

## Sisäministeriö

[kirjaamo.sm@gov.fi](mailto:kirjaamo.sm@gov.fi)

[rahapelijarjestelmahanke.sm@gov.fi](mailto:rahapelijarjestelmahanke.sm@gov.fi)

**Viite: Lausunto koskien hanketta SM053:00/2023**

## **RAHAPELIJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISTA KOSKEVAN HANKKEEN KUULEMISTILAISUUS 28.11.2023**

### **Tavoitteista**

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman 20.6.2023 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 tuottoensa ilman lisenssimaksuja, veroja tai vastuuta toiminnan aiheuttamista rahapeliongelmista.

Hallitus uudistaa Suomen rahapelijärjestelmää avaten sitä lisenssimallilla kilpailulle viimeistään 1.1.2026. Uudistuksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja sekä parantaa rahapelijärjestelmän kanavointiastetta. Kanavointiasteella tarkoitetaan säädellyn järjestelmän piiriin suuntautuvan pelaamisen määrää suhteessa kaikkeen Suomessa tapahtuvan rahapelaamisen määrään.

Lainsäädäntöuudistuksen toteuttaminen vaatii yllä mainittujen tavoitteiden yhteensovittamista. Nämä tavoitteet eivät ole toisensa poissulkevia, vaan ne tukevat toisiaan ja niiden yhteensovittaminen on oleellista toimivan järjestelmän luomiseksi. Suomalainen Rahapeliyhdistys ry pitää hyvänä, että julkisessa keskustelussa on jo nykyisellään ollut keskiössä rahapelaamisen haittojen ehkäisyn ja vähentämisen asianmukainen huomioiminen uudistuksessa.

Samaan aikaan Suomalainen Rahapeliyhdistys ry kuitenkin muistuttaa, että ilman korkean kanavointikyvyn saavuttamista, merkittävän osuuden pelaamisesta jäädessä säädellyn järjestelyn ulkopuolelle, vaarantuu automaattisesti myös tavoite pelihaittojen ehkäisystä ja vähentämisestä. 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.

## Aikataulusta

Hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle asettamispäätöksessä (VN/27332/2023) esitetyn mukaisesti kevätistuntokaudella 2025 ja vastaavasti lisenssijärjestelmän voimaansaattaminen hallituksen ohjelman mukaisesti viimeistään 1.1.2026 edellyttää määrätietoista ja tarkoituksenmukaista työskentelyä, jossa osataan ottaa huomioon myös asioiden priorisointi asiaan kuuluvalla tavalla.

Suomalainen Rahapeliyhdistys ry muistuttaa, että koko projektin onnistuminen tavoiteajassa edellyttää paitsi järjestelmämuutokseen suoraan liittyvän lainsäädännön luomista ja voimaan saattamista, myös kokonaan uuden lisenssoinnista vastaavan viraston perustamista, tai vastaavasti lisenssointiin liittyvien tehtävien jakamista olemassa olevien viranomaisten kesken. Tämän lisäksi lisenssimenettely tulee avata hakijoille hyvissä ajoin ennen muutoksen voimaantuloa ja järjestelmään liittyvien reunaehtojen viestimistä ohjelmisto- ja pelikehittäjille siten, että nämä ehtivät mukauttamaan tarjontansa lisenssijärjestelmän ehtojen edellyttämällä tavalla.

## Asiantuntijakuulemisista

Hallituksen ohjelman mukaisesti lisenssimallin käyttöönoton tulee perustua huolelliseen selvitystyöhön uudistuksen yhteiskunnallisista vaikutuksista ja sen vaikutuksista rahapelihaittojen esiintyvyyteen. Suomalainen Rahapeliyhdistys ry pitää hallituksen ohjelman kirjausta hyvänä lähtökohdana lainsäädäntöhankkeelle, korostaen sitä, että asiantuntijakuulemisten kautta meillä Suomessa on mahdollista ammentaa oppia verrokkimaista ja muualta maailmasta, jossa rahapelien lisenssijärjestelmät ovat jo säännönmukaisesti käytössä.

Annetussa aikataulutavoitteessa pysyminen edellyttää lausunto- ja kuulemiskierrosten pitämistä hyvissä ajoin, jotta sidosryhmien kannanotot pystytään huomioimaan. Suomalainen Rahapeliyhdistys ry pitää erittäin positiivisena, että tällä kertaa kuulemisia tullaan järjestämään jo etupainotteisesti, toisin kuin aiemmillä arpajaislain (1047/2001) uudistuseroilla. Tämä mahdollistaa asiantuntijatiedon hyväksi käyttämisen osana uudistusprosessia jo ennen ensimmäisen hallituksen esitysluonnoksen julkaisemista, ja siten mahdollistaa alusta alkaen tarkoituksenmukaisen lainsäädännön laatimisen.

Suomalainen Rahapeliyhdistys ry suosittelee, että vastoin aiempia arpajaislain muutuskertoja, kuulemisten painopiste ei olisi vain kotimaisessa rahapelien yksinoikeustoimijassa ja tämän tuotoista rahoitettavissa toimijoissa. Sen sijaan tulisi kuulla laajamuotoisesti oleellisimpia sidosryhmiä sekä rahapelaamisen kansainvälisesti tuntevia asiantuntijoita. Suomalainen Rahapeliyhdistys ry muistuttaa, että Suomessa on tosiasiallisesti ollut rahapelien yksinoikeusjärjestelmä käytössä vuosikymmeniä, jonka johdosta paras osaaminen lisenssijärjestelmiin liittyen ei löydy niiltä tahoilta, joiden toiminta on rajoittunut yksinoikeustoimijan kanssa toimimiseen ja/tai yksinoikeusjärjestelmän piirissä toimimiseen.

## Tuotejaosta ja myyntikanavista

Hallituksen ohjelman mukaisesti lisenssijärjestelmän piiriin kuuluisivat lähtökohtaisesti online-kasinopelit ja online-vedonlyönti. Suomalainen Rahapeliyhdistys ry toteaa, että mainittujen peliryhmien sisällä on useita rajatapauksia, joiden jakaminen lisenssijärjestelmän ja yksinoikeusjärjestelmän piirissä pysyvän toiminnan välillä tulee tarkoin punnita. Tämän punninnan lähtökohtana tulee olla objektiivisesti tarkasteltavat pelien ominaisuudet ja piirteet, eikä esimerkiksi yksinoikeustoimijan olemassa oleva jaottelu.

Suomalainen Rahapeliyhdistys ry korostaa, että tuotteiden jakaminen myyntikanavaperusteisesti on omiaan aiheuttamaan paitsi juridisia myös käytännönläheisiä ongelmia. Tämä problematiikka pätee erityisesti tuoteryhmiin, joissa ollaan kansainvälisesti jo siirtymässä ns. Omnichannel-palveluun, jossa tarjotaan yhtenevä asiakaskokemus myyntikanavasta riippumatta. Tällaisessa mallissa rahapelejä pelaava asiakas voi esimerkiksi käyttää myyntipisteissä omaa mobiililaitettaan pelivälineenä.

Suomalainen Rahapeliyhdistys ry suosittelee jaon tekemistä lisenssijärjestelmän siirtyvän ja yksinoikeusjärjestelmän piirissä pysyvän rahapelaamisen välillä lähtökohtaisesti tuotepohjaisesti. Mahdolliset rajatapaukset tulisi sisällyttää lisenssijärjestelmän piiriin, sillä laaja lisenssijärjestelmään sisällytettävä tuotepohje on omiaan takaamaan järjestelmän mahdollisimman laajan kanavointikyvyn, ja siten luomaan parhaat menestymisedellytykset järjestelmän uudistamishankkeen tavoitteiden saavuttamiseksi.

## Valvonnasta

Hallitusohjelman mukaisesti lisenssijärjestelmään siirryttäessä tehostetaan rahapeli-toimialan valvontaa, turvataan valvonnan riittävät resurssit ja estetään tehokkaasti muun muassa rahanpesu ja tulosmanipulaatio. Suomalainen Rahapeliyhdistys ry pitää erinomaisena asiana sitä, että rahapeli-toimialan valvonnan resurssit tullaan järjestelmäuudistuksen yhteydessä turvaamaan tarkoituksenmukaiselle tasolle. Ilman tehokasta valvontaa putoaa rahapeli-järjestelmän kanavointikyky merkittäväällä tavalla, eikä pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tai rikolliseen toimintaan puuttumista ole enää mahdollista toteuttaa tehokkaalla tavalla.

Valvonnan tulee kohdistua sekä lailliseen että laittomaan rahapelitarjontaan. Suomen ei tule toisaalta 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 lisenssin lunastamiseen ja virallisen järjestelmän sääntöjen puitteissa toimimiseen vähenee huomattavasti tällaisen priorisoinnin myötä. Kanavointikyvyn laskun myötä uudistuksella tavoiteltavien perustavanlaatuisien tavoitteiden saavuttaminen vaarantuu.

Valvonnan osalta avainasemassa ovat riittävän resurssoinnin ja asianmukaisen priorisoinnin lisäksi valvojalta käytössään olevat työvälineet. Lainsäädännöllä tulee taata valvojalle tarpeeksi laajat toimivaltuudet ja tarkoituksenmukainen keinovalikoima sääntelyn vastaiseen toimintaan puuttumiseksi.

Arpajaislain (1047/2001) vuoden 2022 alusta portaittain voimaan tullut uudistus sisälsi valvonnan keinovalikoiman lisäyksiä maksuestojärjestelmän sekä uuden hallinnollisen seuraamusmaksun sisällyttämisen lainsäädäntöön. On huomionarvoista, että maksuestolistalla ei tällä hetkellä ole ensimmäistäkään toimijaa, eikä hallinnollista seuraamusmaksua ole sovellettu vielä kertaakaan. Suomalainen Rahapeliyhdistys ry muistuttaa, että pelkkä keinovalikoiman olemassaolo ei itsessään takaa asianmukaista valvontaa, mikäli keinovalikoima ei ole omiaan tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi tai sitä ei toisesta syystä haluta käytännössä soveltaa.

Valvonnassa on huomioitava paitsi arpajaislainsäädännön myös rahanpesulainsäädännön noudattamisen valvonta. Viime vuosina viranomaiset ovat enenevässä määrin puuttuneet verrokkimaissa operaattoreiden rahanpesulainsäädännön noudattamisesta ja torjumisesta ilmenneisiin epäkohtiin. Tämän trendin voidaan olettaa jatkuvan myös tulevaisuudessa.

### **Jäähdyttelyjaksosta (ns. cooling-off period)**

Sailaksen esiselvitystyöryhmän suosittelemaan jäähdyttelyjaksoon (ns. cooling-off period) liittyen Suomalainen Rahapeliyhdistys ry huomauttaa, että keskustelun painopisteen tulisi tältä osin olla lisenssin myöntämisen edellytyksissä sekä hakijoiden kelpoisuus- ja soveltuvuusarvioinnissa. Sailaksen esiselvitystyöryhmän jäähdyttelyjakson taustalla oleva tavoite siitä, että toimijat noudattaisivat järjestelmän sääntöjä jo ennen järjestelmämuutosta, olisi mahdollista keskeisiltä osin saavuttaa lisenssin myöntämisen edellytysten kautta määrittelemällä lisenssin myöntämisen estäviksi tekijöiksi esimerkiksi Poliisihallituksen Arpajaishallinnon voimassa olevat kieltoääräykset rahapeliyhtiöitä vastaan tai tuomioistuimen tuoreet tuomiot, joissa todetaan rahapeliyhtiön lainvastainen toiminta. Jäähdyttelyjakso itsessään, siten kuin sitä on arvioitu Sailaksen esiselvitystyöryhmän raportissa, on laajamittaisempi toimi, joka on omiaan luomaan merkittävän kilpailuedun niille toimijoille, joiden tarkoituksena on lisenssin hakemisen sijaan vastaisuudessaakin toimia laittomasti järjestelmän ulkopuolelta käsin.

### **Suomalaiset referenssijärjestelmät**

Suomalainen Rahapeliyhdistys ry huomauttaa, että tietyltä osin mallia uudelle rahapelien lisenssijärjestelmälle voidaan hakea finanssialalta ja erityisesti pankki- ja rahoitusalan toimijoiden toimilupahakemusprosessista. Tällä prosessilla on paljon samankaltaisuuksia erityisesti toimiluvan myöntämisperusteiden osalta sekä arvioitaessa hakijoiden kelpoisuutta ja soveltuvuutta hakuprosessin aikana. Tämä prosessi tarjoaa myös käytännön kosketuspintaa sille, miten itse lisensointiprosessi viranomaisen toimesta voidaan hoitaa.

## Markkinoinnista

Hallituksen ohjelman mukaisesti rahapeliuudistuksessa turvataan mahdollisuus ohjata kulutusta luvalliseen tarjontaan muun muassa markkinoinnin avulla. Kanavointi toteutetaan siten, ettei markkinoinnilla edistetä haittoja aiheuttavaa pelaamista, eikä alaikäisille kohdisteta suoraan rahapeliin markkinointia. Markkinoinnin on oltava sisällöltään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista ja vastuullista. Pelien henkilökohtainen markkinointi ilman henkilön nimenomaista suostumusta kielletään.

Suomalainen Rahapeliyhdistys ry suosittelee markkinointiin liittyen Sailaksen esiselvitystyöryhmän verrokkimaiden Ruotsin, Tanskan ja Hollannin mallien seuraamista. Näissä markkinointi on sallittua, mutta siihen kohdistuu myös rajoitteita. Tämä on mahdollistanut mainituissa verrokkimaissa kanavointikyvyn säilyttämisen kiitettävällä tasolla. Suomalainen Rahapeliyhdistys ry huomauttaa, että mikäli se nähdään tarpeelliseksi, on rajoituksia mahdollista laajentaa myös järjestelmäuudistuksen voimaan saattamisen jälkeen.

## Rahapelihaitoista

Hallituksen ohjelman mukaan lisenssimallin käyttöönoton tulee perustua huolelliseen selvitystyöhön uudistuksen yhteiskunnallisista vaikutuksista ja erityisesti sen vaikutuksista rahapelihaittojen esiintyvyyteen. Hallituksen ohjelma mainitsee rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen uudistuksen keskeisimpänä tavoitteena yhdessä rahapelijärjestelmän kanavointiasteen parantamisen kanssa. Rahapelihaittojen ehkäisemisen riittävät resurssit varmistetaan hallitusohjelman mukaan julkisella sektorilla ja järjestösektorilla. Kuluttajille mahdollistetaan pelaamisen eston hankkiminen yhdeltä alustalta kaikkiin lisensoituihin palveluihin ja varmistetaan muut tarvittavat pelihaittojen hallintakeinot.

Suomalainen Rahapeliyhdistys ry toivottaa tervetulleeksi sen lähtökohdan, että lisenssimallin käyttöönoton tulee perustua yhteiskunnallisen vaikutusarvioinnin lisäksi huolelliseen selvitystyöhön rahapelihaitoista. Tältä osin Suomalainen Rahapeliyhdistys ry muistuttaa, että kotimaista ja kansainvälistä tutkimusta rahapelihaitoista on jo olemassa runsaasti, ja näiden tuloksista voidaan soveltaen ammentaa oppeja järjestelmämuutoksen pohjaksi hallituksen ohjelman tarkoittamalla tavalla. Tältä osin ei ole tarvetta viivästyttää lainsäädäntöhanketta odottamalla uusien ja pitkäkestoisten tutkimusprosessien valmistumista.

## B2B lisensoinnista

Suomalainen Rahapeliyhdistys ry toteaa, että lainsäädäntöhankkeen prioriteettien tulisi olla ensivaiheessa rahapelejä kuluttajille tarjoavien toimijoiden lisenssijärjestelmän (ns. B2C lisenssi) voimaan saattamisessa. Mikäli Sailaksen esiselvitystyöryhmän suosituksen mukaisesti osaksi järjestelmää otetaan erillinen lisenssi pelijärjestelmätoimittajille (ns. B2B lisenssi), voitaisiin tämä toteuttaa Ruotsin mallin mukaisesti porrastetusti vasta B2C lisenssijärjestelmän voimaantulon jälkeen.

Mikäli B2B lisensointeihin päädytään, tulee taata vastaavan viranomaisen resurssointi ja asiantuntemus sekä ennaltaehkäistä se, ettei B2B lisensoinnista tule koko rahapelijärjestelmän toimintaa uhkaavaa pullonkaulaa tai toisaalta, ettei järjestelmästä muodostu raskasta ja kallista vain näennäisesti valvontaa parantavaa leimasinjärjestelmää.

Suomalainen Rahapeliyhdistys toteaa, että tavoite pelijärjestelmätoimittajien toiminnan ja tuotteiden asianmukaisuudesta voidaan saavuttaa myös B2B lisensointeja kevyemmin toimin erilaisten sertifiointien kautta. Oleellista on, että tekniset standardit, jotka Suomessa tällä hetkellä eivät ole pelitarjoajille julkisesti saatavilla, kuten lähes kaikissa muissa Euroopan maissa, saatetaan pelijärjestelmätoimittajien saataville hyvissä ajoin ennen järjestelmän muutoksen voimaantuloa. Ainoastaan näin pystytään takaamaan sertifiointi hyvissä ajoin ennen järjestelmän voimaantuloa. Toisena vaihtoehtona olisi tutkia ns. "passporting" mahdollisuutta suhteessa ohjelmistoihin esimerkiksi siten, että ne pelit, jotka on asianmukaisesti sertifioitu esimerkiksi Ruotsissa, sallittaisiin tämän sertifiointin puitteissa myös Suomessa.

### **Verokannasta**

Suomalainen Rahapeliyhdistys ry pitää hyvänä lähtökohtana verokannan osalta Sailaksen esiselvitystyöryhmän verokannassa käytössä olevia verokantoja ja työryhmän suositusta 20-25% veroasteesta pelikatteesta laskettuna. Liian kireä verotus laskee rahapelioperaattoreiden insentivejä lisenssin hakemisesta ja virallisen järjestelmän puitteissa toimimisesta, kun taas kevyt verotus vaikuttaa negatiivisesti valtion tulokertymään.

Suomalainen Rahapeliyhdistys ry korostaa, että rahapelioperaattoreiden näkökulmasta insentiveihin hakeutua virallisen järjestelmän piiriin lisensoiduksi toimijaksi vaikuttaa verokannan lisäksi muutkin tekijät, kuten rahapelituotteisiin ja niiden markkinointiin liittyvät rajoitukset, jotka yhdessä määrittelevät sen, voiko järjestelmän puitteissa harjoittaa kestävä ja vastuullista liiketoimintaa. Näin ollen kysymystä verokannasta ei tulisi eriyttää omaksi erilliseksi asiakseen, vaan tarkastelun keskiössä tulisi olla järjestelmän muodostama liiketoimintaympäristö kokonaisuutena.

### **Hajasijoitelluista pelikoneista**

Hallituksen ohjelman mukaisesti osana uudistusta selvitetään pelikoneiden siirtämistä erillisiin valvottuihin tiloihin. Suomalainen Rahapeliyhdistys ry muistuttaa tältä osin jo olemassa olevan merkittävä määrä tutkimustietoa arkiympäristöihin hajasijoiteltujen rahapelikoneiden haitallisuudesta ja mm. niiden rahapelaamista normalisoivasta vaikutuksesta. Suomalainen Rahapeliyhdistys ry toteaa tältä osin, että varsinaisiin toimenpiteisiin hajasijoiteltujen siirtämiseksi erillisiin valvottuihin tiloihin tulisi ryhtyä mahdollisimman pian.

## **Rahapelijärjestelmä vaatii lanseerauksen jälkeen jatkuvaa päivittämistä**

Rahapelilainsäädännön uudistaminen on jatkuva prosessi. Sailaksen esityöryhmän verrokkimaat, kuten muutkin rahapelien lisenssijärjestelmän käyttöön ottaneet maat, ovat vuosien saatossa uudistaneet lainsäädäntöään lukuisia kertoja lisenssijärjestelmän voimaantulon jälkeen. On väistämätön tosiasia, että parastakin rahapelijärjestelmää tulee ajan myötä päivittää vastaamaan alati muuttuvaa toimintaympäristöä, jonka lisäksi uusi lainsäädäntö käytännössä aina sisältää myös tiettyjä epätäydellisyyksiä, joiden korjaaminen on välttämätöntä järjestelmän lanseerauksen jälkeen. Tämä tulee tiedostaa jo ensi vaiheessa osana käynnissä olevaa rahapelijärjestelmän uudistamisen lainsäädäntöhanketta.

## **Lausunnonantajasta**

Suomalainen Rahapeliyhdistys ry on sitoutumaton voittoa tavoittelematon yhdistys, jonka tarkoituksena on koota rahapelialan toimijat ja asiantuntijat yhteen yhden yhdistyksen alle sekä edistää tietämystä ja keskustelua rahapeleistä alan toimintatapojen kehittämiseksi edelleen Suomessa. Yhdistys tuottaa monipuolisesti asiantuntevaa, ajantasaista ja riippumatonta tietoa rahapelaamiseen ja sen järjestämiseen sekä toimintamalleihin liittyen. Yhdistys osallistuu yhteiskunnalliseen keskusteluun koskien alan kehitystä Suomessa. Tarkoituksensa toteuttamiseksi yhdistys tuottaa tietoa rahapelaamisesta julkaisten informatiivisia kirjoituksia rahapelaamiseen liittyen. Yhdistys seuraa rahapelialan taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä ja lainsäädäntöä sekä tarvittaessa antaa lausuntoja ja selvityksiä alan kehitykseen liittyen.

Lisätietoja lausunnonantajan puolesta antaa:

Suomalaisen Rahapeliyhdistys ry:n varapuheenjohtaja, asianajaja Minna Ripatti

Sähköposti: [minna@rahapeliyhdistys.info](mailto:minna@rahapeliyhdistys.info)