

Asia: VN/27332/2023

Lausuntopyyntö ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi

1. Näkemykset hallitusohjelmassa asetettujen tavoitteiden toteutumisessa

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

Kindred Group kiittää mahdollisuudesta kommentoida 3.7.2024 lausunnolle lähetetty ehdotusta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi (VN/27332/2023). Ehdotus vastaa pääosin hyvin hallitusohjelmassa uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin. Hallitusohjelmassa uuden rahapelijärjestelmän tavoitteiksi on määritelty rahapelaamiseen liittyvien haittojen vähentäminen ja rahapelijärjestelmän kanavointiasteen parantaminen. Lisäksi rahapelijärjestelmän valvontaa on tarkoitus tehostaa.

Ehdotettu säädöskokoelma vastaa yleisellä tasolla esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa käytössä olevia järjestelmiä ja sen nojalla Suomi korvaa monopolijärjestelmän osittaisella lisenssijärjestelmällä viimeisenä EU jäsenmaana. Tämä on ollut Kindred Groupin pitkäaikainen tavoite.

Säätelyn ollessa pitkälti Ruotsin ja Tanskan järjestelmiin vertautuvaa, voidaan olettaa, että sillä on yleisellä tasolla samankaltaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia kuin näissä verrokkimaissa. Sekä Ruotsissa että erityisesti Tanskassa rahapelijärjestelmän kanavointikyky on huomattavasti Suomen nykyistä järjestelmää korkeammalla tasolla. Korkea kanavointiaste mahdollistaa vastuullisen ja turvallisen peliympäristön pelaajille ja peliongelmiin puuttumisen. Vaikka korkea kanavointiaste ei automaattisesti takaa sitä, ettei peliongelmiä pääse syntymään lainkaan, on matalan kanavointiasteen järjestelmässä varmaa, ettei niihin päästä tehokkaasti puuttumaan. Tästä syystä mahdollisimman korkean kanavointiasteen tavoittelu tulee olla rahapelijärjestelmän uudistuksen ensisijainen tavoite myös peliongelmiin torjumisen näkökulmasta.

Säännöskokonaisuus sisältää myös ehdotuksia, joilla on potentiaalisesti negatiivisia vaikutuksia kanavointiasteeseen, kuten bonusten ja tarjousten kategorinen kieltäminen, valtioneuvoston mahdollisuus säätää asetuksella yhtiökohtaisista maksimitappiorajoista kasinopeleissä sekä sisäministeriön asetuksenantovaltuudet koskien rajoituksia pelituotteisiin. Kindred Group ei kannata näitä ehdotuksissa tehtyjä esityksiä, koska ne ovat hallitusohjelman kanavointitavoitteen vastaisia, eikä niille ole pystytty ehdotuksessa kuvaamaan uskottavia perusteluja. Myös sääntelyn ennakoitavuus on rahapelioperaattorien näkökulmasta kriittisen tärkeää. Yllämainitut asetuksenantovaltuudet, joiden konkreettisesta sisällöstä, käyttöönoton edellytyksistä ja vaikutuksista voidaan vain spekuloida, eivät ole kohtuullisia tai edusta näkemymme mukaan laadukasta lainvalmistelua.

Ehdotettu markkinointisääntely on pääosin hyväksyttävissä ja tukee hallitusohjelmassa asetettuja tavoitteita. Kuitenkin joitakin markkinointisidonnaisia termejä, kuten markkinoinnin ”maltillisuus”, on syytä tarkentaa, jotta tulkinta siitä mikä on sallittua ja mikä kiellettyä olisi mahdollisimman yksiselitteistä. Kindred Group huomauttaa erityisesti, että sponsorointia koskeva sääntely vaikuttaa olevan perusteettoman tiukkaa ja tulkinnanvaraista. Ehdotus nykymuodossaan muodostaa merkittävän riskin sille, suuntautuuko rahapelioperaattorien markkinointipanostuksia merkittävässä määrin sponsorointiin. Tämä ei varmaankaan ole ollut lainsäätäjän tarkoitus. Esimerkiksi melko tyypilliset sponsoroinnin muodot, kuten urheilu- tai tapahtuma-areenojen nimeäminen, brändinäkyvyys sponsorointikumppanin digitaalisissa kanavissa ja yhteistyömahdollisuudet suomalaisten huippu-urheilijoiden kanssa, voidaan tulkita rajoitetuiksi tai jopa kokonaan kielletyiksi ehdotetun lainsäädännön nojalla.

Kommentoimme näitä teemoja yksityiskohtaisemmin myöhemmin tässä lausunnossa.

Valvonnan tehostamisen osalta katsomme, että hallitusohjelmassa asetetut tavoitteet täyttyvät ja myös tätä tukee järjestelmän kohentuva kanavointiaste. Tavoitteen toteuttamisessa kriittisessä roolissa on valvontaviranomainen, joka ehdotuksen mukaan olisi vuoden 2026 loppuun asti Poliisihallitus ja vuoden 2027 alusta uusi Lupa- ja valvontavirasto. Viranomaisen riittävät resurssit, toimintatavat ja -kulttuuri ovat keskeisessä roolissa rahapelijärjestelmän toimivuudessa. Toimiva dialogi rahapelioperaattorien kanssa on johtanut hyviin kokemuksiin esimerkiksi Tanskassa.

Ehdotettujen säännösten, kuten uuden rahapelilain, on tarkoitus tulla voimaan pääosin 1.1.2027, jolloin markkina avautuisi tosiasiasa kilpailulle ja toimiluvanvarainen rahapelien tarjoaminen voisi käynnistyä. Uudistuksen voidaan katsoa myöhästyneen vuodella hallitusohjelmassa määritellystä toimeenpanon aikataulusta. On perusteltua, että lain hyväksymisen ja markkinan tosiasiallisen avautumisen välillä kuluu jonkin verran aikaa, esimerkiksi uuden viranomaistoiminnan aloittamiseen, lisenssien hakemiseen ja niiden käsittelyyn. Kokonaisen vuoden varaaminen näihin toimintoihin on kuitenkin pitkä aika verrattuna verrokkimaiden vastaaviin prosesseihin. Uuden rahapelilain toimeenpano viivytyksettä on kaikkien osapuolten: yhteiskunnan, operaattorien ja pelaajien etu.

2. Esityksen pääasialliset vaikutukset

Voitte kertoa näkemyksenne esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnista.

-

a. Rahapelilain 1 luku – Yleiset säännökset

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

b. Rahapelilain 2 luku – Yksinoikeustoimilupa, rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

10 §:n 2 momentti, 8 kohta

Ehdotetun lain 10 §:n mukaan rahapelitoimiluvan myöntäminen edellyttää, että hakija on luotettava ja sopiva toimeenpanemaan laissa tarkoitettuja rahapelejä. Lain 10 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaan hakijaa ei pidetä luotettavana, jos "hakija on viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana toimeenpannut tai markkinoinut rahapelejä arpajaislain tai tämän lain vastaisesti ja hakijalle on teon johdosta annettu kieltopäätös, seuraamusmaksu tai hakija on tuomittu arpajais- tai rahapelirikoksesta tai uhkapelin järjestämisestä".

Voimassa olevassa laissa on säädetty hallinnollisesta kiellosta, jonka nojalla Poliisihallitus voi kieltää rahapelin arpajaislain vastaisen toimeenpanon tai markkinoinnin. Hallituksen esitysluonnosta kokonaisuutena tarkastellen vaikuttaa siltä, että tällaiselle ennen lain voimaantuloa annetulle negatiiviselle seuraamukselle syntyisi jälkikäteisesti uusi seurannaisvaikutus. Tällainen taannehtiva seuraamus, joka tietyissä tapauksissa estäisi rahapelitoiminnan harjoittamisen, merkitsisi seuraamusta ennen lain voimaantuloa tapahtuneista asioista ennustamattomalla ja takautuvalla tavalla ilman, että rahapelitoimiluvan hakijat olisivat voineet olla tällaisesta seuraamuksesta tietoisia etukäteen. Tällainen ennustamaton ja takautuva seuraamus on vastoin Suomen perustuslakia, hallinnon oikeusperiaatteita sekä EU-oikeudellisia perusvapauksia ja -periaatteita.

Ehdotettu edellytys rahapelitoimiluvan haltijan luotettavuudesta ja sopivuudesta on muutoinkin lain tavoitteisiin nähden liian ankara. Ehdotus rikkoo hyvän hallintotavan periaatteita ja asettaa toimiluvan hakijat eriarvoiseen asemaan johtuen Poliisihallituksen aiempina vuosina kohdistamien valvontatoimenpiteiden sattumanvaraisuudesta. Rahapelitoimiluvan myöntämisen edellytykset eivät ole oikeassa suhteessa niillä tavoiteltuihin päämääriin nähden eikä ehdotus taannehtivan vaikutuksensa johdosta suojaisi oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Näin ollen toimiluvan hakemisen edellytyksiä koskevat säännökset loukkaisivat myös oikeutettujen odotusten suojaa sekä luottamuksensuojaa.

Lisäksi, ehdotetun lain rajoitus palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen on lisäksi EU-oikeuden vastainen. Kyseinen säännös muodostaa palveluiden vapaan liikkuvuuden rajoituksen, sillä sen nojalla voidaan kieltää toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen rahapeliyhteisön oikeus tarjota palveluitaan Suomessa. Lähtökohtaisesti tämän kaltaisen rajoituksen tulisi EU-oikeuden vaatimukset täyttääkseen olla oikeasuhtainen, syrjimätön, pakottavan yleisen edun vuoksi välttämätön ja päämääränsä kannalta tarkoituksenmukainen. Ehdotettu säännös ei täytä näitä edellytyksiä ja lakiehdotuksen mukaisiin tavoitteisiin voidaan päästä säätämällä vähemmän sisämarkkinoiden toimintaa rajoittavia toimenpiteitä.

Oikeudellisesta epäselvyydestä johtuen, Kindred Group suosittaa poistamaan 10 §:n 2 momentin kohdan 8.

12 § ja 14 §

Ehdotetuissa pykälissä 12 § ja 14 § käsitellään toimiluvan hakemista ja toimilupahakemuksen sisältöä. Kindred Groupin tulkinnan mukaan, ehdotetuissa pykälissä ei muodostu estettä rahapelitoimiluvan hakemiselle konserni-, yhtiö- tai brändikohtaisesti ja tämä jää toimiluvan hakijan ratkaistavaksi toimilupahakemuksen yhteydessä. Kuvatonlainen joustavuus toimilupien osalta on kannatettava ratkaisu.

Kindred Group kuitenkin suosittaa, että pykälä 12 § ja 14 § selkeytetään siten, että ne tukevat yksiselitteisesti yllä kuvattua joustavuutta toimilupien osalta.

c. Rahapelilain 3 luku – Rahapeliin toimeenpano

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

25 § 3 momentti ja 49 § kohta 8

Pykälän 3 momentin nojalla kategorisesti kiellettäväksi esitetään toimiluvanhaltijan tarjoamia bonuksia, kanta-asiakasohjelmia ja muita vastaavanlaisia tarjouksia. Kielto koskisi paitsi bonusten käyttöä markkinoinnissa (49 § kohta 8), mutta myös rekisteröityneille asiakkaille tarjottavia bonuksia ja muita etuja. Ehdotusta on perusteltu pelihaittojen torjunnalla ja vastuullisen rahapelaamisen edistämiseksi.

Ehdotusta on perusteltu ansiokkaasti uusiasiakashankinnan näkökulmasta, ja tätä näkökulmaa tukevat myös kokemukset kansainvälisesti ja rahapelitutkimus. Perustelematta jäävät kuitenkin

kiellon hyödyt näkökulmasta, jossa rahapeliyhtiön saatua itselleen asiakkaan, se ei voisi tarjota asiakkaan säilyttämistarkoituksessa tälle bonuksia tai kanta-asiakasetuja.

Kindred Group katsoo, että ehdotus antaa ilman toimilupaa toimiville operaattoreille kohtuuttoman kilpailuedun suhteessa toimiluvallisiin toimijoihin. Tämä puolestaan tulee heijastumaan kanavointiasteeseen negatiivisesti, vaikeuttamaan pelihaittojen torjuntaa ja vähentämään vastuullista, toimiluvallisen järjestelmän piirissä tapahtuvaa rahapelaamista.

Kindred Group ehdottaa luopumista kategorisesta bonusten ja tarjousten kiellosta. Linjaus poikkeaa merkittävällä tavalla keskeisistä verokkimaista, sitä ole uskottavasti perusteltu ja se ei vastaa laille hallitusohjelmassa asetettuja tavoitteita, vaan kääntyy niitä vastaan.

Bonuksia koskevan sääntelyn tulee mahdollistaa bonuksien tarjoaminen rekisteröityneille asiakkaille. Kaikki markkinointiviestintä tulee toteuttaa asiakkaan antaman nimenomaisen markkinointisuostumuksen ja sovellettavien suoramarkkinointia koskevien säännösten mukaisesti. Bonusten tarkoituksena on ohjata pelaajaa pysymään toimiluvallisen tarjonnan ja rahapelijärjestelmän piirissä. Bonustarjouksen ehdot tulee ilmoittaa sen yhteydessä selkeästi ja yksiselitteisesti. Toimiluvanhaltijan tulee itse voida määritellä bonuksen muoto, jonka se asiakkaalle tarjoaa näiden lain määrittämien reunaehtojen puitteissa. Tässä kuvattu sääntely vastaisi pitkälti Tanskan rahapelilainsäädäntöä, jota tulisi käyttää bonuksia koskevan sääntelyn pohjana.

Kindred Group ehdottaa 25 §:n 3 momentin ja 49 §:n kohdan 8 muuttamista yllä kuvattujen periaatteiden mukaisesti osana lainsäädännön jatkovalmistelua.

31 § 2-3 momentit

Pykälän 2 momentissa määrätään asetuksenantovaltuudesta valtioneuvostolle, koskien toimiluvanhaltijakohtaisista enimmäistappiorajoista. Tappiorajat on rajattu koskemaan puhtaasti onneen perustuvia korkean haittariskin rahapelejä. Ehdotettua sääntelymallia tappiorajojen osalta ja sitä, miksi kyseiseen ehdotukseen on päädytty tai missä tilanteessa valtioneuvosto voisi antaa tappiorajoista asetuksen ei ole kuvattu tai perusteltu ehdotuksessa.

Verkkopelaajilla on valinnanvapaus, ja nykyteknologian ansiosta pelaajat etsivät keinoja osallistua rahapelaamiseen itselleen sopivalla tavalla. Kansainväliset tutkimukset osoittavat, että valtaosa verkkopelaajista pelaa turvallisesti, eikä heille näin ollen muodostu riskiä peliongelmistä. Rahapelisääntelyä tulisi tehdä tämän enemmistön ehdoilla.

Jokainen pelaaja on ainutlaatuinen pelikäyttäytymisensä suhteen. Myös kulutustasot ovat yksilöllisiä. Pelaajia tulisi lähestyä yksilöllisesti riskiperusteisen arvioinnin avulla ongelmapelaamisen havaitsemiseksi, eikä hallituksen määrittelemien yleisten tappiorajojen kaltaisten joustamattomien ratkaisujen avulla. On olemassa huomattava riski, että yleiset tappiorajat ajavat pelaajat säännellyn lisenssijärjestelmän ulkopuolelle. Jos tällaiset asiakkaille asetetut rajoitukset ovat liian raskaita, asiakkaat siirtyvät yksinkertaisesti toiselle pelialustalle – pahimmassa tapauksessa toimiluvattomalle operaattorille, joka ei vaadi minkäänlaisia tarkastuksia tai asianmukaisia toimenpiteitä.

Kindred Group vastustaa lähtökohtaisesti 2 momentissa ehdotettua enimmäistappiorajoja koskevaa asetuksenantovaltuutta, koska sen vaikutukset kanavointiasteeseen ovat mitä ilmeisimmin kansainväliseen kokemukseen nojaten negatiiviset, eikä sen hyödyistä rahapeliongelmienv torjuntaan ole esitettävissä näyttöä. Ehdotettu sääntely tekee liiketoimintaympäristöstä epävarman ja alttiin poliittisille suhdanteille erityisesti, koska valtioneuvoston asetuksen nojalla sääntelyn voi aktivoida voimaan ilman toimiluvanhaltijan kuulemista tai laajempaa parlamentaarista arviointia. Ehdotuksessa ei ole myöskään kuvattu, millaisissa olosuhteissa tai mihin barometreihin perustuen valtioneuvosto käynnistäisi valmisteluprosessin asetuksen antamiseksi.

Nykyisen lakiehdotuksen 33 pykälään sisältyy säännös, jossa edellytetään huolenpito- ja puuttumisvelvoitetta sekä omavalvontaa liiallisen rahapelaamisen estämiseksi. Tämä vaatimus täyttyy, kun käytössä on teknologisia ratkaisuja ja seurantajärjestelmiä, jotka perustuvat haittojen tunnusmerkkeihin (markers of harm), ja joiden avulla voidaan tunnistaa mahdollisimman varhaisessa vaiheessa sellaiset asiakkaat, joilla on merkkejä ongelmallisesta pelikäyttäytymisestä. Tämän jälkeen operaattoreilla on velvollisuus puuttua asiaan ja ohjata pelaajia hyödyntämään käytettävissä olevia vastuullisen pelaamisen välineitä. Lisäksi operaattoreiden on tehtävä tiivistä yhteistyötä itse-estoalustojen ja pelihaittatoimijoiden kanssa sekä tarjottava maksuttomia esto-ohjelmistoja pelaajien käyttöön.

Vastuullisuus on Kindred Group:in liiketoiminnan ytimessä, ja läpäisee koko arvoketjun. Olemme ottaneet käyttöön mittavan vastuullisen pelaamisen järjestelmän havaitaksemme ja ehkäistäksemme alustoillamme tapahtuvan ongelmallisen pelikäyttäytymisen. Olemme myös kehittäneet PS-EDS -seurantajärjestelmän yhteistyössä rahapelitutkimuslaitosten kanssa. Järjestelmän kautta pystytään seuraamaan kaikkien asiakkaidemme käyttäytymistä sekä määriteltyjä haittojen tunnusmerkkejä ongelmapelaamisen havaitsemiseksi. Järjestelmän tavoitteena on riskiarvontien tekeminen mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Ohjaamme niitä asiakkaita, joiden riskiarvio täyttyy, käyttämään tarjoamiemme vastuullisen pelaamisen työkaluja, kuten talletus- ja tappiorajoja; tuote- ja aikarajoituksia sekä itse-eston mahdollisuutta. Sellaiset pelaajat, joilla on peliriippuvuus, suljetaan pois pelialustoiltamme. Lisäksi ohjaamme heidät tekemään laajan itse-eston kansallisiin itse-estorekistereihin, kuten Rofus (Tanska) ja SpelPaus (Ruotsi). Lisäksi tarjoamme pelaajille maksutta Gamban- ja GAMStop-ohjelmistot, joilla on mahdollista estää rahapelien pelaaminen. Ohjaamme pelaajia myös peliriippuvuuteen apua tarjoavien kansalaisjärjestöjen ja muun avun piiriin.

Kindred Group:in tavoitteena on, että peliyhtiöt eivät saa lainkaan tuloja ongelmapelaamisesta. Olemme sitoutuneet tähän tavoitteeseen ja työskennelleet jo vuosia sen eteen osana Journey to Zero -ohjelmaamme. Käytännössä tämä tarkoittaa mm. seurantajärjestelmämme ja pelihaittojen tunnusmerkistön jatkuvaa kehittämistä sekä automaattista ja manuaalista pelihaittoihin puuttumista pelialustoillamme. Seuraamme ja viestimme tavoitteestamme sekä sen toteutumisesta läpinäkyvästi yhtiön neljännesvuosiraporteissa. Lisäksi pyrimme lisäämään tietoisuutta ongelmapelaamisesta esimerkiksi tukemalla rahapelitutkimusta ja järjestämällä aiheeseen liittyviä asiantuntijatapahtumia. Rahapelitoimialan innovaatiot ongelmalliseen pelaamiseen puuttumisen saralla keskittyvät yksilön pelikäyttäytymiseen. Universaalit tai lainsäätäjän asettamat rajat jättävät kokonaan huomiotta mahdollisuudet, jotka liittyvät käytettävissä olevan teknologiaan, dataan, tekoälyyn ja seurantajärjestelmiin. Samalla ne ajavat pelaajia toimiluvattoman tarjonnan piiriin.

Kindred Group ehdottaa ensisijaisena vaihtoehtona, että tappiorajojen osalta sovelletaan samanlaista sääntelymallia kuin rahansiirtorajojen osalta 29 §:ssä, jossa pelaaja voi itse asettaa lisenssikohtaisen, vuorokausi-, kuukausi- ja vuosikohtaisen enimmäistappiorajan. Tällainen sääntelymalli on selkeä ja toimii loogisesti osana pelaajalle tarjottavia vastuullisen pelaamisen työkaluja. Tällöin nyt ehdotetusta valtioneuvoston asetuksenantovaltuudesta 31 §:ssä voidaan kokonaan luopua.

Pelaajien itse asettamista rajoista voidaan esittää rahapelitutkimukseen perustuvaa näyttöä. Esimerkiksi vuonna 2020 julkaistu raportti: The Effects of Voluntary Deposit Limit-Setting on Long-Term Online Gambling Expenditure (Auer, Hopfgartner ja Griffiths) toteaa seuraavaa:

"Verkkopelaaminen on tullut yhä suosituimmaksi, mutta pienelle osalle pelaajista (5 prosenttia) se voi aiheuttaa ongelmia. Monet sosiaalisesti vastuulliset verkkopelaamisen toimijat ovat ottaneet käyttöön vastuullisen pelaamisen työkaluja, joiden avulla pelaajat voivat hallita pelaamistaan, kuten rahallisten rajoitusten asettaminen (jossa pelaajat ennaltamäärittävät summan, jonka he haluavat käyttää päivässä/viikossa/kuukaudessa pelaamiseen). Huolimatta näiden työkalujen laajasta käyttönotosta, harvat tutkimukset ovat arvioineet niiden tehokkuutta. Tämä tutkimus koostui anonymisoidusta 49 560 pelaajan aineistosta, jotka olivat asettaneet ainakin yhden vedon rahapeliyhtiö Kindredin kautta. Tutkimuksen ensisijaisena tavoitteena oli tarkastella, oliko vapaaehtoisten rahallisten rajojen asettamisella (riippumaton muuttuja) vaikutusta verkkopelaamisen kulutukseen yhden vuoden aikana (riippuva muuttuja). Toissijaisena tavoitteena oli tutkia, oliko pelaamisen kulutuksessa eroja sukupuolen, iän tai pelaamisen intensiteetin mukaan ("pelaamisen intensiteetti" operationalisoitiin yksinkertaisesti kolmen kuukauden aikana vedonlyötyjen rahasummien kokonaismääränä). Tulokset osoittivat, ettei iän ja sukupuolen suhteen ollut eroja, mutta kaikkein intensiivisimmin pelaavien joukossa ne, jotka olivat vapaaehtoisesti asettaneet rajoituksia, pelasivat merkittävästi vähemmän rahaa vuoden kuluttua verrattuna niihin, jotka eivät olleet asettaneet rajoituksia. Koska intensiivisimmin pelaavat yksilöt ovat todennäköisemmin ongelmapelaajia, rajojen asettaminen vaikuttaa olevan tehokas vastuullisen pelaamisen työkalu, koska tämän tutkimuksen mukaan intensiivisimmin pelaava 10 prosenttia vähensi merkittävästi pelaamiskulutustaan yhden vuoden aikana."

Mikäli valtioneuvoston asetuksenantovelvollisuus säilytetään, tulee sitä koskevaa pykälää muokata merkittävilta osin. Keskeisinä muutostarpeina ovat sen prosessin kuvaaminen, millä edellytyksillä valtioneuvoston asetusta enimmäistappiorajoista voidaan alkaa valmistelemaan. Prosessiin tulee sisältyä rahapeli-toimiluvan haltijoiden kuulemisvelvollisuus. Lisäksi on säädettävä riittävästä siirtymäajasta, jolla asetuksen edellyttämät muutokset voidaan käytännössä toteuttaa. Koska asetuksen mukanaan tuomat enimmäistappiorajat muuttavat potentiaalisesti merkittäväällä tavalla liiketoiminnan edellytyksiä, joihin perustuen rahapeli-toimiluvan hakija on aikanaan tehnyt päätöksen hakea toimilupaa markkinalta, tulee siirtymäajan olla riittävän pitkä myös siitä näkökulmasta, että rahapeli-toimiluvan haltija voi harkita ja niin päättäessään tarvittaessa toteuttaa markkinalta vetäytymisen ehtojen muututtua.

Pykälän 3 momentissa määrätään sisäministeriön asetuksenantovaltuudesta koskien rajoituksia rahapelien ominaisuuksiin. Ehdotusta on perusteltu rahapelihaittojen ehkäisemisellä ja vähentämisellä. Pykälän perustelujen mukaan pelien ominaisuuksiin koskevilla rajoituksilla ei olisi tarpeettomasti pelikokemukseen heikentävää vaikutusta.

Kindred Group vastustaa ehdotettua asetuksenantovaltuutta koskien pelien ominaisuuksia samoin perustein kuin yllä kuvattua valtioneuvoston asetuksenantovaltuutta. Mikäli sisäministeriön asetuksenantovaltuus säilytetään lainsäädännössä, luo se epävarmuutta liiketoimintaympäristöön kestävämmällä tavalla ja muodostaa riskin kanavointitavoitteen näkökulmasta. Liian tiukat rajoitukset pelien ominaisuuksiin ovat omiaan ajamaan pelaajia etsimään houkuttelevimpia pelituotteita toimiluvattoman tarjonnan piiristä.

Kuten edellä kuvatun valtioneuvoston asetuksen kohdalla, sisäministeriön asetukseen liittyy ongelmallisia epävarmuustekijöitä ennakoitavuuden näkökulmasta, erityisesti koska asetuksen antamiseen ei kuulu laajempaa poliittista arviointia tai toimiluvan haltijoiden kuulemisvelvoitetta. Pelien ominaisuuksia ei voida pitää merkitykseltään rahapelijärjestelmän tavoitteiden näkökulmasta vähäisinä, päinvastoin ne ovat keskeinen osa toimiluvan haltijoiden kilpailukyvyyn edellytyksiä suhteessa harmaaseen markkinaan ja muodostavat peruspilarin kulutuksen ohjaamisessa toimiluvalliseen tarjontaan.

Vähimmäisvaatimuksena Kindred Group ehdottaa, että 31 §:n 3 momentissa kuvattu asetuksenantovelvollisuus annetaan lain nojalla valtioneuvostolle sisäministeriön sijaan, koska pelien ominaisuudet ja niiden mahdollinen rajoittaminen pitää tulkita merkitykseltään suuriksi rahapelijärjestelmän tavoitteiden näkökulmasta. Lisäksi, kuten tappiorajoja koskevan valtioneuvoston asetuksen kohdalla, tulee sääntelyyn sisällyttää riittävä siirtymäaika teknisten muutosten toteuttamiseksi sekä velvollisuus kuulla toimiluvan haltijoita asetuksen valmistelussa.

Lopuksi, mikäli ehdotetut asetuksenantovaltuudet säilytetään, on kohtuullista, että niiden nojalla asetetut enimmäistappiorajat sekä pelien ominaisuuksia koskevat rajoitukset tulevat koskemaan myös fyysisiä pelikasinoita.

d. Rahapelilain 4 luku – Rahapelien markkinointi

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Markkinoinnin määritelmästä

Ehdotetun rahapelilain 4 §:n 1 momentin 7 kohta sisältää markkinoinnin määritelmän. Kyseisen lainkohdan mukaan markkinoinnilla tarkoitetaan mainontaa, epäsuoraa mainontaa ja muuta myyninedistämistoimintaa. Epäsuoraa mainontaa on kyseisen lainkohdan mukaan erityisesti tuotteen myyninedistäminen muun hyödykkeen mainonnan yhteydessä siten, että muun hyödykkeen tunnuksena käytetään sellaisenaan tai tunnistettavasti muunnettuna tuotteen tai sen myyjän vakiintunutta tunnusta tai että muun tuotteen mainonnasta muutoin välittyy mielikuva tietystä tuotteesta tai sen myyjästä. Ehdotettu markkinoinnin määritelmä ja erityisesti epäsuoran mainonnan määritelmä ovat näin ollen hyvin laajoja.

48 § 1 momentti

Ehdotetun rahapelilain 48 §:n 1 momentin mukaan toimiluvanhaltija saisi markkinoida rahapelejä ja toimiluvanhaltijaa vain itsensä toimesta. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan markkinointi ei olisi sallittua kolmannen osapuolen kautta.

Ilmauksia "itsensä toimesta" tai "kolmannen osapuolen toimesta" ei ole määritelty missään kohtaa ehdotusta ja sen perusteella jääkin epäselväksi mitä näillä tarkalleen ottaen tarkoitetaan. Rahapelien markkinointiin sisältyy perinteisesti useita eri markkinointitapoja, joissa tavalla tai toisella hyödynnetään kolmansien osapuolten palveluita. Tämänkaltaisesta markkinoinnista voidaan mainita esimerkkinä tilanne, jossa rahapeliyhtiö käyttää mainosalustaa, jolla kolmas osapuoli huolehtii mainosten lisäämisestä sivustoille kuitenkin rahapeliyhtiön antaman toimeksiannon ja asettamien kriteerien perusteella.

Kindred Group katsoo, ettei ole tarkoituksenmukaista kieltää kolmansien osapuolien käyttämistä markkinoinnissa, mikäli markkinointi muuten tapahtuu sallituissa puitteissa toimiluvanhaltijan määrittelemien ohjeiden ja kriteerien perusteella. Ehdotuksessa on tarpeen selvittää, millä edellytyksillä kolmansien osapuolien hyödyntäminen olisi sallittua ja millaisissa tilanteissa on kyse "kolmansien osapuolten toimesta" tapahtuvasta markkinoinnista.

48 § 3 momentti, kohta 1

Ehdotetun rahapelilain 48 §:n 3 momentin 1 kohdassa sähköisiä rahapelejä toimenpanevaa toimiluvanhaltijaa on sallittua markkinoida toimiluvan haltijan omilla verkkosivuilla ja sosiaalisen median tileillä siten, että markkinointi ei ole vuorovaikutteista.

Kindred Group tunnistaa kyseiseen lainkohtaan liittyvän hallituksen esiin nostaman huomion koskien alaikäisten suojelua erityisesti sosiaalisen median alustoilla. Kindred Group huomauttaa, että markkinointi on nykypäivänä keskittynyt hyvin pitkälti verkkoon ja sosiaaliseen mediaan. Ottaen huomioon verkon merkitys markkinoinnissa, käytettävissä on myös markkinointiin vähemmän puuttavia keinoja, joiden avulla olisi kuitenkin mahdollista suojella alaikäisiä ehdotuksessa tarkoitetulla tavalla.

Kindred Group ehdottaakin verkossa tapahtuvan markkinoinnin laajentamista myös muille kuin toimiluvan haltijan omille sivuille tai alustoille siltä osin, kuin kyse ei ole alustoista, jotka on erityisesti kohdistettu alaikäisiin. Muutoin vaarana on, että järjestelmän ulkopuolisten toimijoiden markkinointi saa huomattavasti näkyvyyttä lukemattomilla kansainvälisesti näkyvillä olevilla verkkosivuilla ja sosiaalisen median sivustoilla, samalla kuin järjestelmän sisällä toimivat rahapeliyhteisöt eivät voi markkinoida näillä omia, Suomen viranomaisen valvonnassa olevia ja Suomen lain mukaisia palveluitaan.

Mikäli markkinointia muilla kuin toimiluvanhaltijan omilla sivuilla ei kuitenkaan sallita, Kindred Group huomauttaa, että esitysluonnoksen perusteella jää myös epäselväksi, mitä ylipäätään tarkoitetaan toimiluvanhaltijan "omilla verkkosivuilla", sillä kyseistä käsitettä ei ole säännöskohtaisissa perusteluissa tai muualla esitysluonnoksessa lainkaan määritelty. Esitysluonnoksen perusteella herääkin kysymys, edellyttääkö kyseinen reunaehto, että toimiluvanhaltija itse on kyseisen verkkotunnuksen haltija tai että toimiluvanhaltija itse hallinnoi kyseistä verkkosivustoa.

Kindred Group katsoo, ettei esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi ole perusteltua rajoittaa sitä, miten markkinointi järjestetään toimiluvanhaltijan konsernin sisällä tai miten verkkosivustojen operointi järjestetään. Tähän liittyen olisi selvennettävä, että toimiluvanhaltijan "omilla verkkosivuilla" tarkoitetaan myös esimerkiksi toimiluvanhaltijan kanssa samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden verkkosivuja, vaikka nämä yhtiöt eivät Suomessa olisi toimiluvanhaltijoita, eikä rajoituksella ole tarkoitus estää verkkosivujen tai mainonnan hallinnoinnin ulkoistamista kolmansille osapuolille.

48 § 3 momentti, kohta 4

Ehdotetun rahapelilain 48 §:n 3 momentin kohta 4 mukaan rahapelitoimiluvan haltijan markkinointi olisi sallittua painetussa ja sähköisessä mediassa.

Kindred Group pitää ristiriitaisena kyseisessä lainkohdassa omaksuttua ratkaisua, jossa puhutaan yleisesti markkinoinnin sallimisesta sähköisessä mediassa, kun taas ylempänä samassa momentissa sosiaalisessa mediassa ja internetissä tapahtuvalle markkinoinnille on asetettu tiukat rajoitukset. Lainkohdan säännöskohtaisten perustelujen mukaan, yhtiöille tarjotaan laajat mahdollisuudet markkinointiin. Ottaen huomioon suurimpiin markkinointikanaviin eli sosiaaliseen mediaan ja muuhun internetiin kohdistuvat rajoitukset näin ei kuitenkaan voida katsoa olevan.

Esitysluonnoksen perusteella ei myöskään ole selvää, mitä tässä yhteydessä sähköisellä mediallyä tarkoitetaan, sillä kyseistä käsitettä ei ole muutoin mainittu ehdotuksessa eikä esimerkiksi kyseisen lainkohdan säännöskohtaisissa perusteluissa. Tätä kohtaa on selvennettävä. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi lisäämällä uuteen rahapelilakiin sähköisen median määritelmä tai selventämällä perusteluissa, mikä on laissa käytetyn sähköisen median käsitteen suhde sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annettuun lakiin. Muutoin on vaarana, että sähköisen median, sosiaalisen median ja verkkosivustojen välinen suhde jää täysin avoimeksi, jolloin markkinoinnin sallittuuden rajat jäävät myös epäselviksi.

Oikeusvarmuus ja luottamuksensuoja ovat periaatteita, jotka tulee ottaa lainvalmistelussa huomioon. Oikeusvarmuuden periaatteen keskeisenä sisältönä on oikeusjärjestyksen ja siihen perustuvan päätöksenteon ennakoitavuuden vaatimus. Lainsäädännön on oltava riittävän täsmällistä, jotta oikeussubjektit voivat selkeästi ymmärtää siihen perustuvat oikeutensa ja velvollisuutensa. Luottamuksensuojaperiaate taas edellyttää, että viranomaisen toimet suojaavat oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Luottamuksensuojan kohteena ovat oikeusjärjestyksen perusteella oikeutetut odotukset. Tällaiset odotukset kohdistuvat paitsi voimassa olevien oikeussuhteiden pysyvyyteen myös siihen, että viranomainen noudattaa sillä olevia velvollisuuksia.

Mikäli mainonnan ja markkinoinnin määritelmät ovat niin laajoja kuin esityksessä on ehdotettu, mutta sallitun markkinoinnin rajat jäävät epäselviksi, on vaarana, että markkinoinnin pelisääntöjä ryhdytään luomaan vasta viranomaisen jälkikäteisvalvonnassa ja siihen liittyvässä oikeuskäytännössä. Tällöin lopullisten pelisääntöjen muodostumisessa kestää vuosia, lopputulos on vaikeasti ennakoitava, ja on todennäköistä, että oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteet eivät toteudu.

Kindred Group katsoo, että erityisesti sponsorointiin liittyviä erityispiirteitä ei ole ehdotuksessa otettu riittävällä tavalla huomioon. Uudessa sponsorointia säänteleväksi ehdotetussa rahapelilain 53 §:ssä säädetään lisärajoituksista koskien sponsorointia. Muutoin sponsorointia näyttäisivät koskevan samat markkinoinnin rajoitukset kuin rahapelien markkinointia yleisesti. Kindred Group:in näkemyksen mukaan sponsorointia koskevaan säännökseen olisi kuitenkin syytä sisällyttää sponsoroinnin erityispiirteet huomioonottavia markkinointia vapauttavia poikkeuksia.

Esitysluonnoksen perusteella on ymmärrettävä, että sponsorointiin soveltuvat muilta osin yleiset markkinointia koskevat säännökset koskien esimerkiksi kieltä markkinoida rahapelejä tai toimiluvan haltijaa muilla alustoilla kuin toimiluvan haltijan itsensä sosiaalisen median alustoilla tai verkkosivuilla. Esitysluonnoksen mukaisen uuden rahapelilain 48 §:n tavoitteena onkin rajata markkinointi ainoastaan toimiluvan haltijoille. Koska sponsoroinnin tyypillisenä piirteenä on, että markkinointi toteutetaan sponsoroitavan joukkueen kautta, yleiset rahapelien markkinointia koskevat säännökset soveltuvat huonosti sponsorointiin, eikä ehdotettu rahapelilain 48 § palvele sponsoroinnin osalta tarkoitustaan.

Mikäli lopullisessa hallituksen esityksessä ei yleisesti vapautettaisi markkinointia kolmansien verkkosivuilla, Kindred Group katsoo, että markkinoinnin mahdollistaminen sponsoroitavan liigan tai joukkueen sivuilla ja sosiaalisen median kanavissa ei vesittäisi säännöksen alkuperäistä tarkoitusta, sillä markkinointia harjoitettaisiin joka tapauksessa ainoastaan toimiluvan haltijan itsensä sekä sponsoroitavien liigojen tai joukkueiden sivustoilla ja alustoilla, ja sponsoroinnin osalta esitysluonnoksessa on jo otettu korostetusti huomioon alaikäisten suojelu markkinoinnilta. Sponsoroinnin tarkoitus koskien markkinoinnin harjoittamista joukkueiden kautta ei tosiasiallisesti toteudu, jos edellä kuvattu markkinointitoiminta rajataan sallitun markkinoinnin ulkopuolelle.

Kindred Group:in näkemyksen mukaan hallituksen esitys toteutuessaan ei tosiasiallisesti mahdollista sponsorointia sellaisessa muodossa, joka ehkäisisi toimijoiden siirtymistä järjestelmän ulkopuolelle tai suomalaisen urheiluelämän saamien sponsorointitulojen huomattavaa vähenemistä. Tällöin esitysluonnoksen vaikutus olisi sen tavoitteiden vastainen. Kindred Group katsoo, että riskinä esitysluonnoksen hyväksymisessä sen tämänhetkessä muodossaan on, ettei sponsorointia uudistuksen jälkeen tosiasiallisesti harjoiteta laillisen järjestelmän puitteissa tai lainkaan, jos yksi tärkeimmistä sponsoroinnin muodoista kuten markkinointi liigan tai joukkueen omilla verkkosivuilla tai sosiaalisen median tileillä kielletään.

e. Rahapelilain 5 luku – Valvonta

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

f. Rahapelilain 6 luku – Valvontamaksu

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

g. Rahapelilain 7 luku – Rahapeli-toiminnan ja -markkinoinnin kieltäminen

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

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

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

75 §, 78 § ja 79 §

Ehdotettu pykälä 75 § sisältää viranomaisen toimivaltuuden maksuliikenne-estojen toteuttamisesta. Maksuliikenne-estot otettiin käyttöön Suomessa arpajaislain uudistuksen yhteydessä vuosina 2022 ja 2023. Maksuliikenne-estojen merkitys on kuitenkin jäänyt mitättömäksi. Kindred Group:in käsityksen mukaan voimassa oleva maksuliikenne-estot mahdollistava lainsäädäntö ei ole johtanut tosiasiaissa yhdenkään maksutapahtuman keskeyttämiseen. Maksuliikenne-estojen tehokkuutta on vähentänyt myös perustuslakivaliokunnan tekemä tulkinta siitä, että maksuliikenne-esto voidaan kohdistaa ainoastaan pelaajalta rahapelioperaattorille kohdistuvaan rahansiirtoon. Pelaajan pelitilillä olevat varat on tulkittava kuuluvaksi omaisuudensuojan piiriin ja tästä syystä voittojen kotiuttamista ei voida estää teknisin estotoimin. Vaikka nyt esitettävä pykälä 75 laajentaa mahdollisuuksia maksuliikenne-estoilta, voidaan ennakoida että niiden vaikuttavuus jää vähäiseksi myös uudessa rahapelijärjestelmässä. Erityisesti koska on vielä epäselvää, kestäkö ehdotettu pykälä 75 perustuslaillista tarkastelua.

Ehdotetut pykälät 78 ja 79 sisältävät valvontaviranomaisen toimivaltuuden verkkoliikenteen estämiseen sekä lainvastaisen rahapelien toimeenpanoa tai markkinointia koskevan verkkosisällön poistamiseen. Kuten maksuliikenteen estojen kohdalla, verkkoliikenne-estojen vaikuttavuus voidaan perustellusti kyseenalaistaa. Kuten ehdotuksessa todetaan, toimenpiteiden tehokkuuden arviointia esimerkiksi kansainvälisten esimerkkien valossa ei ole toteutettu perusteellisesti lainsäädäntöhankkeen puitteissa. Kyseenalaiseksi voidaan asettaa myös nyt esitettyjen teknisten estotoimenpiteiden suhteellisuus. Kuten ehdotuksessa todetaan, tekniset estotoimenpiteet ovat joiltakin osin ristiriidassa perustuslain turvaamien perusoikeuksien, kuten sanavapauden, elinkeinonvapauden ja omaisuudensuojan kanssa. Voidaan perustellusti kysyä, oikeuttavatko ehdotettujen teknisten estotoimien hyödyt perusoikeuksien kaventamisen. Tämän punninnan tekee viime kädessä eduskunnan perustuslakivaliokunta.

Kindred Group pitää hyvänä ja tärkeänä sitä, että ehdotus on tarkoitettu lähetettäväksi eduskunnan perustuslakivaliokuntaan perustuslaillista arviota varten. Lain toimeenpanon yhteydessä teknisten estotoimien toteuttamiseen on varattava riittävästi viranomaisresursseja, jotta vältytään mahdollisilta virheiltiltä ja ylilyönneiltä niiden toteuttamisessa. Lisäksi, Kindred Group painottaa, että

teknisillä estotoimilla ei voida korvata sellaisia sääntelyn elementtejä, jotka tekevät toimiluvallisesti rahapelitarjonnasta aidosti houkuttelevan ja vetovoimaisen pelaajien näkökulmasta.

i. Rahapelilain 9 luku – Seuraamukset

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

j. Rahapelilain 10 luku – Valtionavustukset pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

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

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

l. Rahapelilain 12 luku – Muutoksenhaku

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

m. Rahapelilain 13 luku – Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Ehdotettu pykälä 109 sisältää uutta lainsäädäntöä koskevat voimaantulosäädökset. Ehdotetun pykälän mukaisesti uusi rahapelilaki tulisi pääosin voimaan vuoden 2027 alusta, jolloin toimilupiin perustuva rahapelien tarjoaminen voisi käytännössä alkaa. Ehdotuksen mukaan toimilupien haku voisi kuitenkin alkaa jo vuoden 2026 alusta. Toimiluvan käsittelyaika olisi ehdotuksen mukaan enintään kuusi (6) kuukautta.

Ehdotetun portaittaisen voimaantulon perusteita tulee selkeyttää. Ehdotuksessa todetaan, että esitys on yhteydessä uutta Lupa- ja valvontavirastoa koskevaan hallituksen esitykseen (VM114:00/2023), jonka käsittelyaikataulu vaikuttaa erityisesti rahapelilain voimaantuloon. Kindred Group pitää tärkeänä, että Lupa- ja valvontavirastoa koskeva lainsäädäntöhanke ja rahapelilain uudistus eivät ole kohtalonyhteydessä ja ensiksi mainitun lainsäädäntöhankeen mahdollisesti viivästyessä, nykyinen viranomainen eli Poliisihallitus vastaa viranomaistehtävistä ja uudistus etenee toimeenpanoon suunnitellusti.

Lisäksi, Kindred Group huomauttaa, että esitetty kuuden kuukauden toimilupahakemusten käsittelyaika on kansainvälisesti vertaillen varsin pitkä. Kindred Group ehdottaa, että pykälässä 109 kuvattuja voimaantulosäädöksiä tarkastellaan vielä kriittisesti jatkovalmistelun aikana, siten että toimiluvanvarainen rahapelien tarjoaminen voi alkaa viivästyksettä lainsäädännön hyväksymisen jälkeen. On myös tärkeää, että kun voimaantulosäädökset valmistuvat, niitä ei enää jälkikäteen jouduta muuttamaan ja tätä kautta muutos Suomen rahapelijärjestelmässä on markkinalle pyrkivien operaattorien näkökulmasta läpinäkyvä ja ennakoitava.

n. Arpajaislain muutosehdotukset

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

o. Muut lakiehdotukset

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Laki arpajaisverolain muuttamisesta

Ehdotettu 22 prosentin veroaste on liian korkea tilanteessa jossa rahapelimarkkinat avautuvat kilpailulle ja on ristiriidassa hallitusohjelmassa määritetyn korkean kanavointiasteen kanssa. Verotus on yksi keskeisistä elementeistä, jonka perusteella yhtiöt tekevät päätöksen hakeutua toimiluvallisen markkinan piiriin, koska tämä heijastuu suoraan siihen, kauanko yhtiöiltä kestää saada liiketoimintansa kannattavaksi Suomessa. Markkinoiden avautuessa on kaikin keinoin pyrittävä välttämään sitä, että rahapeliyhtiöt eivät hakeudu Suomen rahapelimarkkinoille. Koska veroasteen voidaan ennakoida ainoastaan nousevan tulevaisuudessa, uudistuksen ensimmäisinä toimeenpanon vuosina ehdotettu veroaste on siis liian korkea.

4. Muut mahdolliset näkemykset ja huomiot esitysluonnoksesta

Onko teillä muita näkemyksiä tai huomioita esitysluonnoksesta?

-

Heinilä Jemi
Kindred Group