

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?

Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan rahapelijärjestelmäuudistuksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja sekä parantaa rahapelijärjestelmän kanavointiastetta. [1] Tavoitteita voidaan pitää kannatettavina. Suomessa peliongelmissa kärsivien osuus väestöstä vaikuttaa olevan selvästi korkeampi kuin muissa Pohjoismaissa [2] ja tuoreiden kyselytutkimusten mukaan peliongelmissa kärsivien määrä on viime vuosina lisääntynyt [3], vaikka rahapelaamisen määrä ja yleisyys ovat vähentyneet. Myös kanavointiaste on Suomessa muihin Pohjoismaisiin verrattuna alhainen.[4]

Rahapelaamiseen liittyvät haitat ovat keskeinen syy säännellä rahapelimarkkinoita. Pelaamisen siirtyminen järjestelmän ulkopuolisiin rahapeleihin kuitenkin vähentää kansallisen sääntelyn tehoa rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä. Tästä syystä kanavointiasteen nostamiseen tähtäävät toimenpiteet voivat auttaa myös pelihaittojen vähentämisessä ja ehkäisyssä.

Kanavointiastetta voidaan pyrkiä nostamaan lisäämällä järjestelmän sisäisten pelien houkuttelevuutta suhteessa järjestelmän ulkopuolisiin peleihin. Lisenssijärjestelmässä kanavointiastetta voidaan pyrkiä kasvattamaan lisäämällä markkinalle sijoittumisen houkuttelevuutta peliyhtiöiden näkökulmasta. Kanavointiasteen nostamiseen tähtäävät toimenpiteet voivat kuitenkin olla pelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta ongelmallisia, sillä ne voivat kanavoinnin ohella lisätä pelaamista. Rahapelimarkkinoiden sääntelyssä joudutaan siten väistämättä tasapainoilemaan sen suhteen, onko sääntely riittävän kireää, jotta se ehkäisee ja vähentää haittoja järjestelmän sisäisessä pelaamisessa, muttei ole niin kireää, että se siirtää merkittävän määrän pelaamisesta sääntelemättömiin peleihin järjestelmän ulkopuolelle.

Voidaan pitää varsin todennäköisenä, että hallituksen esitysluonnoksen mukainen sääntelykokonaisuus tulee merkittävästi nostamaan Suomen rahapelijärjestelmän kanavointiastetta. Esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa lisenssijärjestelmään siirtyminen nosti kanavointiastetta huomattavasti heti lisenssijärjestelmän käyttöönottovuonna [5]. Hallituksen esitysluonnoksen mukainen sääntelykokonaisuus vastaa keskeisiltä osin Ruotsin ja Tanskan järjestelmiä, joten voidaan olettaa, että Suomen uudistuksella tulisi olemaan samankaltaisia vaikutuksia. Keskeisenä erona Ruotsiin ja Tanskaan on se, että bonusten ja tarjousten käyttö markkinointikeinona olisi kokonaisuudessaan kiellettyä, kun Ruotsissa ja Tanskassa ne ovat rajoitetusti sallittuja. Tällä erolla voi olla pieni kanavointiastetta laskeva vaikutus [6]. Vaikutus tuskin on merkittävä, sillä Suomeen olisi esitysluonnoksen mukaisessa sääntelykokonaisuudessa tulossa Ruotsia ja Tanskaa kattavampi valikoima järjestelmän ulkopuolista pelaamista ehkäiseviä toimenpiteitä, kuten maksuliikenne- ja verkkoliikenne-estoja.

Voidaan kuitenkin pitää varsin epätodennäköisenä, että esitetty sääntelykokonaisuus vähentäisi rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja nykyisestä. Ruotsin ja Tanskan kokemukset lisenssijärjestelmän käyttöönotosta viittaavat siihen, että lisenssijärjestelmä uudistus on mahdollista toteuttaa siten, ettei peliongelmissa kärsivien määrä ainakaan lyhyellä aikavälillä lisäänty. Toisaalta kyseisten maiden kokemukset viittaavat siihen, ettei järjestelmä uudistus itsessään vähennä pelihaittoja, vaikka sen avulla onnistuttaisiin nostamaan kanavointiastetta tuntuvasti.[7]

Pelihaittojen vähentäminen edellyttää korkean kanavointiasteen ohella sitä, että kansallisessa sääntelyssä on elementtejä, jotka aidosti vähentävät haitallista pelaamista. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetussa sääntelykokonaisuudessa tällaisia elementtejä olisi jopa nykyistä vähemmän. Ehdotettu sääntely sallisi sellaisten rahapelien markkinoinnin, joiden mainonta on nykyisin kiellettyä. Ehdotetussa sääntelyssä pelaajalla ei myöskään olisi nykyiseen tapaan mahdollisuutta asettaa koko järjestelmää koskevia kulutusrajoja. Suomeen ehdotettu sääntelykokonaisuus ei tulisi myöskään olennaisesti eroamaan Ruotsin ja Tanskan sääntelystä. Esitysluonnoksen mukaan Suomeen on tulossa Ruotsin ja Tanskan tapaan kansallinen pelistorekisteri ja pakolliset pelaajan asettamat yhtiökohtaiset kulutusrajat. Myös rahapelien markkinointisääntely tulisi olemaan pitkälti Ruotsin ja Tanskan sääntelyä vastaavaa. Kun huomioidaan lisäksi se, että merkittävä osa suomalaisten nykyisestä järjestelmän ulkopuolisesta pelaamisesta kohdistuu Ruotsin ja Tanskan rahapelimarkkinoilla toimivien peliyhtiöiden peleihin, voidaan pitää varsin epätodennäköisenä, että ehdotettu sääntely johtaisi olennaisesti erilaisiin vaikutuksiin kuin mitä Ruotsin ja Tanskan järjestelmillä on ollut.

[1] Valtioneuvosto (2023). Vahva ja välittävä Suomi: Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma 20.6.2023. Valtioneuvoston julkaisu 2023:58. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>

[2] Karjalainen, J., Koskinen, A., Kuparinen, S. & Tuorila, H. (2024). Pohjoismaiset rahapelijärjestelmät ja niiden vaikutukset. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 3/2024. <https://www.kkv.fi/tutkimus-ja-vaikuttaminen/julkaisut/tutkimusraportit/pohjoismaiset-rahapelijarjestelmat-ja-niiden-vaikutukset-tutkimusraportteja-3-2024/> (jäljempänä Karjalainen ym. (2024))

[3] Grönroos, T., Salonen, A., Latvala, T., Kontto, J. & Hagfors, H. (2024). Suomalaisten rahapelaaminen 2023 : Rahapelaaminen vähentynyt, peliongelma yleistynyt ja suhtautuminen pelaamiseen muuttunut. THL Tilastoraportti 15/2024. Julkaistu 16.4.2024. Saatavilla osoitteessa <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2024040414663>.

[4] Karjalainen ym. (2024), s. 69.

[5] Ruotsin ja Tanskan lisenssijärjestelmän käyttöönoton vaikutuksista ks. Karjalainen ym. (2024), s. 72–82.

[6] Suomessa ja Tanskassa toteutetuissa kyselytutkimuksissa osa järjestelmän ulkopuolisia pelejä pelaavista mainitsevat näiden pelien pelaamisen syyksi bonukset ja ilmaiskierrokset. Suomalaisista kyselyistä ks. Karjalainen, J., Sieppi, A. & Buri, R. (2023). Internetissä ja yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolella tapahtuvan rahapelaamisen nykytila ja kehitys. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 3/2023, s. 38. Saatavilla osoitteessa <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/03-2023-tutkimusraporttejarahapelaaminen.pdf>. Tanskalaisista kyselyistä ks. Spillemyndigheden (2023). Online gambling in Denmark. Survey of Danes' gambling habits on websites with and without a gambling licence, s. 18. Julkaistu joulukuussa 2023. Saatavilla osoitteessa <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2024-01/Online%20gambling%20in%20Denmark.pdf>.

[7] Tanskan ja Ruotsin kokemuksista tarkemmin ks. esim. Karjalainen ym. (2024), s. 76–77 ja 82.

2. Esityksen pääasialliset vaikutukset

Voitte kertoa näkemyksenne esitysluonnoksen vaikutusten arvioinnista.

KKV toteaa, että hallituksen esitysluonnokseen sisältyvä vaikutusten arviointi on kattava ja sisältää arvion järjestelmä uudistuksen vaikutuksista keskeisten vaikutuslajien näkökulmasta. KKV pitää myönteisenä, että vaikutusarvioinnissa on hyödynnetty aiheeseen liittyvää tutkimuskirjallisuutta ja muiden maiden kokemuksia lisenssijärjestelmään siirtymisen vaikutuksista. KKV haluaa kuitenkin esittää joitain täydentäviä huomioita, joita kannattaa huomioida esitetyn kaltaisen järjestelmä uudistuksen vaikutusarvioinnissa. Huomiot pohjautuvat KKV:n keväällä julkaisemaan pohjoismaisia rahapelijärjestelmiä ja niiden vaikutuksia käsittelevään raporttiin. [8]

KKV:n kesäkuussa 2024 julkaisemassa raportissa on tarkasteltu lisenssijärjestelmän käyttöönoton vaikutuksia Tanskassa ja Ruotsissa. Kyseisten uudistusten vaikutusten tarkastelu antaa viitteitä siitä, että kanavointiastetta on mahdollista nostaa lisenssijärjestelmän käyttöönotolla. Ruotsin ja Tanskan kokemusten perusteella lisenssijärjestelmään siirtyminen saattaa jonkin verran lisätä

rahapelaamista, mutta tulokset ovat tämän osalta epävarmoja. Ruotsin uudistuksen jälkeisen kehityksen tarkastelu myös näyttäisi viittaavan siihen, että järjestelmä uudistus on mahdollista toteuttaa siten, ettei se lisää rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja ainakaan lyhyellä aikavälillä. Tanskan osalta uudistuksen vaikutuksia pelihaittoihin on vaikeampi tulkita. Riskitason pelaaminen näyttää Tanskassa merkittävästi yleistyneen viimeisen noin kymmenen vuoden aikana, mutta yleistymisen näyttää tapahtuneen vasta useita vuosia uudistuksen voimaantulon jälkeen. [9]

KKV:n havainnot Ruotsin ja Tanskan uudistusten vaikutuksista ovat kuitenkin jossain määrin epävarmoja, eikä niitä välttämättä kaikilta osin voi soveltaa Suomeen esitetyn järjestelmä uudistuksen etukäteisarviointiin. Vaikka järjestelmä uudistusten vaikutuksia voidaankin lähtökohtaisesti arvioida tarkastelemalla, miten markkina on kehittynyt ennen ja jälkeen uudistuksen, on tällaisen ennen–jälkeen–vertailun haasteena kuitenkin se, ettei voida tietää, miten tilanne olisi kehittynyt ilman uudistusta. Yhteiskunnassa ja ihmisten käyttäytymisessä on voinut tapahtua samanaikaisesti järjestelmä uudistuksesta riippumattomia muutoksia, jotka vaikuttavat markkinoiden kehitykseen. Rahapelaaminen saattaa esimerkiksi lisääntyä ihmisten käytettävissä olevien tulojen kasvaessa riippumatta siitä, toteutetaanko kyseisessä maassa rahapeleihin liittyviä sääntely uudistuksia.

Järjestelmä uudistusten vaikutusarvioinnin haasteena on myös se, että uudistusten yhteydessä voidaan toteuttaa samanaikaisesti useita muutoksia, jolloin ennen–jälkeen–vertailu tuo tietoa lähinnä kyseisen kokonaisuudistuksen vaikutuksista, ei jonkin yksittäisen muutoksen itsenäisestä vaikutuksesta. Esimerkiksi lisensijärjestelmän käyttöönoton yhteydessä saatetaan muun muassa korottaa arpajaisveroa ja vapauttaa rahapelien markkinointia. Siten tietyssä maassa toteutetun järjestelmä muutoksen vaikutuksista ei välttämättä voi päätellä, millaisia vaikutuksia jossain muussa maassa toteutettavalla, osin erilaisella järjestelmä uudistuksella olisi.

Uudistuksen itsenäistä vaikutusta on kuitenkin mahdollista arvioida luotettavasti, jos on käytössä esimerkiksi vertailualueita tai väestöryhmiä, joihin uudistus ei vaikuttanut. Jos on perusteltua olettaa, että markkina olisi kehittynyt ilman järjestelmä uudistusta samalla tavalla kuin verrokkiryhmässä, niin uudistuksen vaikutus voidaan päätellä vertailemalla kyseisen markkinan kehitystä verrokkiryhmän markkinakehitykseen. Ruotsin ja Tanskan lisensijärjestelmään siirtyminen toteutettiin kuitenkin siten, että uudistus on tullut voimaan samaan aikaan koko maassa, joten mielekästä maan sisäistä alueellista vertailuryhmää ei ole löydettävissä. Uudistukset ovat koskettaneet vain tiettyjä peliryhmiä, mutta vertailu yksinoikeusjärjestelmään jääneisiin peliryhmiin ei ole mielekästä, koska eri peliryhmien pelaaminen olisi todennäköisesti kehittynyt muun muassa digitalisaatiokehityksen vuoksi aivan eri tavoin ilman järjestelmä uudistuksiakin.

Se, että rahapelijärjestelmä uudistuksia on toteutettu Pohjoismaissa hyvin eri aikoina, mahdollistaa kuitenkin uudistuksen tehneen maan markkinakehityksen vertaamisen yksinoikeusjärjestelmään jääneiden Pohjoismaiden markkinakehitykseen. Kun Tanskassa siirryttiin osittaiseen lisensijärjestelmään vuonna 2012, oli Ruotsissa, Norjassa ja Suomessa käytössä yksinoikeusjärjestelmä. Vastaavasti Ruotsin siirryessä osittaiseen lisensijärjestelmään vuonna 2019, oli Suomessa ja Norjassa edelleen käytössä yksinoikeusjärjestelmä. Pohjoismaat ovat yhteiskuntina

samankaltaisia, joten on hyviä syitä ajatella, että ne voisivat toimia toistensa verrokkeina tällaisissa tarkasteluissa. Kyseisissä maissa on kuitenkin ollut eroja esimerkiksi online- ja offshore-pelaamisen suosiossa jo silloin, kun niissä kaikissa on ollut käytössä yksinoikeusjärjestelmä, joten on mahdollista, että pelaaminen olisi voinut kehittyä Pohjoismaissa eri tavoin, vaikkei niissä olisi tehty järjestelmä uudistuksia. Vaikutusarvioinnin näkökulmasta erot maiden rahapelaamisessa ei kuitenkaan ole ongelma, jos pelaamisen kehitys eri maissa on ollut yhtenevää ennen uudistusta.

Ruotsin lisenssijärjestelmään siirtymisen vaikutusten arviointia vaikeuttaa myös se, että rahapelaamiseen merkittävästi vaikuttanut koronapandemia puhkesi vain noin vuosi uudistuksen voimaantulon jälkeen. Esimerkiksi Suomeen verrattuna Ruotsissa oli käytössä huomattavasti vähemmän ihmisten liikkumiseen, asiointiin ja työssäkäyntiin vaikuttavia rajoituksia, joten etenkin vuosina 2020–2021 maiden väliset erot voivat selittyä koronaan liittyvillä tekijöillä, ei niinkään Ruotsin lainsäädäntöuudistuksella.

[8] Karjalainen ym. (2024).

[9] Karjalainen ym. (2024), s. 86–87.

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

Hallituksen esitysluonnoksen perusteella lisenssijärjestelmään sisällytettäisiin sähköisesti toimeenpantavat kasino- ja raha-automaattipelit sekä kiinteä- ja muuttuvakertoimiset vedonlyöntipelit. Veikkaus-konserni tarjoaisi jatkossa yksinoikeuden puitteissa raha-arpajaisia ja veikkauspelejä, fyysisiä rahapeliautomaatti- ja kasinopelejä ja totopelejä. Lisäksi konserni tarjoaisi lisenssijärjestelmään siirtyviä rahapelejä, kuten vedonlyöntiä sekä sähköisesti välitettäviä rahapeliautomaatti- ja kasinopelejä.

Lisenssijärjestelmään siirtyvät rahapelit

Hankkeen tavoitteiden näkökulmasta lisenssijärjestelmään on tarkoituksenmukaista sisällyttää sellaisia rahapelejä, jossa monopolijärjestelmän ylläpito on haastavaa. Tällaisia rahapelejä ovat ennen kaikkea sähköisesti välitettävät vedonlyönti-, kasino- ja raha-automaattipelit. [10] Hallituksen esitysluonnoksessa näitä rahapeliryhmiä esitetään sisällytettäväksi lisenssijärjestelmään.

Näiden peliryhmien ohella lisenssijärjestelmään esitetään sisällytettäväksi myös fyysisissä kanavissa myytävät vedonlyöntipelit. KKV:n käsityksen mukaan online-vedonlyöntipeleissä ja fyysisissä myyntipisteissä tarjotuissa vedonlyöntipeleissä on kyse käytännössä samoista peleistä, eli niiden välinen ero liittyy yksinomaan pelien myyntikanavaan. Näin ollen fyysisissä myyntipisteissä tarjottujen vedonlyöntipelien jättämiselle valtiollisen yksinoikeuden piiriin voi olla vaikea löytää hyväksyttäviä objektiivisia perusteita sovellettavan EU:n sisämarkkina- ja kilpailuoikeudellisen sääntelyn näkökulmasta tarkasteltuna. Veikkaus voisi saada järjestelystä etua suhteessa muihin lisenssimarkkinalla toimiviin kilpailijoihin, jos se voi myydä samaa peliä sekä online-kanavissa että fyysisissä kanavissa, kun taas kilpailijat voisivat myydä pelejä vain online-kanavissa. Siten myös fyysisissä kanavissa myytävien vedonlyöntipelien sisällyttämistä lisenssijärjestelmään voidaan pitää perusteltuna.

Veikkaus Oy:n asema kilpailulle avattavilla rahapelimarkkinoilla

Markkinoita kilpailulle avattaessa on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että markkinalle syntyy tasapuolinen kilpailuasetelma. Markkinalla toimintaa jatkavalla entisellä monopoliyhtiöllä saattaa olla sellaisia yksinoikeusasemasta kumpuavia etuja, joita markkinalle tulevat uudet yhtiöt eivät ole voineet eivätkä voi tulevaisuudessakaan saavuttaa. Erityisesti kytkökset Veikkauksen kilpailuilla markkinoilla toimivan osan ja yksinoikeuden puitteissa toimivan osan välillä saattavat vääristää kilpaillulla lisenssimarkkinalla. Järjestelyyn liittyy riski siitä, että Veikkauksen kilpaillun markkinan toiminnot saavat sellaista yksinoikeusmarkkinalla toimimisesta kumpuavaa etua, jota muut kilpaillulla markkinalla toimivat yhtiöt eivät voi saada. Tällaisia etuja voivat olla esimerkiksi kilpaillun markkinan toimintojen tukeminen yksinoikeustoiminnasta kertyneillä ylisuurilla voitoilla tai yksinoikeustoiminnan resurssien hyödyntäminen.

Menettelyt, jotka vääristävät kilpailulle avatun markkinan kilpailuolosuhteita, ovat myös oikeudellisesti ongelmallisia. Menettelyt voivat olla ongelmallisia erityisesti seuraavien säännösten näkökulmasta:

- SEUT 102 ja 106 artiklat: Jäsenvaltio rikkoo Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 102 ja 106 artikloja, jos se saa toimenpiteellään aikaan tilanteen, jossa yksin- tai etuoikeuden saanut yritys väistämättä syyllistyy määräävän markkina-asemansa väärinkäyttöön käyttämällä sille myönnettyjä etuoikeuksia, tai jos nämä oikeudet ovat omiaan johtamaan tilanteeseen, jossa yritys käyttää asemaansa väärin. SEUT 102 ja 106 artiklan rikkomiseen riittää siis jo se, että valtion toimenpiteellä luodaan määräävän markkina-aseman väärinkäytön vaara. Varsinaista väärinkäyttöä ei edellytetä.
- SEUT 107(1) artikla: SEUT 107 artiklan 1 kohta kieltää lähtökohtaisesti yrityksille myönnettävät valtiontuet. Valtion toimenpiteen katsotaan vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, jos se on

omiaan parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpailee.

- Kansallinen kilpailuneutraliteettisääntely: Kilpailulain (948/2011) 4 a luvun kilpailuneutraliteettisäännösten perusteella KKV voi puuttua julkisyhteisön (ml. valtion) toiminnan rakenteeseen tai menettelyihin, jotka vääristävät tai ovat omiaan vääristämään terveen ja toimivan kilpailun edellytyksiä markkinoilla taikka estävät tai ovat omiaan estämään terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun syntymistä tai kehittymistä. Sääntelyn tarkoituksena on turvata tasapuoliset kilpailuedellytykset julkisen ja yksityisen elinkeinotoiminnan välillä. Kilpailuedellytysten tasapuolisuutta voivat vaarantaa esimerkiksi julkisomistajan tarjoama edullinen rahoitus, kaupallisen ja muun toiminnan välinen ristisubventio tai julkisen toiminnan tietovarantojen hyödyntäminen kaupallisessa toiminnassa. Edun käsite on sääntelyssä laaja, eli kilpailua vääristäväksi eduksi voidaan katsoa missä tahansa muodossa ilmenevä etu. Uudistuksen lähtökohtana tulee siten olla, ettei kilpailluilla markkinoilla toimiva Veikkauksen tytäryhtiö saa etua julkisesta omistuksestaan tai hyödy toiminnassaan sisaryhtiön yksinoikeusasemaan kytkeytyvistä eduista.

Veikkauksen kilpailuilla markkinoilla toimivan osan ja yksinoikeuden puitteissa toimivan osan sijoittaminen samaan konserniin lisää riskiä kilpailun vääristymisestä kilpaillulla markkinalla. Konsernirakenne mahdollistaa lähtökohtaisesti yksinoikeustoiminnan tuottojen käytön kilpailuilla markkinoilla tapahtuvaan toimintaan. Tuloksenjärjestely konsernin sisällä on mahdollista esimerkiksi konserniavustuksen avulla. Konsernirakenne myös mahdollistaa sen, että yksinoikeustoiminnassa ja kilpaillun markkinan toiminnassa hyödynnetään yhteisiä resursseja, kuten brändiä, markkinointia, asiakastietoja, innovaatioita ja tekijänoikeuksia. Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 140 yhteisten resurssien käytön mahdollisuus mainitaan perusteluna sille, miksi Veikkauksen omistajaohjauksesta vastaava valtioneuvoston kanslia pitää konsernirakennetta tarkoituksenmukaisimpana ratkaisuna.

Useissa Euroopan maissa, joissa rahapelimarkkinat on osin avattu kilpailulle ja osin jätetty yksinoikeuteen, ja joissa kilpaillun markkinan pelejä ja yksinoikeuteen jätettyjä pelejä tarjotaan samasta yhtiöstä, on tunnistettu järjestelyyn liittyviä ongelmia kilpailun toimivuuden näkökulmasta. Useassa maassa on myös tehty toimenpiteitä, jotka rajoittavat mahdollisuuksia hyödyntää yksinoikeustoiminnasta saatavia etuja kilpaillulla markkinalla:

- Ruotsissa valtionyhtiö Svenska Spelin yksinoikeusmarkkinalla tapahtuvat toiminnot ja kilpaillun markkinan toiminnot on erotettu erillisiin tytäryhtiöihin ja yhtiöllä on uudelleensääntelyn jälkeen erilliset asiakastietokannat, pelitilit, verkkosivut ja tietotekniikkajärjestelmät, sisäinen organisaatio, sekä omat yhtiökumppanit ja transaktiovirrat. Ruotsissa on myös tarkennettu markkinointisääntöjä siten, että yksinoikeustoimintojen ja kilpaillun markkinan toimintojen ristiinmarkkinointia rajoitetaan. [11]

- Tanskassa yksinoikeusyhtiö Danske Lotteri Spil A/S:n toimilupaan on asetettu ehtoja, joiden mukaan se saa markkinoida ainoastaan yksinoikeuden piirissä olevia pelejä, ja että

yksinoikeuspeleihin ja lisenssipeleihin tarvitaan erilliset pelitilit, eikä varoja saa siirtää pelitilien välillä. Danske Spil A/S:n tytäryhtiöiden välisten transaktioiden tulee myös olla markkinaehtoisia ja kaikkien tytäryhtiöiden välisten sopimusten ja transaktioiden tulee olla dokumentoitavissa. [12] Danske Spilin monopolimarkkinalla tekemä voitto tuloutetaan valtiolle ja jaetaan lainsäädännössä vahvistettujen jakoperiaatteiden mukaisesti esimerkiksi urheilun ja yleishyödylliseen toiminnan rahoittamiseen. [13]

- Ranskassa La Française des Jeux (FDJ) ja ZEturf Group -nimisten rahapeliyhtiöiden välinen yrityskauppa hyväksyttiin ehdollisena. Kaupan vaikutuksia arvioidessaan Ranskan kilpailuviranomainen katsoi, että yhteenliittymä saattaa pyrkiä hyödyntämään asemaansa yksinoikeusmarkkinalla rajoittaakseen kilpailua kilpailulle avattujen pelien markkinalla. Ongelmana pidettiin mm. sitä, että monopolimarkkinan pelien pelaajille saatetaan markkinoida ja tarjota kilpaillun markkinan pelejä yhdeltä pelitililtä. Kilpailuviranomainen asetti kaupan hyväksymisen ehdoksi 20 vuoden sitoumukset, jonka mukaan monopolitoiminnot ja kilpaillun markkinan toiminnot piti erottaa toisistaan siten, että eri toiminnoilla on erilliset internetsivut ja mobiilisovellukset, erilliset asiakastilit ja erilliset asiakastietokannat. FDJ ei saa myöskään markkinoida kilpaillun markkinan pelejä myyntipisteissä tai online-arvontapeliä asiakkaille. [14]

Myös Suomen tulevaan rahapelisääntelyyn on tulossa elementtejä, jotka vähentävät riskiä siitä, että Veikkaus saa kilpaillulla markkinalla toimiessaan etua yksinoikeuteen jätettyjen pelien tarjoamisesta. Ehdotetun sääntelyn mukaan toiminnot olisi eriytettävä erillisiin yhtiöihin ja yhtiöiden välisten taloudellisten suhteiden tulisi olla markkinaehtoisia. Yksinoikeuteen jäävien toimintojen ja muuhun liiketoimintaan liittyvien toimintojen asiakasrekisterit ja pelitilit on myös pidettävä erillään. [15] Veikkauksen olisi myös maksettava yksinoikeustoimiluvastaan maksu, jonka tarkoituksena on leikata sille yksinoikeuden mahdollistama ylituotto ja siten ehkäistä sen valuminen kilpailtujen markkinoiden toimintoihin. [16]

Vaikka edellä kuvattuja menettelyjä voidaan pitää sinänsä kannatettavina ja oikeansuuntaisina, ei niiden voida katsoa riittävästi ehkäisevän kilpailun vääristymisen riskiä. Erityisen ongelmallisena voidaan pitää sitä, miten yksinoikeustoimiluvasta perittävän maksun suuruus säädösehdotuksen mukaan määräytyy. Ehdotuksen mukaan yksinoikeustoimiluvan haltija maksaa valtiolle peruskorvauksen, jonka määrä vastaa yksinoikeustoimiluvan nojalla toimeenpantavien rahapeliä arvioituja nettopelituottoja koko toimiluvan voimassaoloajalta, vähennettynä kyseisen toimiluvan nojalla harjoitetun rahapelitoiminnan kohtuulliseksi katsottavalla tuotolla. Lisäksi yksinoikeustoimiluvan haltija maksaisi vuotuisen maksun, joka perustuisi edeltävän vuoden toteutuneisiin pelikatteisiin. Vuotuista maksua voidaan alentaa, jos osoittautuu, ettei yksinoikeuden alaisesta rahapelitoiminnasta ole kyseisellä maksutasolla saatavissa kohtuulliseksi katsottavaa tuottoa. [17]

Yksinoikeustoimiluvan alaisten pelien tuottojen luotettava arviointi kymmenen vuotta etukäteen on äärimmäisen vaikeaa, ellei mahdotonta. Yksinoikeustoimiluvasta perittävän maksun sitominen arvioituihin nettopelituottoihin tarkoittaa käytännössä sitä, ettei maksua ole mahdollista luotettavasti määrittää siten, että se toisaalta mahdollistaisi yksinoikeustoimiluvan haltijalle

kohtuulliseksi katsottavan tuoton ja toisaalta leikkaisi yksinoikeuden mahdollistamat ylituotot. Säädösehdotukseen sisältyvää vuotuista maksua olisi mahdollista alentaa, jos nettopelituotot olisi alun perin arvioitu yläkanttiin, eikä kohtuullisen tuoton tekeminen olisi mahdollista etukäteen määritetyllä maksutasolla. Säädösehdotukseen ei kuitenkaan sisälly mitään mekanismia korottaa yksinoikeustoimiluvan haltijalta perittäviä maksuja, jos nettopelituotot on alun perin arvioitu alakanttiin ja yksinoikeustoimiluvan haltija pystyy todellisuudessa saamaan tuottoja, jotka ylittävät kohtuulliseksi katsottavan tason. Säädösehdotukseen ei siten sisälly mitään keinoa, jolla voitaisiin varmistaa, ettei yksinoikeustoimiluvan haltijalle jää yksinoikeuden mahdollistamaa ylituottoa. Ehdotuksella ei siten voi olla sellaisia vaikutuksia, joita sillä tavoitellaan [18], ellei maksutasoa onnistuta määrittämään etukäteen oikealle tasolle.

Yksinoikeustoimiluvasta maksettavaa korvausta koskevassa pykäläehdotuksessa tai sen säännöskohtaisissa perusteluissa ei ole tarkasti kuvattu, miten korvauksen suuruus tulisi käytännössä määrittää. Hallituksen esitysluonnokseen ei sisälly minkäänlaista kuvausta siitä, miten nettopelituotot tulisi arvioida. Esitysluonnoksessa ei ole myöskään kriteereitä sille, kuinka suuren osan edeltävän vuoden pelikatteesta yksinoikeustoimiluvan haltijan olisi maksettava vuotuisena korvauksena. Hallituksen esitysluonnoksessa ei myöskään kuvata, miten kohtuulliseksi katsottavat tuotot tulisi määrittää tai mitkä kustannukset voidaan ottaa huomioon, kun tuoton kohtuullisuutta arvioidaan ja määritetään. Säädösehdotus jättää valtioneuvostolle käytännössä hyvin vapaat kädet määrittää yksinoikeustoimiluvasta perittävän korvauksen suuruus. Säädösehdotuksen ei voida katsoa riittävällä tavalla varmistavan sitä, ettei yksinoikeustoimiluvan haltijalle jää yksinoikeuden mahdollistamaa ylituottoa.

Konsernirakenteessa toimittaessa on olemassa merkittävä riski siitä, että kertyneitä ylituottoja käytetään Veikkaus-konsernin muiden toimintojen rahoittamiseen. Tällainen asetelma on ongelmallinen sekä EU:n kilpailuoikeuden että kansallisen kilpailuneutraaliteettisääntelyn näkökulmasta. Sääntelyyn on välttämätöntä sisällyttää nykyistä tarkemmat kriteerit yksinoikeustoimiluvasta suoritettavan korvauksen suuruuden määrittämiselle ja lisätä mekanismi, jossa maksutasoa on mahdollista jälkikäteen korottaa, jos osoittautuu, että pelituotot on etukäteen arvioitu alakanttiin ja yksinoikeustoimiluvan haltijalle kertyy yksinoikeuden mahdollistamaa ylituottoa. Tällaiset lisäykset ovat välttämättömiä etenkin siinä tilanteessa, jos yksinoikeuden alaisia pelejä tarjotaan yhtiöstä, joka kuuluu samaan konserniin kilpaillun markkinan pelejä tarjoavan yhtiön kanssa.

Vaikka säädösehdotuksessa edellytetään, että yksinoikeuspeleihin ja kilpaillun markkinan peleihin tarvitaan erilliset pelitilit ja että yksinoikeustoimiluvan haltijan asiakasrekisterit on pidettävä muusta toiminnasta erillään, mahdollistaa konsernirakenne edelleen useita menettelyjä, joissa Veikkaus-konsernin kilpaillun markkinan toiminnot hyötyvät sen toiminnasta yksinoikeusmarkkinalla. Säädösehdotus ei esimerkiksi kiellä yhteismarkkinointia tai yhteisen brändin käyttöä. Veikkaus on hyvin tunnettu brändi, jolla on vuosikymmenten aikana hankittu vahva asema Suomen markkinalla. Sääntely jättää myös mahdollisuuden yhteisten resurssien hyödyntämiselle. Vaikka säädösehdotus edellyttää, että yksinoikeustoimiluvan haltijan ja sen kanssa samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden väliset taloudelliset suhteet on järjestettävä markkinaehtoisesti, on mahdollisesti useita tilanteita,

joissa yhtiöiden välisille transaktioille ei ole luotettavasti määritettävissä markkinaehtoista hintaa. Siten edellytystä taloudellisten suhteiden markkinaehtoisuudesta voi olla käytännössä vaikea valvoa.

Kaikista parhaiten riskiä kilpailun vääristymisestä voitaisiin ehkäistä, jos yksinoikeuden piiriin jääviä pelejä ja kilpaillun markkinan pelejä tarjoavat yhtiöt eivät kuuluisi samaan konserniin. Tämä vähentäisi riskiä yksinoikeuteen liittyvien etujen välittymisestä kilpailun piirissä olevaan toimintaan ja siten riskiä kilpailun vääristymisestä kilpailulle avattavalla osalla rahapelimarkkinaa. Konsernirakenne johtaa väistämättä yksityiskohtaiseen sääntelyyn ja sen noudattamisen jälkikäteiseen valvontaan. Konsernirakenteen ei voida katsoa synnyttävän sellaisia hyötyjä, jotka puoltaisivat sen sallimista.

[10] Ks. esim. Karjalainen, Sieppi & Buri (2023), s. 24, jossa kuvataan kanavointiastetta eri rahapeliryhmissä.

[11] Statens Offentliga Utredningar (2020). Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden. SOU 2020/77. Saatavilla osoitteessa <https://www.regeringen.se/contentassets/4942818c09e14ab280d360ed3f1bbc64/okat-skydd-och-starkt-reglering-pa-den-omreglerade-spelmarknaden-sou-202077.pdf>. Ks. erityisesti raportin luku 5.

[12] Danske Lotteri Spil A/S:lle vuonna 2023 myönnetty toimilupa on saatavilla osoitteessa: https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2023-03/Tilladelse%20til%20udbud%20af%20lotteri%20af%2015.%20marts%202023_0.pdf. Danske Lotteri Spil A/S:n toimiluvassa on ollut vastaavia ehtoja vuodesta 2017 alkaen.

[13] Jakoperusteista säädetään laissa Lov om udlodning af overskud og udbytte fra lotteri (LOV nr 1532 af 19/12/2017). Saatavilla osoitteessa <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2017/1532>.

[14] Ranskan kilpailuviranomaisen ranskankielinen päätös ja sitä koskeva englanninkielinen tiedote on saatavilla osoitteessa <https://www.autoritedelaconcurrence.fr/en/press-release/takeover-zeturf-la-francaise-des-jeux-autorite-makes-transaction-conditional>.

[15] Ehdotetun rahapelilain 8.2 §.

[16] Ks. erityisesti ehdotetun rahapelilain 19 § ja sen säännöskohtaiset perustelut.

[17] Ehdotetun rahapelilain 19 § ja sen säännöskohtaiset perustelut.

[18] HE-luonnoksen s. 206: ”[s]äättämällä erityisestä korvauksesta pyritään varmistamaan, ettei yksinoikeuden haltija saa sille myönnetyn yksinoikeuden seurauksena EU:n valtioneuvoston päätöksen piiriin kuuluvaa kilpailua vääristävää taloudellista etua”.

c. Rahapelilain 3 luku – Rahapelien toimeenpano

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvässä uuden rahapelilain 3 luvussa säädettäisiin muun muassa alennusten tarjoamisen kiellosta ja kulutusrajoista.

Alennusten tarjoamisen kieltö

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvän uuden rahapelilain 25 §:n 3 momentin mukaan toimiluvanhaltija ei saisi tarjota pelirahaa taikka tarjota rahapelejä ilmaiseksi tai alennetulla hinnalla tai yhdistetyillä tarjouksilla.

KKV suhtautuu rahapelien tarjous- ja lisäetumarkkinoinnin kieltämiseen lähtökohtaisesti myönteisesti. Kulutushyödykkeen poikkeuksellinen luonne voi edellyttää kuluttajalta tavallista huolellisempaa päätöksentekoa sen suhteen, hankkiiko hän hyödykkeen vai ei. Tämä korostuu etenkin silloin, kun kyseessä on sellainen hyödyke, jolla on tai voi olla merkittäviä vaikutuksia kuluttajan taloudelliseen turvallisuuteen tai terveyteen. Rahapelejä voidaan pitää tällaisena luonteeltaan erityisenä kulutushyödykkeenä, sillä niihin liittyy usein useita kuluttajan hyvinvointiin ja taloudelliseen turvallisuuteen liittyviä erityispiirteitä mm. riippuvuutta aiheuttavan luonteensa vuoksi.

Tarjous- ja lisäetumarkkinoinnissa kuluttajan huomio voi kiinnittyä liiaksi tarjolla olevaan lisäetuun sen sijaan, että kuluttaja punnitsisi huolella hyödykkeen hankintaan liittyviä muita mahdollisia riskitekijöitä. Oikeuskäytännössä lisäetumarkkinointia on pidetty hyvän tavan vastaisena markkinatuomioistuimen (nyk. markkinaoikeus) ratkaisussa MT:2000:004, jossa arvioitiin mm. silmäleikkausten markkinointia. Tuomioistuimien totesi tällöin seuraavaa:

”Terveydenhuollon palveluissa on kysymys ihmisten terveydestä ja sairauksien hoidosta. Tällaisten palvelujen markkinoinnilta on edellytettävä asiallisuutta ja tavallista suurempaa luotettavuutta. Markkinoinnin menetelmien valinnassa on otettava huomioon tarjottujen palvelujen luonne ja tarkoitus. Myös alan omissa markkinointiohjeissa on edellytetty markkinoinnin olevan asiallista, luotettavaa ja hyvän tavan mukaista. Sanotuissa ohjeissa on mm. kielletty kylkiäisten ja lisäetujen liittäminen tarjottaviin lääkäripalveluihin. – –

Esillä olevassa markkinoinnissa esiteltyjen arpajaisten voitot, silmäleikkaukset ovat kuluttajien terveyteen vaikuttavia toimenpiteitä. Tällaisen markkinointikeinon voidaan katsoa kuluttajien kannalta vastaavan alan omissa markkinointiohjeissa kiellettyjä kylkiäisiä ja muita lisäetuja. Yhtiön markkinoimia arpajaisia ei voida pitää eettisesti hyväksyttävänä terveydenhuoltopalvelujen markkinointina. Yhtiön markkinoinnissa ei siten ole noudatettu sitä asiallisuutta, jota terveydenhuollon palvelujen markkinoinnilta on edellytettävä. Yhtiön markkinointi, jossa on luvattu arpoa silmäleikkauksia, on ollut hyvän tavan vastaista.”

Vaikka ratkaisu ei koske rahapelien markkinointia, voidaan siitä osaltaan hakea rinnastusta etenkin rahapelien mahdolliset haittavaikutukset huomioiden mm. siltä osin, mitä tuomioistuimien on lausunut palvelujen luonteesta ja siihen liitettävästä tavallista suuremmasta asiallisuudesta ja luotettavuudesta.

KKV kuitenkin toteaa, että tarjous- ja lisäetumarkkinointi vaikuttaa olevan tyypillinen markkinointikeino ulkomaisille peliyhtiöille, jotka parhaillaan kohdentavat mainontaansa suomalaisille kuluttajille. [19] Erilaiset bonukset ja ilmaiskierrokset vaikuttavat olevan myös yksi keskeinen peliyhtiön valintaan vaikuttava tekijä henkilöillä, jotka pelaavat järjestelmän ulkopuolisia rahapelejä. [20] Siten on varsin todennäköistä, että tarjous- ja lisäetumarkkinointi vaikuttaa järjestelmän kanavointiasteeseen. Vaikutuksen suuruutta on kuitenkin vaikea arvioida.

Kulutusrajat

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvän uuden rahapelilain 29 §:n mukaan pelitilin kautta pelattavissa rahapeleissä on käytössä toimiluvanhaltijakohtainen rahansiirtoraja, jonka pelaaja voi enintään yhteensä tallettaa yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan pelitilille. Pelaaja määrittää itse rajan suuruuden. Lisäksi uuden rahapelilain 31 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää toimiluvanhaltijakohtaisista vuorokausi-, kuukausi- ja vuosikohtaisista enimmäistappiorajoista.

Yleisellä tasolla KKV toteaa, että kulutusrajoilla, kuten talletus- tai tappiorajoilla, voi olla hankkeen tavoitteiden näkökulmasta eri suuntaisia vaikutuksia. Toisaalta tiukat rajat voivat heikentää kanavointiastetta, koska ne pienentävät markkinan kokoa ja siten sitä rahamäärää, jonka yhtiöt voivat olettaa markkinalta saavansa. Järjestelmässä määritetyn rajan täyttyminen voi puolestaan kannustaa pelaamaan järjestelmän ulkopuolella. Tappiorajat voivat kuitenkin olla hyvä keino vähentää pelihaittoja, jos pelaaminen ei jatku järjestelmän ulkopuolella rajan täytyessä.

KKV:n tiedossa ei ole tutkimusta, jonka pohjalta vaikutusta voitaisiin luotettavasti arvioida. Saksassa käyttöön otettu tuhannen euron kuukausittainen tappiorajan on esitetty vaikuttaneen negatiivisesti

järjestelmän kanavointiasteeseen [21], mutta väitteen tueksi ei ole esitetty uskottavaa näyttöä. Auer, Reiestad ja Griffiths (2018) ovat puolestaan kysyneet Norsk Tippingin asiakkailta, miten pakollinen kuukausitappioraja on vaikuttanut heidän pelaamiseensa. Pakollinen kuukausitappioraja sai olla enimmillään noin 2 000 euroa. Kyselyn perusteella kymmenen prosenttia asetettuun tappiorajaan törmänneistä oli jatkanut pelaamista toisen peliyhtiön peleissä. Suurimman pelihaittariskin (ns. punainen kategoria) pelaajissa vastaava luku oli 16 prosenttia. Pelaamista jatkaneiden osuus kaikista kyselyyn vastanneista oli noin kolme prosenttia. [22]

Tulosten tulkinnan osalta on syytä ottaa huomioon, että Norjassa on käytössä yksinoikeusjärjestelmä, joten pelaaja voi jatkaa pelaamista käytännössä joko Norsk Rikstoton hevospeleissä tai järjestelmän ulkopuolisissa peleissä. Kyselytutkimusten perusteella Norjassa järjestelmän ulkopuolisia pelejä pelaa noin viisi prosenttia väestöstä [23], joten se joukko, jolle pelaamisen jatkaminen muun yhtiön peleissä on realistinen vaihtoehto, on jo lähtökohtaisesti varsin pieni. Siten se, että pelaamista jatkaa vain pieni joukko ihmisiä, voi kuitenkin tarkoittaa, että valtaosa järjestelmän ulkopuolisia pelejä pelaavista jatkaa pelaamista rajan täytyttyä. Valtaosa rahapelimarkkinan kokonaispelaamisesta tulee vain muutamalta prosentilta pelaajista. On siten hyvin mahdollista, että vaikka vain pieni pelaajamäärä jatkaisi pelaamista järjestelmän ulkopuolella, muodostuu tästä euromääräisesti merkittävä rahasumma. Vaikutusta kanavointiasteeseen on siten vaikea arvioida kyseisen tutkimuksen perusteella.

Vaikutus kanavointiasteeseen riippuu myös olennaisesti siitä, miten helppoa järjestelmän ulkopuolisten pelien pelaaminen on. Jos järjestelmän ulkopuolisten pelien pelaaminen on tehty esimerkiksi maksu- ja verkkoliikenne-estoilla vaikeaksi, jää kulutusrajojen vaikutus kanavointiasteeseen oletettavaksi pieneksi.

Edellä viitatuista Auerin, Reiestadin ja Griffithsin (2018) tutkimuksesta voidaan päätellä, että valtaosa pelaajista lopettaa pelaamisen rajan täytyessä, joten kulutusrajoilla voidaan nähdä olevan potentiaalia haittojen ehkäisyssä. Tutkimuksesta ei kuitenkaan käynyt ilmi, millaisia rajoja pelaajat olivat tyypillisesti asettaneet ja kuinka kauan he olivat tyypillisesti joutuneet odottamaan pelaamisen uudelleenaloitusta rajan täyttymisen jälkeen. Norsk Tippingillä käytössä ollut 2 000 euron suuruinen kuukausikohtainen enimmäistappioraja on varsin korkea ja pelaaminen voi hyvin olla ongelmallista, vaikei tuo raja täytyisi. Lisäksi rajalla ei välttämättä ole merkittävää vaikutusta pelaamiseen, jos se täyttyy esimerkiksi vasta muutama päivä ennen kuun vaihdetta. Tutkimuksesta ei myöskään käy ilmi, millaista pelaajien pelaaminen oli ollut ennen rajojen asettamista, joten sen perusteella ei tiedetä, oliko rajoilla ylipäätään vaikutusta heidän pelaamiseensa.

Rajojen vaikuttavuuden kannalta olennaista on, missä määrin ne vaikuttavat juuri niihin henkilöihin, jolle pelaaminen aiheuttaa ongelmia. Jos rajat vaikuttavat lähinnä niiden pelaamiseen, jotka eivät kärsi ongelmista, niillä ei oletettavasti ole juurikaan vaikutusta pelihaittoihin ainakaan lyhyellä aikavälillä. Siten on olennaista keskittyä niiden henkilöiden pelaamista koskeviin vaikutuksiin, jolle pelaaminen aiheuttaa ongelmia. Auerin, Reiestadin ja Griffithsin (2018) tutkimuksessa valtaosa (84 %) suurimman pelihaittariskin (ns. punainen kategoria) pelaajista lopetti pelaamisen rajan täytyessä, joten voidaan olettaa, että raja on auttanut ainakin osaa pelihaitoista kärsiviä

hillitsemään pelaamistaan. Mutta kuten todettua, voidaan 2 000 euron kuukausirajaakin pitää varsin korkeana ja on siten hyvin mahdollista, ettei se ole olennaisesti vähentänyt pelaamisesta aiheutuvia haittoja kyseisillä henkilöillä. Kyseisin tutkimuksen perusteella ei pystytä arvioimaan, millainen vaikutus matalammilla rajoilla olisi ollut pelikäyttäytymiseen.

Kulutusrajojen sääntelyn osalta voidaan erottaa kaksi erillistä kysymystä: 1) Tulisiko rajojen olla yhtiökohtaisia vai koko järjestelmää koskevia, ja 2) Tulisiko lainsäädännössä määrittää, kuinka suuria rajat voivat enimmillään olla.

Yhtiökohtaiset vs. koko järjestelmää koskevat rajat

KKV pitää välttämättömänä, että Suomessa otetaan lisenssijärjestelmäuudistuksen yhteydessä käyttöön toimenpiteitä, jotka voisivat vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja. Yksi ilmeinen keino, joka tulisi ottaa käyttöön, on koko järjestelmää koskevat kulutusrajat. Koko järjestelmää koskeva kulutusraja antaa pelaajalle mahdollisuuden hallita tehokkaasti omaa pelaamistaan. Yhden, koko järjestelmää koskevan rajan asettaminen antaa pelaajalle mahdollisuuden rajata pelaaminen tiettyyn summaan nopeasti, mikä on erityisen tarpeellista sellaisten henkilöiden kohdalla, jotka kärsivät peliriippuvuudesta ja joiden on siten vaikea kontrolloida pelaamistaan. Suomessa on nykyisin pakollisen tunnistautumisen myötä mahdollista asettaa koko järjestelmää koskevat kulutusrajat ja siirtyminen yhtiökohtaisiin rajoihin olisi pelihaittojen ehkäisyn näkökulmasta merkittävä heikennys. KKV pitää epätodennäköisenä, että lisenssijärjestelmässä esitetyn kaltaisilla yhtiökohtaisilla rajoilla olisi juurikaan pelihaittoja vähentävää vaikutusta. Koska markkinalle voidaan olettaa tulevan jopa kymmeniä peliyhtiöitä, tulisi yhtiökohtaisten rajojen olla todella matalia, jotta niiden voisi arvioida olennaisesti vähentävän pelaamista. Kymmenien rajojen asettaminen voi myös olla niin työlästä, että harva pelaaja asettaa rajoja kaikkien yhtiöiden peleihin.

Lainsäätäjän määrittämä yläraja kulutusrajojen suuruudelle

Voidaan myös pohtia, pitäisikö lainsäätäjän asettaa yläraja kulutusrajojen suuruudelle. Pelaajan asettamien rajojen vaikutusta on hankala ennakoita, sillä ei tiedetä, kuinka hyviä pelaajat ovat asettamaan oman budjettinsa näkökulmasta sopivia rajoja. Ei myöskään tiedetä, kuinka hyvin erityisesti peliongelmissa kärsivät onnistuvat sopivien rajojen määrityksessä. Pelaajan määrittämissä rajoissa riskinä on, että ongelmista kärsivät määrittävät itsensä kannalta liian korkeat rajat, jolloin raja ei auta peliongelmiensä hillitsemisessä. Kuitenkin myös lainsäätäjän voi olla vaikea asettaa sellaista enimmäisrajaa, joka hillitsisi tehokkaasti haitallista pelaamista ja kuitenkin mahdollistaisi pelaamisen korkeillakin summilla sellaisille henkilöille, joilla on siihen varaa. Lainsäätäjän asettamiin kulutusrajoihin liittyy myös pelaajan itse asettamaa rajaa suurempi riski siitä, että pelaaminen siirtyy järjestelmän ulkopuolisiin peleihin rajojen täytyessä.

Lainsäätäjän asettamien rajojen vaikutusta on mahdollista arvioida karkeasti tarkastelemalla sitä, kuinka erisuuruiset tappiorajat suhtautuvat siihen, kuinka paljon suomalaiset nykyisin käyttävät rahapelaamiseen rahaa. Esimerkiksi Terveystieteiden tutkimuskeskuksen (THL) Suomalaisten rahapelaaminen -kyselytutkimuksen perusteella tiedetään, että pelaaminen keskittyy euromääräisesti hyvin pienelle joukolle. [24] Tästä voidaan päätellä, että lainsäätäjän asettamat euromääräiset kulutusrajat todennäköisesti vaikuttavat pieneen osaan pelaajista, mutta voivat leikata ison osan rahapelimarkkinoiden koosta. Toisaalta siihen osaan, joihin rajoilla on vaikutusta, kuuluu todennäköisesti merkittävä osa peliongelmissa kärsivistä.

THL:n vuoden 2019 Suomalaisten rahapelaaminen -kyselytutkimuksen aineiston perusteella [25] matala kulutusraja, esim. tuhat euroa, voisi leikata (järjestelmän sisäisestä) pelaamisesta jopa puolet ja sillä olisi vaikutusta noin kymmenesosaan pelaajista. Hyvin korkeat rajat, kuten 30 000 euroa vuodessa, vaikuttaa noin promilleen pelaajista, mutta voi silti leikata jopa viidenneksen markkinan koosta. Tarkempi tarkastelu erisuuruisten kulutusrajoiden vaikutuksista olisi syytä tehdä peliyhtiöiltä saadulla pelidatalla, jolla voidaan kyselytutkimuksia luotettavammin arvioida pelaamiseen käytettyjä rahamääriä yksilötasolla.

KKV katsoo, että voi olla perusteltua aloittaa mallilla, jossa kulutusrajoille ei aseteta ylärajaa. Mutta jos näyttää siltä, ettei pelihaittoja ole onnistuttu vähentämään toivotulla tavalla, on syytä ottaa käyttöön viranomaisen määrittämät enimmäisrajat. Viranomaisen asettaman rajan osalta voisi kuitenkin olla syytä harkita mallia, jossa pelaaja voisi nostaa kulutusrajoja yli lainsäätäjän asettamien enimmäisrajoiden, jos pelaaja pystyy osoittamaan, että hänellä on siihen varaa.

[19] Esimerkkejä tällaisesta markkinoinnista on kuvattu Iltä-Sanomien 17.12.2023 julkaisemassa uutisessa: <https://www.is.fi/digitoday/art-2000010021125.html> (viitattu 20.12.2023). Uutiseen nostetuissa esimerkeissä pelaamiseen houkutellessa ilmaiskierrosten ja ilmaisturnausten avulla.

[20] Syitä pelata järjestelmän ulkopuolisia rahapelejä on raportoitu julkaisussa Karjalainen, J., Sieppi, A. & Buri, R. (2023). Internetissä ja yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolella tapahtuvan rahapelaamisen nykytila ja kehitys. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 3/2023. <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/03-2023-tutkimusraportteja-rahapelaaminen.pdf>. Asiaa on käsitelty sivuilla 37–38 ja erityisesti kuviossa 23. Raportoidut havainnot perustuvat THL:n vuoden 2019 Suomalaisten rahapelaaminen -kyselytutkimuksen aineistoon.

[21] DOCV & DSWW (2023). Eine Analyse der neuesten Entwicklungen des Online-Glücksspielmarktes in Folge des Glücksspielstaatsvertrags 2021. Saatavilla osoitteessa https://www.dswv.de/content/files/2023/11/Zusammenfassung_Schnabl-Studie.pdf.

[22] Auer, M., Reiestad, S. ja Griffiths, M. (2018). Global Limit Setting as a Responsible Gambling Tool: What Do Players Think? *International Journal of Mental Health and Addiction* 18, s. 14–26. <https://doi.org/10.1007/s11469-018-9892-x>.

[23] Ks. esim. Karjalainen ym. (2024), s. 50–52.

[24] Ks. esim. Grönroos ym. (2024), s. 10–11.

[25] KKV:llä ei ole käytössä THL:n vuoden 2023 Suomalaisten rahapelaaminen -kyselytutkimuksen raaka-aineistoa, minkä vuoksi tarkastelu on tehty vuoden 2019 aineistolla.

d. Rahapelilain 4 luku – Rahapeliin markkinointi

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Rahapeliin markkinoinnin vaikutuksista ja sääntelytarpeesta

Rahapeliin markkinoinnin sääntely on haastavaa tasapainoilua pelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen sekä järjestelmän kanavointikyvyn välillä. Rahapeliin markkinoinnilla on todennäköisesti merkittävä vaikutus siihen, kuinka moni ihminen kokeilee rahapelaamista ja altistuu peleistä aiheutuville haitoille. Toisaalta markkinoinnin sääntely vaikuttaa siihen, kuinka houkuttelevana yritykset pitävät lisenssin hankkimista Suomesta tulevaisuudessa. Sekä liian kireä että liian löysä rahapeliin markkinoinnin sääntely voi olla haitallista pelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen tavoitteen näkökulmasta.

KKV:n läpikäymien, aihetta käsittelevien systemaattisten kirjallisuuskatsausten ja sateenvarjokatsausten (Bouguettaya ym. (2020) [26], House of Lords Library (2022) [27], McGrane ym. (2023) [28]) perusteella sellaisia tutkimuksia, joiden pohjalta markkinoinnin kausaali vaikutuksia esimerkiksi pelaamisen määrään tai pelihaittoihin voitaisiin luotettavasti arvioida, ei ole juurikaan tehty. Kirjallisuuskatsausten perusteella mainonnalle altistumisen sekä pelaamisen määrän ja ongelmapelaamisen yleisyyden välille löydetään kuitenkin tyypillisesti positiivinen yhteys. [29]

KKV:n arvion mukaan luotettavimmin rahapeliin markkinoinnin kausaali vaikutuksia pelaamisen määrään ovat onnistuneet tutkimaan He ja Klein (2022) [30], jotka tutkivat, miten TV- ja radiomainonta vaikuttivat Alankomaiden valtiollisen loton pelaamiseen. He pystyivät analyysissään hyödyntämään minuuttitason tietoa lottoarpojen myynnistä ja mainosten ajankohdasta. Heidän analyysinsä perusteella lottopelin myynti lisääntyy selvästi heti mainoksen esittämisen jälkeen. Prosentin väestöstä tavoitettava radiomainos lisäsi myyntiä noin kuusi prosenttia ja TV-mainos noin

kolme prosenttia. Heidän tuloksensa viittaavat siihen, että mainonta lisää kokonaismyyntiä, ei ainoastaan siirrä sitä aiempaan ajankohtaan.

KKV pitää ymmärrettävänä ja jossain määrin välttämättömänä, että lisenssijärjestelmään kuuluvia rahapelejä on sallittua markkinoida. Markkinointi on yrityksille keskeinen asiakashankinnan väline. Etenkin tilanteessa, jossa yritys on vasta käynnistämässä tai juuri käynnistynyt toimintansa jollain tietyllä markkinalla, on sen tyypillisesti etenkin alkuvaiheessa panostettava markkinointiin, jotta potentiaaliset asiakkaat tulisivat siitä tietoisiksi ja päätyisivät kokeilemaan sen palveluja. Markkinoinnilla voi olla positiivisia vaikutuksia kilpailuun etenkin tilanteessa, jossa markkina on juuri avautunut kilpailulle ja markkinalla on ennestään yksi tai useampi hyvin etabloitunut yritys. Markkinoinnilla voi olla merkittäviä vaikutuksia markkinan toimivuudella myös Suomen rahapelimarkkinalla, jossa toimii tällä hetkellä yksi hyvin etabloitunut yritys (Veikkaus Oy), ja jossa muilla toimijoilla ei ole ollut vastaavaa mahdollisuutta tehdä itseään tunnetuksi markkinoinnin avulla. Voi olla perusteltua suhtautua myönteisemmin rahapelien markkinointiin lisenssijärjestelmän käyttöönottoa seuraavina vuosina, jotta uusilla toimijoilla on aito mahdollisuus saada jalansija Suomen markkinalla.

Mutta koska tutkimusnäytön valossa on varsin todennäköistä, että rahapelien mainonta lisää pelaamista, on mahdollista, että mainonnan määrän sääntelyllä voidaan vähentää pelaamista ja pelaamisesta aiheutuvia haittoja. Tästä syystä rahapelien markkinoinnin esitettyä tiukempaa sääntelyyn tulee olla valmius viimeistään silloin, jos osoittautuu, ettei tavoite pelihaittojen vähentämisestä ja ehkäisystä nyt esitetyillä toimenpiteillä toteudu. Rahapelien markkinoinnin esitettyä kireämpää sääntelyä on kuitenkin syytä harkita jo nyt. Nykyistä vapaampi markkinointisääntely yhdistettynä peliyhtiöiden määrän kasvuun tulee todennäköisesti lisäämään rahapelien markkinointia nykyisestä ja tähän liittyy merkittävä riski rahapelihaittojen lisääntymisestä.

Huomioita eräistä rahapelien markkinointia koskevista sääntelykeinoista

Suoramarkkinointi ja kohdennettu mainonta

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvän uuden rahapelilain 25 §:n 3 momentin mukaan suoramarkkinointia saisi kohdentaa vain sellaiseen henkilöön, joka on antanut siihen nimenomaisen suostumuksensa. Puhelimitse tehty suoramarkkinointi olisi kiellettyä. Markkinointia ei saa kohdistaa pelaajalle, joka on asettanut itselleen kaikkea pelaamista koskevan eston tai joka ei ole pelannut rahapeliyhteisön pelejä edellisen kahden vuoden aikana.

KKV pitää ehdotusta suoramarkkinoinnin rajoittamisesta hyvänä. KKV pitää myönteisenä, että suoramarkkinointi olisi sallittua vain henkilöille, jotka ovat antaneet siihen nimenomaisen suostumuksensa. Näin voidaan paremmin ehkäistä tilanteita, joissa suostumuksen antaminen on

esimerkiksi piilotettu muussa yhteydessä rahapeliin suoramarkkinointiin liittymättömiin sopimusehtoihin ja yhdistetty niiden hyväksymiseen.

KKV kiinnittää huomiota siihen, että kieltä tehdä suoramarkkinointia pelaajalle, joka ei ole pelannut rahapeliyhteisön pelejä edellisen kahden vuoden aikana voi asettaa Veikkauksen ja muut peliyhtiöt erilaiseen asemaan suoramarkkinointimahdollisuuksien suhteen. Merkittävä osa suomalaisista tulee olemaan pelannut lakiuudistusta edeltävän kahden vuoden aikana Veikkauksen pelejä, kun taas muiden peliyhtiöiden pelejä on pelannut huomattavasti pienempi joukko. Pykäläluonnoksen mukainen rajoitus voisi tuoda Veikkaukselle sellaisen aiempaan yksinoikeusasemaan perustuvan edun, jota muilla peliyhtiöillä ei ole, eikä ole ollut mahdollista hankkia. KKV katsoo, että rahapeli-toimiluvan nojalla rahapelejä toimeenpanevaa osaa Veikkauksesta tulisi kohdella uutena toimijana, joka ei voisi perustaa suoramarkkinointia Veikkaukselle yksinoikeusasemassa myönnettyyn suoramarkkinointilupa tai yksinoikeuden piirissä tapahtuneeseen Veikkauksen pelien pelaamiseen.

KKV pitää hyvänä myös luonnosteltuun uuteen rahapelilakiin sisältyvää 50 §:ää, joka kieltää kohdistamasta markkinointia alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin. Kohdistettu markkinointi etenkin sosiaalisessa mediassa voi usein tavoittaa etenkin nuoremmat kuluttajat, jopa tehokkaammin kuin perinteinen suoramarkkinointi.

Vaikuttajamarkkinointi

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvän uuden rahapelilain 50 §:n mukaan rahapeliin harjoittaja saisi markkinoida rahapelejä ja harjoittajaa vain itsensä toimesta. Käytännössä tämä rajoittaa niin sanotun vaikuttajamarkkinoinnin hyödyntämistä.

Internet ja sosiaalinen media ovat olleet pääasialliset lainvastaisen rahapelimarkkinoinnin väylät jo pitkään. [31] Sosiaalisen mediassa tapahtunut markkinointi voi olla heikosti rahapeliyhtiön hallinnassa ja olla puutteellista markkinoinnin tunnistettavuuden ja muiden perusasioiden osalta [32]. Sosiaalisen median vaikuttajamarkkinointia on myös hankala valvoa vaikuttajien määrän ja käytettyjen välineiden takia (esim. Instagramissa julkaistut ” tarinat ” katoavat pääsääntöisesti 24 tunnin kuluttua julkaisustaan).

Vaikuttajamarkkinointi kohdistuu helposti myös alaikäisiin. Nuorten altistumista sosiaalisen median rahapelimainonnalle on tutkittu muun muassa Ruotsissa. Siellä suoritetun väestötutkimuksen mukaan nuoret olivat nähneet tai kuulleet rahapelimainontaa yleisimmin televisiossa, radiossa tai sosiaalisessa mediassa. Nuoret altistuvat rahapeleille myös tiettyjen tietokone- ja videopelien elementtien, kuten yllätyslaatikoiden (eng. loot boxes) kautta. [33] Toisessa ruotsalaistutkimuksessa on puolestaan havaittu, että sosiaalisen median ikärajoituksissa on suuria puutteita liittyen rahapelimainontaan. Peliyhtiöiden sosiaalisen median tileistä tehty tutkimus osoitti, että nuorilla oli

pääsy suurimpaan osaan tileistä. Facebookissa 37 prosenttia julkaisuista näkyi alaikäisille, Instagramissa 55 prosenttia, ja YouTubessa vain yksi video 295 videosta ei näkynyt alle 18-vuotiaille nuorille. [34] Thomas ym. (2018) puolestaan raportoivat, että yli puolet heidän tutkimukseensa osallistuneista australialaisnuorista oli nähnyt rahapelimainontaa sosiaalisessa mediassa. [35]

Edellä kuvatuista syistä johtuen KKV pitää kannatettavana sitä, että vain rahapeliyhtiöt saisivat markkinoida rahapelejä. KKV kuitenkin kehottaa pohtimaan erityisellä huolella sitä, miten järjestelmän ulkopuolisten peliyhtiöiden markkinointiin pystyttäisi puuttumaan nykyistä tehokkaammin. KKV pitää ilmeisenä, että suomalaisille kuluttajille kohdennettua järjestelmän ulkopuolisten rahapelien vaikuttajamarkkinointia harjoitetaan tälläkin hetkellä varsin laajassa mittakaavassa. Tällainen markkinointi tavoittaa todennäköisesti joitain lapsia ja nuoria esimerkiksi televisio- ja radiomainontaa tehokkaammin. Siksi olisi erityisen tärkeää, että tällaista markkinointia saataisiin kitkettyä nykyistä tehokkaammin. Esimerkiksi Euroopan parlamentin julkaisemassa raportissa [36] on pohdittu kryptovaluuttojen kontekstissa, miten vaikuttajamarkkinoinnin ongelmiin voitaisiin puuttua nykyistä tehokkaammin. Vastaavia keinoja voisi olla mahdollista hyödyntää myös rahapelien kontekstissa.

[26] Bouguettaya, A., Lynott, D., Carter, A., Zerhouni, O., Meyer, S., Ladegaard, I., Gardner, J. & O'Brien, K. (2020). The relationship between gambling advertising and gambling attitudes, intentions and behaviours: a critical and meta-analytic review. *Current Opinion in Behavioral Sciences* 31, s. 89–101. <https://doi.org/10.1016/j.cobeha.2020.02.010>.

[27] House of Lords Library (2022). Gambling advertising and harm caused by gambling. Julkaistu 2.2.2022. Viitattu 20.12.2023. Saatavilla osoitteessa <https://lordslibrary.parliament.uk/gambling-advertising-and-harm-caused-by-gambling/>. Lainaus sivulta: “[House of Lords Social and Economic Impact of the Gambling Industry Committee] said it had “received no evidence nor been pointed to any research which proves that there is any causal link between gambling advertising and problem gambling”.”

[28] McGrane, E., Wardle, H. Clowes, M., Blank, L., Pryce, R., Field, M., Sharpe, C. & Goyder, E. (2023). What is the evidence that advertising policies could have an impact on gambling-related harms? A systematic umbrella review of the literature. *Public Health* 215, s. 124–130. <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2022.11.019>.

[29] Edellä viitattujen katsausten ohella ks. myös Savolainen, I., Oksanen, A. & Roukka, T. (2024). Rahapelien nettimainonnalle altistuminen ja rahapelihaittojen kokemisen yhteys. Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen Työpaperi 19/2024, <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-408-288-4>. Myös tässä suomalaisella aineistolla tehdyssä tutkimuksessa löydetään positiivinen yhteys rahapelien mainonnalle altistumisen ja rahapelihaittojen välille.

[30] He, C. & Klein, T. (2022) Advertising as a Reminder: Evidence from the Dutch State Lottery. *Marketing Science* 42(5), s. 892–909. <https://doi.org/10.1287/mksc.2022.1405>.

[31] Tällaisista tapauksista ks. esim. <https://poliisi.fi/-/erityisesti-nuoret-aikuiset-kohtaavat-somessa-lainvastaista-rahapelimarkkinointia>.

[32] Vrt. esim. kuluttaja-asiamiehen 19.10.2021 ratkaisu ulkomaisten rahapelien markkinoinnista (dnro KKV/704/14.08.01.05/2019). Saatavilla osoitteessa <https://www.kkv.fi/paatokset/kuluttaja-asiat/ulkomaisten-rahapelien-markkinointi/>.

[33] Folkhälsomyndigheten (2022). Undersökningen av spel om pengar bland unga och föräldrar USUF 2021. Julkaistu 21.12.2022. Saatavilla osoitteessa <https://www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/andts/det-har-gor-vi-inom-andts/spel/undersokning-om-spel-om-pengar-bland-unga-och-foraldrar-usuf/>.

[34] Centraförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (2020). Bilden av spel - En innehållsanalys av speloperatörers verksamhet på sociala medier 2017–2020. Saatavilla osoitteessa <https://www.can.se/publikationer/bilden-av-spel/>.

[35] Thomas, S., Bestman, A., Pitt, H., Cassidy, R., McCarthy, S., Nyemcsok, C., Cowlshaw, S. & Daube, M. (2018). Young people’s awareness of the timing and placement of gambling advertising on traditional and social media platforms: a study of 11–16-year-olds in Australia. *Harm Reduction Journal* 15, artikkeli 51. <https://doi.org/10.1186/s12954-018-0254-6>.

[36] Zetsche, D. A., Buckley, R. P., Arner, D. W. & van Ek, M. C. (2023). Remaining regulatory challenges in digital finance and crypto-assets after MiCA. Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg. Saatavilla osoitteessa [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2023\)740083](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2023)740083).

e. Rahapelilain 5 luku – Valvonta

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvän uuden rahapelilain 5 luvussa säädettäisiin rahapelitoimintaa valvovasta viranomaisesta ja sen toimivaltuuksista. Esitysluonnoksen mukaan valvovana viranomaisena toimisi perusteilla oleva Lupa- ja valvontavirasto. Valvovalla viranomaisella olisi muun muassa oikeus suorittaa valvontatehtävien hoitamiseksi koeostoja, saada toimiluvanhaltijoilta rahapelilaisissa säädettyjen tehtävien suorittamiseen tarvitsemansa tiedot salassapitosäännösten estämättä ja tarkastaa toimiluvanhaltijan ja asiamiehen tiloja, tietojärjestelmiä ja toimintaa.

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetty sääntelykokonaisuus viranomaisen tiedonsaanti- ja tarkastusoikeuksista vaikuttaa tarkoituksenmukaiselta ja kattavalta. KKV kuitenkin haluaa korostaa riittävien valvontaresurssien merkitystä. Hallituksen esitysluonnoksesta ei käy ilmi, millaisilla resursseilla valvontatehtäviä tulotisiin jatkossa hoitamaan. Suomen rahapelimarkkinoiden valvontaa on viime vuosina tehty merkittävästi alhaisemmilla valvontaresursseilla kuin muissa Pohjoismaissa. [37] Uuden rahapelilainsäädännön myötä lupa- ja valvontaviranomaiselle on tulossa merkittävä määrä uusia tehtäviä ja on välttämätöntä, että valvontaresursseja kasvatetaan merkittävästi nykyisestä.

[37] Muiden Pohjoismaiden valvontaresursseista ks. esim. Karjalainen ym. (2024), s. 27–29.

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

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvän uuden rahapelilain 8 luvussa säädettäisiin muun muassa kiellosta toteuttaa maksutapahtumia, jotka liittyvät luvattomien rahapelien tarjoamiseen sekä velvollisuudesta estää pääsy luvattomia rahapelejä tarjoavien toimijoiden verkkosivuille ja poistaa rahapelilain vastaista verkkosisältöä.

Järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen ehkäisyyn tähtäävät toimet ovat muuhun rahapelimarkkinoiden sääntelyyn verrattuna poikkeus siinä, ettei niillä todennäköisesti ole hankkeen tavoitteiden (korkea kanavointiaste, pelihaittojen vähentäminen) näkökulmasta ristiriitaisia vaikutuksia. Lähtökohtaisesti kaikki toimivat estotoimenpiteet sekä nostavat kanavointiastetta että vähentävät pelihaittoja. Tällaiseen sääntelyyn liittyvät mahdolliset riskit ja haitat ovat todennäköisesti lähinnä yrityksille koituvia byrokraatiakustannuksia. KKV kannattaakin kaikkia hallituksen esitysluonnoksessa esitettyjä keinoja, joilla pyritään ehkäisemään järjestelmän ulkopuolista rahapelaamista.

KKV:n käsityksen mukaan nyt suunnitellun kaltaisten toimenpiteiden vaikutuksista ei ole juurikaan tehty kattavia tutkimuksia tai vaikutusarviointeja. KKV on kuitenkin tarkastellut Norjassa viime vuosina käyttöönotettujen estokeynojen vaikutuksia. Tämän tarkastelun perusteella vaikuttaa siltä, että entistä harvempi online-pelejä pelaava norjalainen pelaa järjestelmän ulkopuolisia rahapelejä. Myös ongelmapelaamisen yleisyys vaikuttaisi kääntyneen Norjassa viime vuosina laskuun.

Järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen rajoitukset eivät kuitenkaan todennäköisesti ole autuaaksi tekevä toimenpide pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämisen tai kanavointiasteen noston näkökulmasta. Voidaan pitää todennäköisenä, että rajoitukset vähentävät erityisesti satunnaispelaajien järjestelmän ulkopuolista pelaamista, mutta eivät vaikuta yhtä tehokkaasti esimerkiksi peliriippuvuudesta kärsivien pelaamiseen. KKV:n käsityksen mukaan maksu- ja verkkoliikenne-estoa on mahdollista kiertää ja paljon rahapelejä pelaavilla voi olla kyky ja kannustin hyödyntää järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen mahdollistavia palveluja.

Vaikka muiden kuin Veikkauksen Suomeen kohdistama rahapelien markkinointi on tällä hetkellä kiellettyä, kohdistetaan Suomeen tälläkin hetkellä huomattava määrä ulkomaisten rahapeliyhtiöiden markkinointia etenkin sosiaalisessa mediassa. Vastaava järjestelmän ulkopuolisen tarjonnan markkinointi voi jatkua myös lisenssijärjestelmään siirtymisen jälkeen, ellei valvovalla viranomaisella ole tehokkaita keinoja puuttua tällaiseen toimintaan.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaisista keinoista laittomaan markkinointiin puuttumiseen soveltuisi ilmeisesti lähinnä viranomaisen laittomaan sisältöön kohdistama poistomääräys. Ollakseen tehokas, tällaisen määräyksen noudattamatta jättämisen tulisi olla myös selkeästi sanktioitu. Lisäksi on syytä ottaa huomioon, että markkinoinnin tapauksessa markkinoinnilla saavutettu vaikutus ja näkyvyys on voitu saavuttaa jo ennen kuin viranomainen ehtii asettaa poistomääräyksen. Monet nykyisistä markkinointikeinoista, kuten sosiaalisen median story-tyyppiset päivitykset, ovat muutoinkin näkyvillä yleisölle vain lyhyen ajan.

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

Hallituksen esitysluonnoksen sisältyvän uuden rahapelilain 104 §:n mukaan pelihaittarekisterin pitäjä saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa rahapelien toimeenpanijoiden asiakkaita ja heidän pelaamistaan koskevia tietoja rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukevaa tieteellistä tutkimusta varten.

KKV pitää tärkeänä, että viranomaisille ja tutkijoille taataan laajat tiedonsaantioikeudet erilaisiin rahapelaamista käsitteleviin tietoaineistoihin. Pykälän sanamuodon tai säännöskohtaisten perustelujen valossa ei ole selvää, että pelihaittarekisterin pitäjän oikeus luovuttaa tietoja kattaisi myös KKV:ssä (tai muussa viranomaisessa) tehtävän tutkimus- ja selvitystoiminnan. KKV katsoo, että rahapeliyhtiöiltä kerätyn datan hyödyntäminen olisi syytä mahdollistaa myös KKV:lle tutkimuskäyttöön. KKV on tehnyt viime vuosina useita erilaisia rahapelimarkkinoihin kohdistuvia selvityksiä ja sen on tarkoitus jatkaa rahapelimarkkinoihin liittyvää selvitys- ja tutkimustyötä myös tulevaisuudessa. KKV:llä on kilpailulain (948/2011) 33 §:n nojalla hyvin laaja tiedonsaantioikeus kilpailuolosuhteiden selvittämiseksi. KKV:n tiedonsaantioikeus ei kuitenkaan nykyisellään täysin yksiselitteisesti kata kaikkia mahdollisia haavoittuvien kuluttajien asemaan liittyviä tutkimustarpeita rahapelimarkkinoilla. Tämän vuoksi tiedonsaantioikeuksien selkiyttäminen erityislainsäädännössä olisi perusteltua myös KKV:n osalta.

I. Rahapelilain 12 luku – Muutoksenhaku

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

m. Rahapelilain 13 luku – Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan uusi rahapelilaki on tarkoitettu tulemaan voimaan pääosin 1.1.2027. Toimilupia ja toimilupamenettelyä koskeva sääntely tulisi kuitenkin voimaan jo 1.1.2026.

KKV pitää myönteisenä sitä, että uuden lainsäädännön voimaantuloaikataulua on suunniteltu lykättävän vuodella alkuperäisestä suunnitelmasta. Hallittu siirtymä lisenssijärjestelmään olisi ollut alkuperäisellä aikataululla mahdollon, sillä tällöin esimerkiksi rahapeliteoiminnan valvonnasta ja lupien myöntämisestä vastaavalle viranomaiselle olisi jäänyt vain muutama kuukausi aikaa organisoitua, rekrytoida ja kouluttaa henkilökuntaa, hankkia tarvittavat tietojärjestelmät, perehtyä markkinoihin ja sääntelyn yksityiskohtiin sekä luoda tehtäviin liittyvät prosessit, käytännöt ja mahdolliset yrityksille suunnatut ohjeet. KKV pitää välttämättömänä, ettei lainsäädännön voimaantuloaikataulua ainakaan nopeuteta hallituksen esitysluonnoksessa kuvatusta.

n. Arpajaislain muutosehdotukset

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

-

o. Muut lakiehdotukset

Voitte kirjoittaa vastauksenne alla olevaan tekstikenttään

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan arpajaisverolain 4 §:ää muutettaisiin siten, että jatkossa arpajaisvero olisi 22 prosenttia sekä yksinoikeudella toimeenpantavissa rahapeleissä että lisenssijärjestelmään siirtyvissä rahapeleissä.

KKV pitää esitettyä arpajaisverokantaa perusteltuna. Se vastaa esimerkiksi Ruotsissa käytössä olevaa arpajaisverokantaa ja on samaa suuruusluokkaa useissa muissa Euroopan maissa käytössä olevien arpajaisverokantojen kanssa.

Arpajaisverokannan vaikutuksista ei KKV:n käsityksen mukaan ole luotettavaa tutkimusnäyttöä, vaikka aihetta onkin käsitelty ainakin yhdessä konsulttiraportissa [39] ja julkaisemattoman tutkimusartikkelissa [40]. Copenhagen Economicsin laatimassa konsulttiraportissa on tarkasteltu kuuden ja Marionneau'n ym. tutkimusartikkelissa 25 Euroopan maan veroasteen ja kanavointiasteen välistä yhteyttä. Copenhagen Economics (2016) löytää kanavointiasteen ja arpajaisverokannan välille käänteisen yhteyden, mutta Marionneau'n ym. tarkastelun perusteella arpajaisverokannan ja kanavointiasteen välillä ei ole tilastollisesti merkitsevää yhteyttä.

Kanavointiasteeseen vaikuttaa verotuksen ohella kuitenkin moni muukin tekijä, kuten kyseisen maan rahapelisääntely, markkinan koko ja kilpailutilanne sekä fyysisten ja online-rahapelien osuus kokonaismarkkinasta. Siten pelkän verokannan ja kanavointiasteen välisen korrelaation tarkastelu ei todennäköisesti anna luotettavaa kuvaa arpajaisverokannan vaikutuksista. Tällaisessa analyysissä maajoukon kasvattaminen ei myöskään välttämättä paranna analyysin luotettavuutta, sillä tällöin mukaan voi tulla maita, jotka poikkeavat huomattavasti toisistaan markkinan muiden ominaisuuksien kuin verotuksen osalta.

Viitteitä arpajaisverokannan vaikutuksista voidaan saada tarkastelemalla Tanskan kokemuksia arpajaisverokannan nostosta. Tanskassa nostettiin vuonna 2021 online-rahapelaamisesta perittävää arpajaisveroa 20 prosentista 28 prosenttiin. Tämä kasvatti merkittävästi valtion rahapelimarkkinalta saamia tuloja, eikä korotuksella vaikuttanut olleen olennaista vaikutusta kanavointiasteeseen. [41] Siten vaikuttaa siltä, että jopa esitettyä 22 prosentin arpajaisverokantaa korkeampi vero voisi olla mahdollinen ilman, että sillä olisi olennaista kanavointiastetta laskevaa vaikutusta.

KKV pitää kuitenkin selvänä, että rahapelaamisen verotus vaikuttaa peliyhtiöiden kannustimiin hankkia Suomesta rahapelien tarjoamiseen oikeuttava lisenssi ja siten arpajaisverokannan valinnalla on todennäköisesti vaikutuksia järjestelmän kanavointikykyyn, valtion tuloihin ja viime kädessä myös

rahapelaamisesta aiheutuviin haittoihin. Arpajaisverokantaa ei voi rajatta nostaa ilman, että se alkaa vaikuttaa negatiivisesti kanavointiasteeseen ja valtion rahapelimarkkinalta saamiin tuloihin.

[39] Copenhagen Economics (2016). Licensing system for online gambling. Which tax-rate yields both high channelization and high tax revenues? Julkaistu 26.9.2016. Viitattu 20.12.2023. Saatavilla osoitteessa <https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/8/368/1478078895/copenhagen-economics-2016-licensing-system-for-online-gambling.pdf>.

[40] Marionneau, V., Selin, J., Nikkinen, J. & Matteucci, N. A case of regulatory resistance? The taxation of licensed online gambling and its effects on channelling rates in Europe. Julkaisematon.

[41] Tanskan kanavointiasteen ja valtion rahapelitulojen kehityksestä tarkemmin ks. esim. Karjalainen ym. (2024), s. 48–50 ja 64–66.

4. Muut mahdolliset näkemykset ja huomiot esitysluonnoksesta

Onko teillä muita näkemyksiä tai huomioita esitysluonnoksesta?

-

Karjalainen Joel
Kilpailu- ja kuluttajavirasto