

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?**

Lausunnonantajasta

Suomalainen Rahapeliyhdistys ry on sitoutumaton voittoa tavoittelematon yhdistys, jonka tarkoituksena on edistää tietämystä ja keskustelua rahapeleistä alan toimintatapojen edelleen kehittämiseksi Suomessa. Yhdistys tuottaa monipuolisesti asiantuntevaa ja ajantasaista tietoa rahapelaamiseen ja sen järjestämiseen sekä alan toimintamalleihin liittyen.

Suomalainen Rahapeliyhdistys ry osallistuu aktiivisesti yhteiskunnalliseen keskusteluun koskien rahapelialan kehitystä Suomessa. Yhdistys seuraa rahapelialan taloudellista, oikeudellista ja yhteiskunnallista kehitystä ja antaa tarvittaessa lausuntoja ja selvityksiä alan kehitykseen liittyen.

Näkemykset hallitusohjelmassa asetettujen tavoitteiden toteutumisessa

Pääministeri Petteri Orpon 20.6.2023 päivätyn hallitusohjelman mukaan nykyinen

rahapelipolitiikka ei ole onnistunut, sillä osalle suomalaisista rahapelit ovat merkittävä ongelma. Yksinoikeusjärjestelmän markkinaosuus digitaalisessa rahapelaamisessa on lähellä 50 prosentin rajaa, ja digitaalisen rahapelaamisen markkinalla toimivat yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliset yritykset saavat tuottoja ilman lisenssimaksuja, veroja tai vastuuta toiminnan aiheuttamista rahapeliongelmissa.

Vaikka pelaamisen yleisyys ja rahapelimarkkinoiden koko (pelikatella mitattuna) ovat laskeneet, ovat pelihaitat Suomessa lisääntyneet viime vuosien aikana. Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on teettänyt joka neljäs vuosi kattavan, suomalaisten rahapelaamista väestötasolla mittavan kyselytutkimuksen. Viimeisin tutkimus on julkaistu huhtikuussa 2024 ja se perustuu vuonna 2023 teetettyihin kyselyihin (Suomalaisten rahapelaaminen 2023. Tilastoraportti 15/2024, 16.4.2024. THL.) THL:n tutkimuksesta käy ilmi, että todennäköisestä rahapeliongelmaista Suomessa kärsi vuosina 2011–2019 noin 3,0 % suomalaisista 15–74-vuotiaista, eli reilu 100 000 suomalaista. Tämän jälkeen rahapeliongelmaista kärsivien lukumäärä on kääntynyt jyrkkään kasvuun ja vuoteen 2023 mennessä heitä oli jo 151 000 eli 4,2 % koko väestöstä.

Uutta rahapelijärjestelmää koskevan hallituksen esitysluonnoksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja sekä parantaa rahapelijärjestelmän kanavointiastetta. Kanavointiasteella tarkoitetaan säädellyn rahapelijärjestelmän piiriin suuntautuvan rahapelaamisen määrää suhteessa kaikkeen Suomessa tapahtuvan rahapelaamisen määrään.

Lainsäädäntöuudistuksen toteuttaminen onnistuneesti vaatii pelihaittojen ehkäisemistä sekä kanavointiastetta koskevien tavoitteiden yhteensovittamista. Nämä tavoitteet eivät ole toisensa poissulkevia. Korkeamman kanavointiasteen järjestelmä edesauttaa vastuullista pelaamista tuomalla suuremman osuuden rahapelaamisesta kansallisen sääntelyn piiriin.

Tällaisessa tilanteessa kaikki toimiluvanhaltijat saadaan sitoutettua samoihin pelihaittojen ehkäisemistä koskeviin sääntöihin. Tarjonta järjestelmän sisällä on olennaisesti järjestelmän ulkopuolista vähemmän haittariskejä sisältävää (Peluuri vuosiraportti 2023).

Jo nykyisellään merkittävä ja kasvussa oleva osuus rahapelaamisesta aiheutuvista haitoista on seurausta järjestelmän ulkopuolisesta rahapelaamisesta, johon vaikuttaminen on huomattavasti haastavampaa kuin järjestelmän piirissä tapahtuvaan rahapelaamiseen. Ilman korkean kanavointiasteen saavuttamista, merkittävän osuuden pelaamisesta jäädessä säädellyn järjestelyn ulkopuolelle, vaarantuu automaattisesti myös tavoite pelihaittojen ehkäisystä ja vähentämisestä. Käytännön tasolla pelihaittojen ehkäisemiseksi ja korkean kanavointiasteen saavuttamiseksi toimiluvan saaneiden toimijoiden on muodostettava luotettava, mutta samanaikaisesti houkutteleva vaihtoehto toimilupajärjestelmän ulkopuoliselle pelaamiselle, mikä käytännön tasolla edellyttää sääntelyltä laajan tuotepohjan sisällyttämistä toimilupajärjestelmään, tietynlaajuisia markkinointia ja mainontaa sekä uusien jakelukanavien sallimista.

## 2. Esityksen pääasialliset vaikutukset

### **Voitte kertoa näkemyksenne esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnista.**

Asian valmistelussa on kuultu asiantuntijoita jo hyvin varhaisessa vaiheessa ja uudistuksen tueksi on laadittu erilaisia selvityksiä ja mietintöjä. Asian valmistelussa painottuu selkeästi vastuullisuus näkökulma erityisesti kansallisesta perspektiivistä. Tältä osin Suomalainen Rahapeliyhdistys ry muistuttaa, että sekä kotimaista että kansainvälistä tutkimusta rahapelihaitoista on jo olemassa runsaasti, ja näiden tuloksista voidaan soveltaen ammentaa oppeja järjestelmämuutoksen pohjaksi hallitusohjelman tarkoittamalla tavalla. Suomalainen Rahapeliyhdistys ry haluaa korostaa, että emme näe tarpeelliseksi viivästyttää lainsäädäntöhanketta odottamalla

uusien ja pitkäkestoisten tutkimusprosessien valmistumista. Tutkittua tietoa niin kansallisesti kuin kansainvälisesti niin rahapelimarkkinasta, sen hyödyistä ja haitoista ja toimintamekanismeista on jo olemassa runsaasti.

Uuden toimilupajärjestelmän luominen koostuu monista eri osatekijöistä. Tämä tarkoittaa, että sääntelyssä on huomioitava laajan tuotevalikoiman sisällyttäminen toimilupajärjestelmän piiriin, markkinoinnin joustava, mutta pelihaitat huomioiva sääntely sekä uusien jakelukanavien salliminen. Luonnos hallituksen esitykseksi ei sääntele näitä osatekijöitä johdonmukaisesti. Tämä johtaa siihen, ettei hallituksen esitys tue siinä asetettujen tavoitteiden saavuttamista kestäväällä tavalla.

Pääministeri Petteri Orpon 20.6.2023 päivätyn hallitusohjelman mukaan osana järjestelmä uudistusta selvitetään pelikoneiden siirtämistä erillisiin valvottuihin tiloihin. Rahapelijärjestelmän uudistuksen kokonaisuuden ja etenkin pelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen tavoitteen mahdollisimman tehokkaan toteuttamisen vuoksi selvitykseen sisällytetty ehdotus nykymuotoisen hajasijoittelun lopettamisesta tulisi ehdottomasti sisällyttää hallituksen esitysluonnokseen koskien käsillä olevaa järjestelmä uudistusta. On olemassa merkittävä määrä tutkimustietoa arki ympäristöihin hajasijoitettujen rahapelikoneiden haitallisuudesta ja mm. niiden rahapelaamista normalisoivasta vaikutuksesta. Sosiaali- ja terveysministeriön (STM) sekä THL:n rahapelien haittariskien ja haittojen arviointiryhmä julkaisi heinäkuussa 23.5.2024 päivätyn selvityksen raha-automaattien siirtämisestä valvottuihin tiloihin. Kyseisessä selvityksessä esitetyt huomiot voitaisiin yhä huomioida hallituksen esitysluonnoksessa nyt kun siihen tehdään muutoksia 18.8.2024 päättyneen lausuntokierroksen jälkeen.

Ehdotus: Suomalainen Rahapeliyhdistys ry toteaa, että kokonaisuuden kannalta sekä pelihaittojen ehkäisemistä ja vähentämistä koskien tavoitteiden kokonaisvaltaiseksi saavuttamiseksi ehdotus fyysisten raha-automaattien siirtämisestä ikäraja valvottuihin

tiloihin tulee sisällyttää hallituksen esitysluonnokseen ja osaksi käsillä olevaa kokonaisuudistusta.

Tämä tulee vaikuttamaan keskeisesti koko uuden järjestelmän kykyyn ehkäistä pelihaittoja että edistää korkean kanavointiasteen saavuttamista.

Ehdotus: Suomalainen Rahapeliyhdistys ry toteaa, että kokonaisuuden kannalta sekä pelihaittojen ehkäisemistä ja vähentämistä koskien tavoitteiden kokonaisvaltaiseksi saavuttamiseksi ehdotus fyysisten raha-automaattien siirtämisestä ikäraja valvottuihin tiloihin tulee sisällyttää hallituksen esitysluonnokseen ja osaksi käsillä olevaa kokonaisuudistusta. Tämä tulee vaikuttamaan keskeisesti koko uuden järjestelmän kykyyn ehkäistä pelihaittoja että edistää korkean kanavointiasteen saavuttamista.

#### 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**

Kaksiosainen toimilupajärjestelmä ja tuotepohja

Hallituksen esitysluonnoksessa Suomessa esitetään siirryttäväksi rahapelien osalta niin sanottuun kaksiosaiseen toimilupajärjestelmään (hallituksen esitysluonnoksen 5 § ja 6 §). Tällaisessa järjestelmässä rahapelimarkkina avataan kilpailulle osittain tiettyjen peliryhmien osalta myöntämällä vaatimukset täyttävälle hakijoille rahapelitoimilupa. Samaan aikaan, kun tiettyjä rahapelien toimeenpanomuotoja voidaan tarjota ainoastaan yksinoikeustoimiluvan nojalla. Suomessa esitetään lisäksi käyttöönotettavaksi myös erityistä peliohjelmistotoimilupaa.

Kaksiosaisen rahapelitoimilupajärjestelmän oikeusperustaa on arvioitu Euroopan Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn

sopimuksen 56 artiklan ja erityisesti siihen sisältyvän palvelujen vapaata tarjoamista muissa Euroopan Unionin jäsenvaltiossa koskevan kiellon puitteissa.

Euroopan Unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössään katsonut, etteivät oikeudelliset perustelut kaksiosaisen toimilupajärjestelmän säätämiseksi ole ongelmattomia ja niitä tulee tarkastella yhdessä järjestelmälle asetettujen tavoitteiden kanssa. Kaksiosaisen järjestelmän tulee edistää sille asetettuja tavoitteita johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (ks. esim C-3/17, Sporting odds). Rajoitukset voivat EU-tuomioistuimen mukaan olla sallittuja, jos ne voidaan oikeuttaa jollakin SEUT 52 artiklan mukaisella perusteella, kuten yleinen järjestys, turvallisuus tai kansanterveys, tai yleisen edun mukaisella pakottavalla syyllä. Rahapelien ja erityisesti niiden toimeenpanoon liittyvien erilaisten järjestelmien osalta on tunnustettu, että oikeuttamisperusteita voivat erityisesti olla kuluttajien suojeleminen, ongelmapelaamisen ehkäiseminen, alaikäisten suojeleminen sekä rikollisuuden ja petosten torjunta (ks. esim. C-463/13 Stanley International Betting ym.). Kansallisten rajoitusten on oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, eivätkä ne saa olla rajoittavuudeltaan ylittäviä suhteessa siihen, mikä on välttämätöntä tämän päämäärän saavuttamisen kannalta (ks. esim C-124/97 Läärä; C-258/08 Ladbrokes ja C-156/13 Digibet Ltd ym.).

Suomessa yksinoikeusjärjestelmän olemassaoloa on vakiintuneesti perusteltu kansanterveydellisillä syillä. Kuitenkin, koska rahapeliongelmasta kärsivien lukumäärää ei ole koko mittaus historian ajalla onnistuttu kääntämään laskuun ja se on päinvastoin viime vuosina Suomessa kääntynyt jyrkkään kasvuun, ovat olemassa olevan yksinoikeusjärjestelmän oikeuttamisperusteet vähintäänkin kyseenalaisia.

Nyt hallituksen esitysluonnosta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, aiheuttaako esitetty kaksiosainen järjestelmä kiellettyjä rajoituksia vapaudelle tarjota palveluita muissa Euroopan Unionin jäsenvaltioissa SEUT 56 artiklan mukaisesti ja millä oikeusperusteilla kyseisen kaltainen kaksiosainen järjestelmä voidaan perustella. Mikäli

esitetty kaksiosainen järjestelmä perustuu yleisen järjestyksen ja kansanterveyden edistämiseen taikka kuluttajien suojeluun, ongelmapelaamisen ehkäisemiseen ja alaikäisten suojeluun tai rikollisuuden ja petosten torjuntaan, ja esitetyllä järjestelmällä voidaan päästä tehokkaalla tavalla näihin sille asetettuihin tavoitteisiin, täyttyvät EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisukäytännössään asettamat palveluiden vapaasta liikkuvuudesta poikkeamisen vaatimukset lähtökohtaisesti. Hallituksen esitysluonnokseen sisältyy kohtia, jotka herättävät kysymyksen siitä, onko palvelujen tarjoamisen vapautta koskevia rajoituksia tarkasteltu riittäväällä tavalla erityisesti EU-oikeudellisesta perspektiivistä suhteessa uudistukselle asetettuihin tavoitteisiin, huomioiden uuden esitetyn rahapelijärjestelmän kaksiosaisuuden. EU-tuomioistuin on käytännössään nimenomaisesti todennut, että kunkin kansallisessa lainsäädännössä asetetun rajoituksen osalta on tarkasteltava erikseen sitä kysymystä, onko rajoitus omiaan takaamaan sille tavoitellun asianomaisen jäsenvaltion mainitseman päämäärän toteuttamisen (ks. esim. C-46/08 Carmen Media Group, kohta 60).

Tässä valossa itse toimilupajärjestelmä ei ole se lähtökohtainen rajoitus palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen, vaan järjestelmän kaksiosaisuus ja eritoten toimilupajärjestelmään sisältyvä yksinoikeustoimilupa, joka käytännössä tarkoittaa määriteltyjen tuotekategorioiden jättämistä valtionyhtiö Veikkaus Oy:n yksinoikeuden piiriin jatkossakin. Nyt yksinoikeusjärjestelmän piiriin ollaan jättämässä vain vähän pelihaittoja aiheuttavia tuotekategorioita, esimerkiksi lottopelit, pika-arvat ja totopelit, kun toimilupajärjestelmän piiriin siirretään huomattavasti enemmän pelihaittoja aiheuttavia tuotekategorioita, esimerkiksi vedonlyönti ja verkossa järjestettävät kasinopelit. Ratkaisu ei ole johdonmukainen, eikä sillä voi katsoa tavoiteltavan johdonmukaisesti pelihaittojen tehokkaan ehkäisyn ja vähentämisen tavoitetta. Mikäli toimilupajärjestelmän piiriin katsotaan voitavan siirtää eniten pelihaittoja aiheuttavat tuotekategoriat ja silti saavuttaa pelihaittojen tehokkaan ehkäisyn ja vähentämisen tavoite, ei saman tavoitteen tavoittelemisella voida perustella yksinoikeusjärjestelmän piiriin huomattavasti vähemmän pelihaittoja aiheuttavien tuotekategorioiden jättämistä.

Ruotsissa ja Tanskassa totopelit kuuluvat nykyään toimilupajärjestelmän piiriin.

Hollannissa totopelejä saa toimeenpanna vain yksi toimiluvan saanut yhtiö, mutta tämä yhtiö on saanut toimilupansa kilpailutuksen kautta. Suomalainen Rahapeliyhdistys ry toteaa, että hallituksen esitysluonnoksen mukainen kaksiosainen toimilupajärjestelmä yhdistettynä riittämättömästi perusteltuun tuoteryhmäjakoon ja tätä koskevaan vaikutus arviointiin herättää kysymyksiä Euroopan Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön asettamien vaatimusten täyttymisestä kaksiosaisen järjestelmän EU-oikeuden mukaisuuden osalta.

Ehdotetun peliohjelmistotoimiluvan osalta Suomalainen Rahapeliyhdistys ry toteaa, että on hienoa, että hallituksen esitysluonnoksen 7 §:ään sisältyy ehdotus peliohjelmistotoimiluvasta. Katsomme, että hallituksen esitysluonnoksessa on myös huomioitu viranomaisille kohdistuva taakka siten, että peliohjelmistotoimilupia koskevia 2 luvun säännöksiä sovellettaisiin vasta vuoden 2027 alusta lukien. Vuonna 2023 voimaan tulleiden maksuliikenne-estojen osalta, maksupalveluidentarjoajia kuultiin etupainotteisesti koskien tätä maksuliikenne-estojen koskevaa lainsäädäntöuudistusta. Huomioiden teknisten vaatimusten merkittävyyden peliohjelmistotarjoajien osalta peliohjelmistotarjoajien kuuleminen jo sinä aikana, kun teknisiä vaatimuksia valmistellaan, olisi olennaista kokonaisuudistuksen osalta.

Ehdotus: Hallituksen luonnosesitystä tulee muuttaa siten, että totopelit ja mahdollisesti myös pika-arvat sisällytetään yleisen toimilupajärjestelmän piiriin.

Hakija luotettavuus ja sopivuus

Hallituksen esitysluonnoksen 10 §:n 2 momentin 8 mukaan toimiluvan hakijaa ei voitaisi pitää luotettavana ja sopivana, hakija olisi viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana toimeenpannut tai markkinoinut rahapelejä arpajaislain tai rahapelilain vastaisesti ja

hakijalle olisi teon johdosta annettu kieltopäätös tai seuraamusmaksu, tai hakija olisi tuomittu arpajais- tai rahapelirikoksesta tai uhkapelin järjestämisestä. Arpajaislain uudistusta koskeva esitysselvitystyöryhmä esitti 15.4.2023 päivätyssä raportissaan mahdollisen jäähdyttelyjakson (ns. cooling-off period) lisäämistä uuteen lainsäädäntöön.

Jäähdyttelyjakson taustalla esitettiin tässä raportissa olevan tavoite siitä, että toimijat noudattaisivat järjestelmän sääntöjä jo ennen järjestelmämuutosta. Jäähdyttelyjakso itsessään, siten kuin sitä on arvioitu 15.4.2023 päivätyssä esiselvitystyöryhmän raportissa, on huomattavasti laajamittaisempi toimenpide kuin nyt hallituksen esitysluonnoksessa esitetty 10 §:n 2 momentin 8 kohta liittyen toimiluvanhakijan kelpoisuuteen ja soveltuvuuteen.

Suomalainen Rahapeliyhdistys ry katsoo, että esitetty pykälä ajaa samaa tavoitetta kuin mitä jäähdyttelyjakson osalta on esitetty esitysselvitystyöryhmän 15.4.2023 päivätyssä raportissa. Vaikka hallituksen esitys uudesta toimilupajärjestelmästä ei ole vielä astunut voimaan, ovat ehdotettuun 10 §:n 2 momentin 8 kohtaan liittyvät "pelotevaikutukset" jo havaittavissa käytännön tasolla Suomessa. Usea palvelunsa suomalaisten saatavilla tietoverkon välityksellä saattava rahapelioperaattori, jota vastaan Poliisihallitus on avannut hallinnollisen menettelyn, on ottanut toimenpiteitä koskien epäiltyä laitonta rahapelien markkinointi Suomessa sen välttämiseksi, ettei hallituksen esitysluonnoksen 10 §:n 2 momentin 8 kohdan voitaisi katsoa soveltuvan kyseiseen toimijaan uuden rahapelijärjestelmän astuessa voimaan.

Suomalainen Rahapeliyhdistys ry katsoo, että valvovalla viranomaisella tulee olla tietyissä harkintavallan rajoissa mahdollisuus arvioida hakijoiden kelpoisuutta ja soveltuvuutta suhteessa laittomaan toimintaan, jota on harjoitettu ennen toimilupajärjestelmän voimaantuloa. Kyse on toimiluvan hakijan moitteettomuuden arvioinnista. Kyseessä on ehto, johon toimiluvan hakijat voivat varautua ennakolta ennen lainvoimaantuloa ja se edistää lainkuuliaisuutta nykyisen järjestelmän puitteissa.

Samankaltaisia toimiluvanhakijan soveltuvuuden ja kelpoisuuden arviointiin liittyviä pykälä on myös voimassa muissa Euroopan maissa. Hallituksen esitysluonnoksessa esitetyn 10 §:n 2 momentin 8 kohdan osalta tulisi pohtia sitä voidaanko viiden vuoden sääntöä pitää kohtuullisena esitetyn säännöksen puitteissa vai tulisi sitä lyhentää kahteen tai kolmeen vuoteen. Lisäksi on huomattava, että sanamuoto kattaa tällä hetkellä ainoastaa toimijan kenelle kieltomääräys on asetettu, eikä sanamuodon mukaisen tulkinnan siten voida katsoa kattavan samaan yritysryhmään kuuluvia muita yhtiöitä.

Ehdotus: Huomioida yllä mainitut seikat 10 §:n 2 momentin 8 kohdan osalta sen sisällössä ja perusteluissa.

### c. Rahapelilain 3 luku – Rahapeliin toimeenpano

#### **Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään**

Hallituksen luonnosesityksen 49 §:n 2 8 kohta kieltäisi erilaisten tarjousten käyttämisen markkinoinnissa. Bonus-kierrosten ja -rahan käyttäminen markkinoinnissa on hyvin yleinen rahapeliin markkinoinnin muoto.

Bonukset, ilmaiskierrokset ja muut vastaavat edut ovat kuitenkin rahapeliyhtiöiden keskeisiä tapoja hankkia asiakkaita. Lähes kaikki yhtiöt, jotka harkitsevat toimiluvan hakemista Suomesta markkinoiden avautuessa, tarjoavat nykyisin asiakkailleen bonuksia ja ilmaiskierroksia. Nämä yhtiöt ovat erittäin huolissaan suunnitellusta bonuskiellosta Suomen lisenssijärjestelmässä. Jos yhtiöt kokevat, että bonuskielto tekee Suomen markkinasta vähemmän houkuttelevan, ne saattavat jatkaa toimintaansa järjestelmän ulkopuolella, mikä vaikuttaisi suoraan järjestelmän kanavointikykyyn ja sen kykyyn ehkäistä ja vähentää pelihaittoja tehokkaasti.

Ehdotus: Bonusten sallimisen osalta tulisi tutkia tarkemmin Ruotsin mallia ja vähintään tervetuliaisbonusten salliminen voisi parantaa laillisten toimijoiden kilpailuasemaa verrattuna järjestelmän ulkopuolisiin toimijoihin. Tämä muutos vahvistaisi myös

merkittävästi rahapelijärjestelmän kanavointikykyä. Vaikka bonusten tarjoaminen saattaisi lisätä pelaajien altistumista riskeille, siitä olisi kuitenkin huomattavaa hyötyä erityisesti ongelmapelaajien osalta, koska he pysyisivät säännellyn järjestelmän piirissä sen sijaan, että hakeutuisivat etsimään bonuksia luvattomilta toimijoilta. Näin yhteiskunta voisi kerätä tietoa mahdollisesta ongelmapelaamisesta ja kohdentaa tukitoimiaan tehokkaammin, kun pelaaminen tapahtuu säänneltyjen toimijoiden kautta. Markkinointia koskevien rajoitusten tulee olla oikeasuhtaisia ja niiden osalta on löydettävä tasapaino eri markkinointikanavien välillä. Tällainen lähestymistapa mahdollistaa korkean kanavointiasteen saavuttamisen ja pelaajien ohjaamisen säädellyn järjestelmän piiriin, jossa toimijat ovat sitoutuneet noudattamaan yhteisiä vastuullisen pelaamisen sääntöjä. Tarjonta järjestelmän sisällä on olennaisesti järjestelmän ulkopuolista vähemmän haittariskejä sisältävää (Peluuri vuosiraportti 2023). Näin voidaan myös tehokkaimmin ehkäistä ja vähentää pelihaittoja.

On parempi aloittaa lievemmillä rajoituksilla ja kiristää niitä tarvittaessa kuin aloittaa tiukoilla kielloilla ja myöhemmin avata niitä, koska tämä mahdollistaa joustavan ja hallitun siirtymän uuden järjestelmän osalta. Tämä lähestymistapa tarjoaa mahdollisuuden arvioida järjestelmän vaikutuksia ja tehdä tarvittavia muutoksia ilman, että luodaan tarpeettoman tiukkaa sääntely-ympäristöä, joka saattaisi aluksi ajaa sekä toimijoita ja pelaajia järjestelmän ulkopuolelle. Aloittamalla lievemmillä rajoituksilla voidaan myös paremmin seurata, miten pelihaitat kehittyvät ja miten markkinointitoimet vaikuttavat pelaajien käyttäytymiseen. Jos havaitaan, että tavoitteita ei saavuteta tai pelihaitat lisääntyvät, voidaan rajoituksia kiristää hallitusti. Tämä vähentää riskiä, että liian tiukka alkuperäinen sääntely johtaa negatiivisiin sivuvaikutuksiin, kuten toimijoiden ja pelaajien siirtymiseen järjestelmän ulkopuolelle. Samalla se antaa mahdollisuuden sopeuttaa sääntelyä ja tehdä parannuksia perustuen todellisiin vaikutuksiin.

#### d. Rahapelilain 4 luku – Rahapelien markkinointi

## **Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään**

Hallituksen luonnosesityksen 48 §:n 1 momentissa esitetään säädettäväksi, että toimiluvanhaltija saisi markkinoida rahapelejä ja toimiluvanhaltijaa vain sen itsensä toimesta. Perusteluosassa selvennetään tämän tarkoittavan, että markkinointi ei olisi sallittua kolmannen osapuolen kautta. Ehdotettu linjaus on peruja nykyisen arpajaislain markkinointia koskevista säännöksistä. Myös massamedioille sallittaisiin rahapelien markkinointi nykyisten arpajaislain säännösten mukaisesti.

Nykyinen markkinoinnin sääntely ei ole edistänyt rahapelipolitiikan tavoitteiden saavuttamista, kuten peliongelmiin vähentämistä ja rahapelijärjestelmän kanavointikyvyn parantamista. Veikkaus Oy:n osalta markkinointirajoitukset ovat heikentäneet sen kilpailukykyä, mikä on johtanut pelaajien siirtymiseen käyttämään yksioikeusjärjestelmän ulkopuolisia pelisivustoja. Tämä on lisännyt pelihaittoja. Huolimatta siitä, että aiempi sääntely, erityisesti markkinointia koskeva, on osoittautunut tehottomaksi, uusi hallituksen esitysluonnos perustuu lähes kokonaan aikaisempaan markkinointia koskevaan sääntelyyn. Tämä on ongelmallista, koska sääntelyn tavoitteet, eli kanavointiasteen parantaminen ja peliongelmiin tehokas ehkäisy, ovat samat kuin aiemman uudistuksen osalta. On vaikea ymmärtää, miksi keinot, jotka eivät aiemmin saavuttaneet näitä tavoitteita, toimisivat nyt. On olemassa suuri riski, että näitä tavoitteita ei saavuteta nytkään, jos hallituksen esitysluonnokseen ei tehdä tarvittavia muutoksia.

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvät markkinointia koskevat linjaukset ovat heikosti perusteltuja, ja eri markkinointikanavien välillä on epäsuhta, joka ei perustu riittävään ajankohtaiseen tutkimukseen. Sääntelyehdotus tukeutuu liiaksi nykyisiin käytäntöihin, eikä mahdollisia vaihtoehtoja ole selvitetty riittäväällä perusteellisuudella. Lisäksi verrokkimaiden, kuten Ruotsin ja Tanskan, onnistuneita esimerkkejä ei ole huomioitu riittävästi hallituksen luonnosehdotuksessa.

Kumppanuus eli affiliate-markkinointi, jossa pelaajat ohjataan rahapelisivustoille esimerkiksi erilaisten tarjousten ja bonusten avulla, on keskeinen kanava rahapelioperaattoreiden asiakashankinnassa. Tämä markkinointimuoto kohdistuu pääasiassa kokeneisiin pelaajiin, jolloin alaikäisten altistuminen rahapelimainonnalle vähenee verrattuna kohdentamattoman massamedian käyttöön. Ruotsin esimerkki osoittaa, että säännelty affiliate-markkinointi voi olla osa toimivaa rahapelijärjestelmää. Massamediaan perustuva markkinointi sen sijaan on kohdentamatonta. Mikäli perinteiselle massamedialle, erityisesti radiolle, televisiolle ja sanomalehdille, ei aseteta rajoituksia, nämä kanavat tulevat todennäköisesti ylikuormittumaan rahapelimainonnalla.

Ehdotus: Ruotsin kokemukset osoittavat, että säännelty affiliate-toiminta on tarpeellinen ja hyödyllinen osa rahapelijärjestelmää. Hallituksen esitysluonnosta tulisi muuttaa siihen suuntaan, että affiliate- markkinointi ja sen erilaiset muodot olisivat selkeästi sallittua. Markkinoinnin sääntelyä tulisi myös tasapainottaa rajoittamalla perinteisen massamedian käyttöä rahapelimainonnassa. Tämä voisi sisältää tiukempia aikarajoituksia, kohdennusrajoituksia ja mainosten määrän vähentämistä. Vain tasapainoisella markkinoinnin sääntelyllä pystytään saavuttamaan toimilupajärjestelmälle asetetut pelihaittojen vähentämisen ja korkean kanavointiaseteen tavoitteet.

Kaiken kaikkiaan markkinoinninsäätelyä koskeva osio, siihen liittyvä terminologia sekä erityisesti perustelut eivät riittävällä tarkkuudella avaa sitä, mitkä markkinointikeinot ja -tavat ovat sallittuja. Sama epätarkkuus koskee myös sponsorointi osiota. Perustelua tulee tarkentaa kokonaisuudessaan.

## e. Rahapelilain 5 luku – Valvonta

### **Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään**

Ilman tehokasta valvontaa rahapelijärjestelmän kanavointikyky putoaa merkittäväällä tavalla, eikä rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tai rikolliseen toimintaan

puuttumista ole enää mahdollista toteuttaa tehokkaalla tavalla. Valvonnan tulee kohdistua sekä lailliseen että laittomaan rahapelitarjontaan. Suomalainen Rahapeliyhdistys ry toteaa, ettei Suomessa tule toistaa Ruotsin tekemää virhettä siitä, että valvonta kohdistetaan lähes puhtaasti järjestelmän piirissä tapahtuvaan rahapelaamiseen, laittoman tarjonnan valvonnan jäädessä olemattomaksi.

Tämä johtaa pahimmillaan merkittävään kanavointikyvyn laskuun, sillä rahapelioperaattoreiden kiinnostus toimiluvan hakemiseen ja virallisen järjestelmän sääntöjen puitteissa toimimiseen vähenee huomattavasti tällaisen priorisoinnin myötä.

Kanavointikyvyn laskun myötä uudistuksella tavoiteltavien perustavanlaatuisten tavoitteiden saavuttaminen vaarantuu. Valvonnan osalta avainasemassa ovat riittävän resursoinnin ja asianmukaisen priorisoinnin lisäksi valvojalla käytössään olevat työvälineet. Lainsäädännöllä tulee taata valvojalle tarpeeksi laajat toimivaltuudet ja tarkoituksenmukainen keinovalikoima sääntelyn vastaiseen toimintaan puuttumiseksi.

Arpajaislain (1047/2001) vuoden 2022 alusta portaittain voimaantullut uudistus sisälsi valvonnan keinovalikoiman lisäksi maksuestojärjestelmän sekä uuden hallinnollisen seuraamusmaksun sisällyttämisen lainsäädäntöön. Suomalainen Rahapeliyhdistys ry pitää hyvänä sitä, että tätä keinovalikoimaa on nyt päivitetty sekä kehitetty edelleen vastaamaan uuden järjestelmän edellyttämiä vaatimuksia sekä edesauttamaan valvontaa. Esimerkiksi maksuestojärjestelmän osalta säädetään päivityksiä nykyiseen järjestelmään. Katsomme kuitenkin, että on huomionarvoista, että maksuestolistalla ei tällä hetkellä ole ensimmäistäkään toimijaa, mikä osaltaan herättää kysymyksen koko maksuestojärjestelmän tehokkuudesta. Seuraamusten osalta voidaan todeta, vaikka niitä ei tässä lausunnossa olekaan tarkemmin käsitelty, että niissä on pyritty huomioidaan muun muassa toimiluvanhaltijan ottamat erilaiset yritys- ja liiketoimintajärjestelyt sanktioiden välttämiseksi.

Suomalainen Rahapeliyhdistys ry katsoo, että ehdotetut toimenpiteet ovat askel oikeaan

suuntaan. Ne eivät yleisesti ottaen kuitenkaan ole vielä riittäviä, jotta toimilupajärjestelmän ulkopuoliseen laittomaan rahapelien toimeenpanoon ja markkinointiin voitaisiin puuttua tehokkaalla tavalla. Joidenkin toimenpiteiden osalta prosessi on tehty valvoville viranomaisille monimutkaiseksi; kriteeristö on soveltamisen osalta monimutkainen, ja tiettyjen toimenpiteiden niiden käyttö tulee valvovan viranomaisen osalta rajoittumaan ainoastaan vakaviin ja toistuviin tilanteisiin, joissa rikkomukset osoittavat välinpitämättömyyttä voimassa olevaa lainsäädäntöä kohtaan. Järjestelmän ulkopuoliseen toimintaan tulisi voida puuttua matalammalla kynnyksellä ja ilman lainsäädännön valvoville viranomaisille aiheuttamia tarpeettomia hidasteita. Suomalainen Rahapeliyhdistys ry haluaa myös lausunnossaan korostaa, että pelkkä keinovalikoiman olemassaolo ei itsessään takaa asianmukaista valvontaa tai keinojen tehokkuutta. Uuden järjestelmän ja uuden keinovalikoiman tehokas toimeenpano edellyttää valvovalle viranomaiselle riittäviä resursseja tehokkaan valvonnan toteuttamiseksi ja kaikkien osapuolten oikeusturvan takaamiseksi. Resursseja on oltava riittävästi kaikilla hallinnon tasoilla. Alkaen lupaviranomaisesta, valvovasta viranomaisesta tuomioistuimeen asti.

Valvonnassa ja sen resursoinnissa on huomioitava paitsi arpajaislainsäädännön lisäksi myös rahanpesulainsäädännön noudattamisen valvonta. Viime vuosina viranomaiset ovat enenevässä määrin puuttuneet muissa maissa, joissa on jo voimassa rahapeli toimilupajärjestelmä erityisesti operaattoreiden rahanpesulainsäädännön noudattamisessa ja torjumisessa ilmenneisiin epäkohtiin.

Ehdotus: Huomioida yllä mainitut seikat hallituksen esityksen perusteluissa.

## f. Rahapelilain 6 luku – Valvontamaksu

**Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään**

-

## g. Rahapelilain 7 luku – Rahapelitoiminnan ja -markkinoinnin kieltäminen

**Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään**

-

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

**Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään**

-

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**

-

n. Arpajaislain muutosehdotukset

**Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään**

-

o. Muut lakiehdotukset

**Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään**

## 4. Muut mahdolliset näkemykset ja huomiot esitysluonnoksesta

### **Onko teillä muita näkemyksiä tai huomioita esitysluonnoksesta?**

Rahapelilainsäädännön uudistaminen ja uuden toimilupajärjestelmän päivittäminen on jatkuva prosessi. Rahapeliin toimilupajärjestelmän käyttöön ottaneet maat ovat vuosien saatossa uudistaneet lainsäädäntöään useaan otteeseen toimilupajärjestelmän voimaantulon jälkeen.

On väistämätöntä, että myös Suomessa järjestelmää tulee päivittää säännöllisesti vastaamaan alati muuttuvaa toimintaympäristöä.

Lisäksi uusi lainsäädäntö sisältää käytännössä aina tiettyjä epätäydellisyyksiä, jotka on välttämätöntä korjata järjestelmän voimaantulon jälkeen. Tämä on tärkeää tiedostaa jo nyt osana käynnissä olevaa rahapelijärjestelmän uudistusta.

Ripatti Minna  
Suomalainen rahapeliyhdistys ry - Minna Ripatti Varapuheenjohtaja, Jari  
Vähänen Puheenjohtaja Suomalainen Rahapeliyhdistys ry