainonnan vuoksi kansalaisten yleinen mielipide rahapelejä kohtaan muuttui Ruotsissa merkittävästi aiempaa negatiivisemmaksi, koska mediat olivat täynnä rahapelimainontaa.

Suomen valtio haluaa esityksen perusteella säilyttää itsellään kaksoisroolin, jossa se huolehtii rahapelitoiminnan lainsäädännöstä ja valvonnasta ja samanaikaisesti omistaa rahapelitoiminnassa mukana olevan yhtiön. Tällaisessa mallissa on suuri intressiristiriidan vaara. Valtion omistajuus kilpailevalla markkinalla toimivassa peliyhtiössä on vähintään kyseenalainen ratkaisu. Tämän saman asian ovat jo ottaneet esille KKV ja oikeuskansleri omissa lausunnoissaan.

FGC kirjoittaa tässä lausunnossaan huomioitaan Rahapelilaki kokonaisuudesta ja ehdottaa esitykseen korjaavia toimenpiteitä ja muutoksia.

## **Yleishuomioita:**

### **Yleishuomio esitöissä esiintyvistä mahdollisesti virheellisestä tiedosta**

Lakiesitystä taustoittava materiaali on kattava ja laadukas. Taustamateriaalissa on kuitenkin yksi erittäin olennainen tieto, joka on mielestämme kiistanalainen, ellei jopa virheellinen. Esitöissä annetaan ymmärtää, että Ruotsin rahapelijärjestelmän kanavointikyky olisi pysynyt korkeana viime vuodet. Perusteluna tälle käytetään Ruotsin viranomaisten arvioita kanavointikyvystä. Viranomaisten arvioita on Ruotsissa kritisoitu voimakkaasti rahapelialan toimijoiden toimesta. Ruotsin lisenssimarkkinan isoin toimija, entinen hevospelien yksinoikeusyhtiö, ATG on omatoimisesti tutkinut järjestelmän kanavointikykyä huomattavasti viranomaisia uskottavimmilla keinoilla. ATG on analysoinut ja mallintanut havaittua verkkoliikennettä ja peilannut sitä olemassa oleviin yksittäisiin pelaamista ja asiakasmääriä koskeviin tarkkoihin tietoihin.

Ruotsin lisenssijärjestelmän kokonaisvolyyymi on pysynyt käytännössä vakiona vuoden 2020 loppupuolelta alkaen. Kuitenkin ATG:n tutkimusten mukaan kokonaispelaaminen lisenssimarkkinaan kuuluvissa peliryhmissä on kasvanut, ja kaikki kasvu näyttää ohjautuneen järjestelmän ulkopuolisille peliyhtiöille. ATG ei esitä tarkkaa arviota lisenssijärjestelmän kanavointikyvystä, mutta antaa ymmärtää, että se voisi vuoden 2023 lopun tilanteessa liikkua noin 70 – 82 % kokoluokassa. Digitaalisten kasinopelien kanavointiaste näyttäisi olevan merkittävästi keskiarvoa heikompaa ja vedonlyöntipelien kanavointiaste vastaavasti keskiarvoa parempaa. FGC liittyy lausuntoonsa liitteeksi ATG:n noin 30 sivuisesta tutkimusraportista tekemänsä lyhyehkön yhteenvedon (*Lite 1*), jonka jakamiseen FGC on saanut ATG:ltä luvan. FGC uskoo, että tarvittaessa ATG:n koko tutkimusraportti on saatavissa käyttöön.

FGC huomauttaa, että mikäli ATG:n arviot erityisesti digitaalisten kasinopelien oletettua heikommasta kanavointikyvystä pitävät paikkansa, on olemassa merkittävä riski sille, että Sisäministeriön esityksen mukaisen rahapelijärjestelmän kanavointikyky digitaalisten kasinopelien osalta ei tulisi nousemaan tavoitteiden mukaiseksi. Tämä olisi erityisen haitallista rahapelihaittoihin puuttumisen näkökulmasta. Ruotsista saatujen tietojen perusteella nimenomaan ongelmallinen rahapelaaminen suuntautuu muuta pelaamista helpommin järjestelmän ulkopuolelle.

### **Yleishuomio ehdotetusta säätelystä**

FGC huomauttaa, että esityksessä on jätetty merkittäviä asioita rahapelijärjestelmän lopullisesta toteutuksesta asetuksenantovaltuuksien taakse. Tämä koskee erityisesti 31 pykälän alaisia kohtia. Järjestelmän toimivuuden ja sen kanavointikyvyn varmistamisen näkökulmasta asetusten takana olevien parametrien tarkoituksenmukaisuus voi ratkaista lopputuloksen onnistumisen. Mikäli asetusten kautta annettavat parametrit säädetään väärin, koko uudistuksen onnistuminen voi olla vaakalaudalla, ja lopputuloksena voi olla huonoin mahdollinen tulos - lisenssijärjestelmä, jonka kanavointikyky on heikko.

**FGC:n parannusehdotus:** Järjestelmän kokonaiskontrolli tulisi säilyttää asetustason päätöksiä tehtäessä, jotta rahapelijärjestelmän kokonaistavoitteet säilytetään. Lopulliset rahapelaamista koskevat asetukset tulisi antaa valtioneuvoston eikä yksittäisten ministeriöiden asetuksina.

### **Yleishuomio järjestelmän ulkopuolisten rahapelivoittojen verokohtelusta**

Lakiesitykseen sisältyvä ehdotus säätää järjestelmän ulkopuoliset rahapelivoitot verollisiksi vaatii muutoksia. FGC katsoo, että esitetty tavoite laajentaa verollisuus koskemaan kaikkea järjestelmän ulkopuolista digitaalista rahapelaamista on oikea ja johdonmukainen. Siihen sisältyy kuitenkin puutteita ja kansalaisen oikeudenmukaisen kohtelun haasteita. Esityksessä pelaamiseen käytettyjä panoksia ei saa hävittyjen pelien osalta vähentää verotuksesta. Tämä synnyttää epäoikeudenmukaisen tilanteen erityisesti rahapeliongelmaista kärsiville pelaajille, jotka pelaavat muita pelaajia useammin järjestelmän ulkopuolisia pelejä. Jos peliongelmainen häviää järjestelmän ulkopuolelle digitaalisissa kasinopeleissä esimerkiksi 10 000 euroa, on hän esimerkiksi voinut panostaa peleihin 200 000 euroa ja saanut voittoja noin 190 000 euroa. Samalla noin kolme neljästä kierroksesta ovat voineet olla sellaisia, joissa pelaaja ei voita mitään ja niiden panoksia ei siis saa vähentää verotuksessa. Lopputuloksena yhteensä 10 000 euroa hävinnyt peliongelmainen saa tappioiden lisäksi itselleen verotettavaa tuloa tässä esimerkissä noin 140 000 euroa. (*Liite 2* avaa esimerkkitapausta hieman enemmän). Tämä epäoikeudenmukainen lopputulema pahentaa omalta osaltaan merkittävästi peliongelmaisen tilannetta.

**FGC:n parannusehdotus:** Säädetävät veroseuraamukset tulisi koskea yhden kalenterivuoden aikana kyseisestä pelaamisesta syntyneitä nettovoittoja, joka tarkoittaa kaikkia pelaajan kalenterivuoden aikana saavutettuja verotuksen piirissä olevia rahapelivoittoja vähennettynä vastaavan ajanjakson kaikilla panoksilla ja tappioilla.

### **Yleishuomio Veikkauksen konsernirakenteesta kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta**

#### *Asiakaskanta sekä teknologia*

FGC katsoo, että lakiesityksen perusteella lisenssimarkkinassa jatkavalle Veikkauksen osalle voi syntyä kilpailuetua yksinoikeuteen jäävän toiminnan ansiosta. Tätä ei voida pitää kilpailuoikeudellisesti

hyväksyttävänä toimintana. Esityksen esitöissä jopa myönnetään, että valitulla ratkaisulla haetaan synergiaa yksinoikeuteen jäävän toiminnan ja lisenssiin siirtyvän yhtiön välillä.

FGC:n näkemyksen mukaan pitäisi saada selkeä linjaus, voidaanko Veikkauksen nykyiset asiakkuudet ylipäänsä siirtää lisenssimarkkinaan jatkavalle yhtiölle niin, ettei sen voida katsoa saavan hyötyä monopoliaseman turvin saaduista asiakkuuksista, joiden laskennallinen arvo on vähintään satojamiljoonia euroja. FGC huomauttaa myös, että mikäli Veikkauksen lisenssimarkkinaan jatkavan osan annettaisiin hyödyntää koko Veikkauksen nykyistä olemassa oleva asiakaskantaa, Veikkauksen lisenssiyhtiölle annettaisiin valtava kilpailuetu suhteessa markkinoille tuleviin toimilupatoimijoihin.

Samana konsernin kilpailulla markkinalla toimiva yhtiö ei saa käyttää yksinoikeusyhtiön kanssa samoja resursseja kilpailua vääristävällä tavalla. Veikkauksen jakaminen useaan yhtiöön sisältää suunnitelman erillisen teknologiyhtiön perustamisesta. Suunnitelma sisältää riskin siitä, että yksinoikeusyhtiö ja lisenssiyhtiö tulevat käyttämään yhteistä teknologiaa, josta suunnitelman mukaan maksetaan markkinahintainen korvaus. Tällaisen korvauksen suuruuden määrittely tulee olemaan haastavaa ja joissakin tapauksissa jopa mahdotonta.

**FGC:n parannusehdotus:** Kilpailuoikeudellisten ongelmien välttämiseksi säädettäisiin, että Veikkauksen konsernin yhtiöt eivät Ruotsin mallin mukaisesti saisi käyttää yhteisiä rahapelaamiseen liittyviä teknisiä ratkaisuita.

#### *Fyysisten raha-automaattien pelit*

Lakiesityksen mukaan Veikkauksen yksinoikeuden piirissä jatkavat hajasijoitetut raha-automaatit, joita tulisi jatkossakin olemaan tuhansia ympäri Suomea. Näissä automaateissa olisi täsmälleen samoja, valtaosaltaan Veikkauksen itsensä kehittämiä, kasinopelejä, joita Veikkauksen lisenssiyhtiö tulisi ehdotetun muotoisessa lisenssimarkkinassa tarjoamaan kilpaillulla markkinalla. Hajasijoitetut raha-automaatit olisivat kyseisten pelien merkittävä markkinointikanava, josta Veikkauksen lisenssiyhtiö tulisi samaan merkittävää kilpailua vääristävää hyötyä.

**FGC:n parannusehdotus:** Yksittäisen pelin tarjoaminen rajoitettaisiin joko yksinoikeus- tai lisenssimarkkinaan niin, että pelien välillä ei voisi jäädä asiakkaille sekaantumisen mahdollisuutta. Käytännössä Veikkauksen yksinoikeusyhtiö ja lisenssiyhtiö eivät saisi tarjota samaa rahapeliä.

#### **Yksityiskohtaisia huomioita:**

##### **Huomio pakollisista rajoista**

Esityksessä asiakkaan olisi pakko pelitiliä perustaessaan asettaa itselleen pelaamista koskevia rajoja, joilla pyrittäisiin estämään haitallista pelaamista. FGC haluaa huomauttaa, että vaikka ideologisesti ajatus saattaa kuulostaa toimivalta, alan käytännön kokemukset ovat olleet toiset. Käytännössä on huomattu, että kun ongelmaisesti pelaava asiakas törmää rajoihin, hän lopettaa pelaamisen äärimmäisen harvoin. Sen sijaan pelaaminen jatkuu rajoihin törmäämisen jälkeen joko toisella virallisella pelioperaattorilla tai pahimmassa tapauksessa laillisen järjestelmän ulkopuolella. Pakolliset rajat ovat huono keino hillitä ongelmallista rahapelaamista, mutta hyvä tapa heikentää rahapelijärjestelmän kanavointikykyä.

FGC huomauttaa, että pelirajojen asettaminen pakolliseksi oli suurin yksittäinen syy sille, että Veikkauksen kanavointiaste erityisesti digitaalisissa kasinopeleissä alkoi laskea nopeasti vuoden 2018 loppupuolella. Uudessa järjestelmässä rajojen asettamisen pakollisuuden vaikutus kanavointiasteeseen ei tulisi olemaan yhtä dramaattinen, koska asiakas voisi jatkaa pelaamista toisen lisenssin omaavan peliyhtiön palvelussa. Käytännössä kuitenkin pelaajia pakotettaisiin kyseisessä tilanteessa vaihtamaan pelioperaattoria, ja tällaisen

vaihdon yhteydessä riski asiakkaan siirtymisestä pelaamaan järjestelmän ulkopuoliselle toimijalle on aina konkreettinen.

**FGC:n parannusehdotus:** Pelaamista koskevien rajojen asettamista rekisteröitymisen yhteydessä tulisi ehdottaa asiakkaalle, mutta niiden asettamisen ei pitäisi olla pakollista. Sisäministeriön kannattaisi harkita pelirajojen toteuttamista esimerkiksi Viron mallin mukaisesti. Virossa pelioperaattorin on asiakkaan rekisteröintiprosessin yhteydessä annettava asiakkaalle mahdollisuus asettaa rajansa, mutta jos asiakas ei niitä halua asettaa, hän voi aktiivisella päätöksellään jättää rajat asettamatta.

Tässä yhteydessä FGC haluaa myös huomauttaa, että mikäli jatkossa päädytään ratkaisuun, jossa kaikille pelaajille asetetaan yhteisiä pakollisia pelaamista koskevia ylärajoja, tulisi asiakkaiden voida halutessaan nostaa rajojaan suuremmiksi, mikäli he kykenevät osoittamaan oman taloudellisen tilanteesta sallivan tämän. Tällaisella ratkaisulla varmistetaan järjestelmän kanavointikyvyn ylläpitäminen niin, että riski peliongelmiin kasvamisesta ei ainakaan merkittävästi lisäännä.

### **Huomio bonuksista**

Esityksen kategorinen kieltö kaikille bonuksille on FGC:n näkemyksen mukaan ongelmallinen ajatellen järjestelmän kanavointikykyä. FGC yhtyy Sisäministeriön näkemykseen siitä, että pelaamiseen kannustavat bonukset voivat omalta osaltaan lisätä haitallista pelaamista ja sitä kautta pelihaittoja, mutta kokonaisuuden kannalta tuo olisi merkittävästi pienempi haitta kuin jättää bonukset järjestelmän ulkopuolisten toimijoiden yksinoikeudeksi ja siten kanavoida pelaamista järjestelmän ulkopuolelle.

Bonusten merkitys erityisesti digitaalisten kasinopelien asiakaskokemukseen ja peliyhtiöiden tuottoihin on valtava. Mitä aktiivisemmasta asiakkaasta on kysymys, sitä tärkeämpänä asiakas pitää bonuksia ja muita kanta-asiakaspalkintoja, joita operaattori hänelle tarjoaa. Yleisesti ottaen kaikkein aktiivisimpia asiakkaita ovat ongelmapelaajat tai pelaajat, joille peliongelma on kehittymässä. Mikäli lisenssin lunastavilta operaattoreilta kielletään kaikki bonukset, tulee järjestelmän kanavointikyky jäämään merkittävästi tavoitetasoa alemmaksi sillä bonuksiin tottuneet asiakkaat tulevat siirtymään järjestelmän ulkopuolisille peliyhtiöille. Erityisen ongelmallista tulee olemaan se, että ne pelaajat, joita järjestelmän pitäisi pystyä suojelemaan, siirtyvät pelaamaan järjestelmän ulkopuolisille toimijoille.

FGC haluaa vielä nostaa esiin sen seikan, että useimmilla nykyisillä kansainvälisillä peliyhtiöillä bonusten ja kanta-asiakasjärjestelmien toteutukset ovat usein niin monimutkaisia, etteivät kaikki pelaajat edes ymmärrä, miten bonukset toimivat ja ovat saatavissa. Mikäli lisenssijärjestelmässä säädettäisiin bonukset osittain mahdollisiksi, olisi niistä kuluttajansuojan parantamiseksi mahdollisuus vaatia selkeyttä ja yksinkertaisuutta niin, että kuluttajien olisi mahdollista ymmärtää bonusten rakenteet yksityiskohtaisesti.

**FGC:n parannusehdotus:** Sisäministeriön tulisi harkita bonusten sallimista lainsäädännössä siten, että pelaajalle voidaan antaa bonuksia, mutta niiden monimutkaiset kierrätysehdot kiellettäisiin. Bonusten kierrätysehtona saisi olla vain vaatimus, että asiakkaan on pelattava saamansa bonusraha kertaalleen pelien kautta, jonka jälkeen hän voisi halutessaan nostaa jäljellä olevan rahan itselleen. Esitetyllä muutoksella laillisten toimijoiden kilpailuedellytykset paranisivat järjestelmän ulkopuolista tarjontaa vastaan, ja järjestelmän kanavointikyky tulisi paranemaan huomattavasti. Pelihaittanäkökulmasta laillinen tarjoama altistaisi hieman nykyistä enemmän haitoille, mutta erityisesti ongelmaisesti pelaavien asiakkaiden pysyminen rahapelijärjestelmän piirissä toisi merkittävästi isomman hyödyn. Yhteiskunnan on mahdollista saada tietoa mahdollisesta ongelmapelaamisesta ja kohdentaa toimia pelaamisesta aiheutuvien ongelmien vähentämiseksi vain silloin, kun asiakas pelaa laillisen toimijan pelejä.

## **Huomio kolmansien osapuolien kategorisesta markkinointikiellosta**

Esityksessä ehdotetaan, että rahapelimarkkinointia voivat tehdä ainoastaan luvan saaneet pelioperaattorit. FGC katsoo, että tähän liittyvä kolmansien osapuolten kategorinen rahapelien markkinoinnin kiello on ongelmallinen ja aiheuttaa isoja ongelmia erilaisten toimien lainmukaisuutta arvioitaessa. Jossain määrin säädöstä voitaisiin parantaa määrittelemällä laitton markkinointi tarkemmin, mutta sellaisella ratkaisulla ei päästä kokonaan eroon ongelmista.

### *Affiliate-toiminta – liiketoiminnanomainen markkinointi*

Kolmansien osapuolien kategorisessa markkinointikiellossa syntyy ongelmia erityisesti erilaisten affiliate-sivustojen kautta. Nämä ovat tyypillisesti verkossa olevia kansainvälisiä sivustoja, joissa joko suoraan tai välillisesti mainostetaan rahapelipalveluita. Se, minkä maan regulaation puitteissa affiliate toimii, ei ole aina yksiselitteistä. FGC huomauttaa, että monen muun maan rahapelilainsäädäntö mahdollistaa affiliate-palveluiden käytön.

FGC huomauttaa, että jättämällä koko affiliate-toiminta Suomen virallisen rahapelijärjestelmän ulkopuolelle aiheutetaan merkittävä vaara järjestelmän kanavointikyvyille. Olemassa olevilla affiliate-toimijoilla on jo tällä hetkellä laajat asiakaskannat suomalaisista asiakkaista. Suomessa tehdään hakukoneiden, erityisesti Google, kautta todella paljon rahapeleihin liittyviä hakuja, jotka ohjaavat ihmisiä affiliate-sivustoille. Ihmiset eivät lopeta tällaisia hakuja, eikä nettiliikenteen ohjaus affiliate-sivustoille lopu, vaikka affiliate-toiminta ei olisikaan Suomen rahapelitoiminnassa sallittua. Tällöin vain affiliate-toimijat ohjaisivat asiakasliikenteen ilman lisenssiä toimivien peliyhtiöiden sivuille, jolloin rahapelijärjestelmän kanavointikyky heikkenisi

Lakiesityksessä on määritellyt tiukat reunaehdot kaikelle rahapelien markkinoinnille. Mikäli affiliate-toiminta olisi Suomessa sallittua, niin näiden toimijoiden pitäisi joka tapauksessa noudattaa samoja markkinointia koskevia säädöksiä kuin rahapeliyhtiöiden ja muiden medioiden. Nykyisen käytännössä täysin säätelemättömään tilanteeseen verrattuna, affiliate-toiminnan pitäisi siistittyä merkittävästi.

**FGC:n parannusehdotus:** Sisäministeriön tulisi etsiä toteutustapa sille, miten affiliate-toimijatkin saataisiin virallisen sääntelyn piiriin. Harkittava vaihtoehto voisi olla esimerkiksi Romanian malli, jossa affiliate-toimijoilta vaaditaan erillinen toimilupa, joka voisi olla osa peliohjelmistolisenssiä.

## **Huomio esitetyistä peliryhmistä yksinoikeus- ja lisenssijärjestelmissä**

FGC:n mielestä esitetyt perustelut tiettyjen peliryhmien jättämiselle yksinoikeuden piiriin vaikuttavat keinotekoisilta. Perusteluina mainitaan se, ettei kyseisissä tuoteryhmissä ole tällä hetkellä kilpailua ja että kyseisten tuotteiden siirtäminen lisenssijärjestelmään lisäisi näiden tuotteiden markkinointia. Tämä puolestaan lisäisi näistä peleistä aiheutuvia peliongelmiä. Lakiehdotuksen perusteella yksinoikeuteen olisivat jäämässä kuitenkin lähinnä sellaiset tuoteryhmät, jotka tutkimusten mukaan aiheuttavat peliongelmiä vain vähän tai eivät juuri lainkaan. Ainoastaan fyysinen kasino- ja raha-automaattitoiminta on tässä suhteessa poikkeus. Esimerkiksi lottopelitoiminnan jäämistä yksinoikeuden piiriin ei voida uskottavasti perustella näillä argumenteilla.

FGC:n pitää erityisesti totopelien ja digitaalisten rahapika-arpajaisten jättämisestä Veikkauksen yksinoikeuden piiriin virheellisenä ratkaisuna, eikä esitykselle ole esitetty uskottavia perusteluita.

### *Totopelit*

Totopelien osalta perusteluina esitetään olemassa olevaa korkeaa kanavointiastetta sekä sitä, että kilpailu voisi lisätä tuotteiden markkinointia ja sitä kautta niistä aiheutuvia pelaamisen haittoja. FGC huomauttaa, että niin THL:n kuin Peluurin tutkimuksissa totopelit ovat kerta toisensa jälkeen yksi vähiten haittoja aiheuttavista tuoteryhmistä. Niiden vapauttaminen lisenssijärjestelmään voisi lisätä tuotteiden markkinointia, mutta tämän voisi katsoa olevan lähinnä kysynnän ohjaamista vähemmän haitalliseen pelaamiseen. Lisäksi totopelien kanavointiasteen osalta on ymmärrettävä, että korkea kanavointiaste toteutuu ainoastaan sen vuoksi, että Veikkauksella on yhteistyösopimus Ruotsin hevospelikohteiden tarjoamisesta ruotsalaisten kanssa yhteispoolissa Veikkauksen asiakkaille. Mikäli sopimus jostain syystä lakkaisi olemassa voimassa, siirtyisi valtaosa olemassa olevasta pelaamisesta muiden ilman Suomen lisenssiä toimivien operaattorien kautta tapahtuvaksi, ja totopelien korkea kanavointiaste romahtaisi hetkessä.

Ruotsissa ja Tanskassa totopelit kuuluvat nykyään lisenssimarkkinan puolelle. Tämä on tilanne digitaalisen myyntikanavan osalta kaikissa Euroopan maissa, joissa on siirrytty lisenssipohjaisen rahapelijärjestelmään. Hollannissa totopelien saa toimeenpanna vain yksi yhtiö, mutta sekin on saanut asemansa lisenssikilpailutuksen kautta. Tanskassa totopelit olivat aluksi monopolijärjestelmän puolella, mutta tuo järjestely havaittiin ongelmalliseksi ja toimimattomaksi, jonka seurauksena totopelit vapautettiin kilpailulle 2018.

FGC haluaa myös huomauttaa, että lakiesityksen 26 §:ssä kielletään vedonlyöntipelin järjestäminen yksinoikeudella toimeenpantavien rahapelien tapahtumiin. Käytännössä toimintamalli tarkoittaisi sitä, että Suomesta toimilupaa hakevat operaattorit eivät saisi enää tarjota kiinteäkertoimista vedonlyöntiä niihin kohteisiin, joihin järjestettäisiin totopeliä. Tätä voidaan pitää merkittävänä kilpailun rajoittamiseen tähtäävänä sääntelynä huomioiden sen, että oletettavasti toimilupaa hakisi isoja kansainvälisiä pörssiyrityksiä, jotka kilpailevat esimerkiksi Ruotsissa totopelien vastaan nimenomaisesti kiinteäkertoimisilla tuotteilla.

FGC olettaa, että kyseinen 26 § pykälä ja sen perustelut ovat kirjoitettu lähinnä lottopelien näkökulmasta. Mikäli totopelit jätettäisiin monopoliin, tulisi esitystä täydentää niin, että kiinteäkertoiminen vedonlyönti hevoskilpailujen tuloksesta olisi mahdollista. Mikäli totopelit siirretään lisenssijärjestelmän puolelle tätä määrittelyongelmaa ei ole.

**FGC:n parannusehdotus:** Totopelit siirretään lisenssiin siirtyvien tuoteryhmien joukkoon.

#### *Digitaaliset rahapika-arpajaiset*

Rahapika-arpajaisten osalta FGC haluaa huomauttaa, että esitetyn sääntelyn myötä Suomessa palattaisiin tilanteeseen, joka johti kolmen rahapeliyhtiön yhdistämiseen vuoden 2017 alusta alkaen. Yhdistämisen pääsyy oli Veikkauksen ja RAY:n tuotteiden erotettavuuden heikkeneminen digitaalisessa kanavassa. Nyt esitetty sääntely johtaisi täsmälleen samaan - ei vähiten sen takia, että esityksessä digitaalisten rahapika-arpajaisten arvonta sallittaisiin pelin ostohetkellä, aivan kuten digitaalisissa raha-automaateissa tapahtuu. Rahapika-arpajaisten sekä digitaalisten raha-automaattien visuaalinen toteutus voi olla hyvinkin identtinen. FGC ihmettelee, miten näiden tuotteiden erottelu voidaan luotettavasti hoitaa, ja miten kuluttajalla on mahdollisuus tunnistaa, kumman peliryhmän tuotetta hän on pelaamassa.

**FGC:n parannusehdotus:** Rahapika-arpajaiset sisällytettäisiin digitaalisten kasinopelien kategoriaan ja siirrettäisiin siis lisenssijärjestelmän puolelle. Vaihtoehtoisesti voitaisiin säätää rahapika-arpajaiset toteutettavaksi teknisesti niin, että niiden tekninen ja visuaalinen toteutustapa eroaisi merkittävästi digitaalisten kasinopelien toteutuksesta.

## **Huomio valvojan viranomaisen mahdollisuudesta puuttua järjestelmän ulkopuoliseen toimintaan**

FGC pitää hyvänä, että lakiesityksessä valvovalle viranomaiselle pyritään antamaan keinoja puuttua Suomessa ilman suomalaista lisenssiä tapahtuvaan rahapelien tarjoamiseen ja markkinointiin. FGC:n näkemyksen mukaan vaikuttaa kuitenkin siltä, että valtaosa ehdotetuista keinoista tulisi vaikuttamaan erityisesti lisenssiyhtiöiden toimintaan. Tosin maksu- ja verkkoliikenne-estot voivat olla kohtuullisen tehokas keino vähentää myös järjestelmän ulkopuolelle tapahtuvaa rahapelaamista.

FGC ei tunnista lakiesityksestä ja sen perustelutekstistä toimenpiteitä, joilla valvojan viranomainen voisi valvoa Suomen järjestelmän ulkopuolelle suuntautuvaa rahapelaamista. FGC:n käsityksen mukaan tällä hetkellä Veikkauksen ulkopuolelle tapahtuva rahapelaaminen on merkittävästi suurempaa kuin viranomaistahot sen arvioivat olevan. Viranomaisen on käytännössä mahdotonta puuttua laittomaan tarjontaan, jos tuota tarjontaa ei edes tunnisteta. Pelaamisen seurantaan ja siihen puuttumiseen olisi tarjolla teknisiä järjestelmiä ja palveluita, joiden avulla voitaisiin parantaa merkittävästi järjestelmän kanavointikykyä ja lisätä myös valtion saamia verotuloja.

Lakiesityksessä kiinnitetään hyvin huomiota vedonlyöntiin liittyvien lieveilmiöiden ehkäisemiseen. Pahimmillaan ottelumanipulaatiot ja muut väärinkäytökset ovat urheilulle dopingiin verrattava, tai jopa pahempi, ongelma. Lakiesityksessä annetaan ymmärtää, että Veikkauksen omat toimenpiteet, SUEK:n toiminta ja ULIS-yhteistyö ovat erinomaisia ja riittäviä toimenpiteitä väärinkäytösten ehkäisemiseksi. FGC:n mielestä näin ei valitettavasti ole. On erittäin todennäköistä, että suomalaista urheilua käytetään tälläkin hetkellä hyväksi laittoman toiminnan järjestämisessä. Ottelumanipulaatioiden seuranta ja ehkäiseminen ei saisi jäädä peliyhtiöiden vastuulle vaan viranomaisten olisi otettava asiassa nykyistä suurempi rooli.

FGC on pyytänyt lausuntonsa liitteeksi kansainvälisen rahapelitoiminnan seurantaan ja urheilun manipuloinnin ehkäisemiseen keskittävältä Sportradar yhtiöltä kuvauksen modernin seurantajärjestelmän tuomista eduista, joka on mukana lausuntomme liitetiedoissa (Liite 3).

**FGC:n parannusehdotus:** Rahapelitoimintaa valvojan viranomainen veloitettaisiin hankkimaan lisenssijärjestelmän ulkopuolista rahapelitoiminnan seurantaan ja valvontaan mahdollistavat teknologiset järjestelmät. Tämän lisäksi valvojan viranomaisen tai jonkin muun erikseen määriteltävän viranomaistahon olisi liitettävä mukaan kansainväliseen verkostoon, jonka avulla voitaisiin seurata kansainvälistä vedonlyöntitoimintaa ja tunnistaa mahdollisesti suomalaisen urheiluun liittyvät väärinkäytökset.

## **Sivuhuomioita**

Esitettyssä kiellossa käyttää luottokorttia rahansiirroissa ei suojella peliongelmaisia, vaikka niin pyritään viestimään. Käytännössä tuo tarkoittaa vain sitä, että asiakas siirtää ensin rahat luottokortilta pankkitililleen ja sitten siirtää ne siltä pelitililleen. Käytännössä peliongelmaisten suojaksi tarkoitettulla sääntelyllä saadaan aikaan heille lähinnä pieni lisäkulu. Luotto- ja varsinkin maksuaikakorttien käyttökielto aiheuttaa ongelmia erityisesti asiamiespisteissä asiointiin, jolloin asiakkaan lisäksi kärsivinä tahoina ovat erityisesti vähittäismyyntipisteet ja rahapelejä asiamieskanavassa tarjoava peliyhtiö, Veikkaus.

Toistaiseksi voimassa olevan pelikiellon purkamisesta ollaan säätämässä sitä, että kun asiakas haluaa vähintään vuoden tauon jälkeen alkaa taas pelaamaan rahapelejä, hänelle annetaan vaihtoehdoksi odottaa kolme kuukautta tai siirtyä pelaamaan järjestelmän ulkopuolelle. FGC katsoo, että yli vuoden pelaamatta olleen ihmisellä tulisi olla mahdollisuus purkaa toistaiseksi voimassa oleva pelikielto välittömästi. Lyhyiden ja määräaikaisten pelikieltojen kumoamisissa pitää olla erillinen harkinta-aika, mutta toistaiseksi voimassa olevan ja yli vuoden jatkuneen pelikiellon osalta tuolla kolmen kuukauden harkinta-ajalla ei saada aikaan muuta kuin pelaajan siirtyminen pelaamaan järjestelmän ulkopuolelle.



Kunnioittavasti,

*Jari Vähänen*

Jari Vähänen

Partner

The Finnish Gambling Consultants Oy