

Sisäministeriö
VN/27332/2023
lausuntopalvelu

Lausuntopyyntö 3.7.2024

Uutta rahapelijärjestelmää koskeva lainsäädäntö

Medialiitto kiittää sisäministeriötä pyynnöstä lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi ja esittää huomioinaan seuraavaa. Lausunto on jäsennelty lausuntopalvelun kysymysten jäsentelyn mukaan.

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?

- Medialiitto pitää ehdotettua sääntelykokonaisuutta tasapainoisena. Siinä tavoitellaan johdonmukaisella tavalla yhtäaikaaisesti verkkorahapelien kanavointia sääntelyn piiriin sekä pelihaittojen vähentämistä.

Markkinoinnin sääntelyyn esitysluonnoksessa valittu yleinen lähtökohta on oikea. Nykylakia vastaavat mainonnan sisällölliset rajoitetut yhdistettynä vaatimukseen toimiluvanhaltijan itsensä toteuttamasta markkinoinnista ehkäisevät haitallisimpia markkinoinnin muotoja mutta jättävät samalla kohtuullisesti tilaa korkean kanavointiasteen edellyttämälle mainonnan vapaudelle. Säännökset eivät kohtuuttomasti vaikeuta uusien toimijoiden pääsyä markkinoille. Ne edistävät myös jossakin määrin hallitusohjelman tavoitetta edistää reilua kilpailua mediakentällä ja digitaalisessa mainosmarkkinassa huomioiden kansainvälisten alustajajättien aseman, koska suunniteltujen rajoitusten painopiste on muualla kuin kotimaisessa toimituksellisessa mediassa. Reilun kilpailun edistäminen on välttämätöntä aikana, jossa kotimainen media toimii alustatalouden ja kansainvälisten mainontapalveluita tuottavien alustajajättien puristuksessa.

3.Asiakokonaisuudet

Rahapelilain 4 luku - Rahapelien markkinointi

48 § Markkinoinnin sääntely

- Rahapelien verkkomainonnan rajaaminen toimiluvan haltijan itsensä toimesta tapahtuvaan ei-vuorovaikutteiseen mainontaan (48.3 §:n 1 luetelmakohta) estää joitakin kaikkein vahingollisimmiksi arvioituja markkinoinnin muotoja, kuten esimerkiksi kumppanuusmalleja, joissa vaikuttaja ohjaa seuraajiaan peliasiakkaiksi ja saa tätä vastaan osuuden hankkimiansa asiakkaiden pelihäviöistä. Rajoitus on omiaan ehkäisemään pelihaittoja riskialtteimmiksi arvioituissa kohderyhmissä, ja sen kanavointiastetta heikentävä vaikutus voidaan kompensoida muilla mainoskanavilla.
- Medialiitto katsoo, että luonnoksen 48 §:ssä ehdotettu vaatimus, jonka mukaan markkinoinnin tulisi olla *välttämätöntä rahapelikysynnän ohjaamiseksi* lisensioituihin peleihin, on syytä poistaa lopullisesta esityksestä.

Normi lienee suunnattu vain valvovalle viranomaiselle, koska toimiluvanhaltioilla itsellään ei kilpailuoikeudellisistakaan syistä ole tietoa muiden toimiluvanhaltijoiden markkinoinnin onnistumisesta. Ne eivät siten tosiasiasa pysty arvioimaan, miten lisensioitujen rahapelien suhde lisensioimattomiin kokonaisuutena kehittyä ja onko lisensioituja rahapelejä tämän kannalta välttämätöntä markkinoida aikaisempaa enemmän tai vähemmän. Markkinatoimijoille itselleen markkinointi on lähtökohtaisesti aina välttämätöntä, jotta ne voivat erottautua kilpailijoistaan ja ohjata asiakkaita palveluihinsa.

Oikeusvarmuuden näkökulmasta välttämättömyys kysynnän ohjaamiseksi on kohtuuttoman väljä ja tulkinnanvarainen kriteeri valvovan viranomaisen sovellettavaksi.

- Medialiitto suhtautuu kriittisesti esitysluonnoksessa ehdotettuihin ulkomainonnan rajoituksiin. Esitysluonnoksessa jätetään epäselväksi, miksi ulkomainontaa pidetään erityisen vahingollisena pelihaittojen kannalta. Rajaavaksi kriteeriksi ulkomarkkinoinnissa valittu *pelipaikan välitön läheisyys* on sekin tulkinnanvarainen silloin, kun mainostettava rahapeli ei liity esimerkiksi urheiluun tai vedonlyöntiin jostakin muusta tapahtumasta, jolla on tietty fyysinen tapahtumapaikkansa. Kasinopelit ovat tyypillisesti pelattavissa mobiililaitteilla missä tahansa, minne verkkoyhteys ulottuu.

49 § Kielletyt markkinointikeinot ja -tavat

- Mainonnan sisällölliset rajoitukset ehdotetussa rahapelilain 49 §:ssä vastaavat lähes sellaisenaan nykyistä arpajaislakia. Sen sisältämät haitallisten markkinointitapojen kiellot ovat kattavia ja kirjoitustavaltaan erittäin yleisiä, mikä tehnee esitysluonnoksessa lisättäväksi ehdotetusta luettelamakohdasta 14 käytännössä tarpeettoman.

Sisällöllisiä rajoituksia voidaan pitää kanavointiasteen ja pelihaittojen tasapainottamisen näkökulmasta parempana vaihtoehtona kuin markkinoita voimakkaasti jakavia kanavakohtaisia rajoituksia. Erityisesti kellonaikarajaukset televisio- ja radiomainontaan kohdistuisivat pelihaittojen torjunnan kannalta väriin kohderyhmiin, mutta haittaisivat kanavointivaikutusta merkittävästi.

50 § Kielto kohdistaa markkinointia alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin

- Lain 50 §:ään ehdotettu kielto kohdistaa markkinointia alaikäisiin tai haavoittuvassa asemassa oleviin on yleisellä tasolla perusteltu ja pääosin onnistunut. Termien *kohdistaa* ja *suunnattu* merkitys tulee kuitenkin vielä selkeyttää lopulliseen hallituksen esitykseen. Esitysluonnoksessa esimerkiksi todetaan ulkomainonnan kohdistuvan kaikkiin ohikulkijoihin eli sikäli myös alaikäisiin (s. 148), kun taas tapahtuman todetaan kohdistuvan alaikäisille, kun osallistujat ja yleisö ovat lähes kokonaisuudessaan alaikäisiä (s. 226).

Medialiitto katsoo, että alaikäisille suunnattuina tulisi pitää julkaisuja, tapahtumia ja mainoksia, joiden *kohderyhmä koostuu pääasiassa* alaikäisistä tai niiden *ensisijainen kohderyhmä* on alaikäiset.

Oikeusvarmuutta on parannettava siten, etteivät tulkintalinjaukset jää kokonaisuudessaan viranomaisen harkintavaltaan. Hallitusohjelmakirjaus reilusta kilpailusta mediakentällä ja digitaalisessa mainosmarkkinassa suhteessa kansainvälisiin alustajätteihin tulee lisäksi huomioida tässäkin säännöskohdassa. Kotimaista mediaa liikaa rajoittava sääntely siirtää mainontaa helposti alustoille kuten kiinalainen Tiktok, joita lapset ja nuoret laajasti käyttävät, mutta joihin Suomen lainsäätäjän toimivalta ei ulotu.

51 § Suoramarkkinointikielto

- Lain 51 §:ään ehdotetaan kieltoja kohdistaa markkinointia pelaajalle, joka on asettanut itselleen pelaamiseston tai joka ei ole pelannut rahapeliyhteisön pelejä edellisen kahden vuoden aikana. Perustelujen mukaan kielto koskisi pykälän otsikosta huolimatta muutakin markkinointia kuin suoramarkkinointia, eli se kattaisi myös kohdennetun display- ja hakusanamainonnan (s. 226).

Esitysluonnos jättää epäselväksi, koskeeko esitetty kieltö ainoastaan rahapelitoimijoita itseään vai esimerkiksi myös medioita, jotka kohdentavat yleisölleen display-mainontaa, jonka joukossa on rahapelimainoksia. Jälkimmäinen ei ole perusteltua, koska sen toteuttamiseksi mediat tarvitsisivat teknisen mahdollisuuden tunnistaa yksittäisiä lukijoita tai katsojia sivuillaan samoin kuin reaaliaikaiset tiedot pelieston itselleen asettaneista henkilöistä. Ne joutuisivat myös käsittelemään näiden henkilötietoja ainoastaan rahapelimainontaa varten.

Säännös tulisi joko rajata ainoastaan suoramainontaan tai selventää, että kohdennettua display- ja hakusanamainontaa koskeva kieltö kohdistuu ainoastaan rahapelitoimijoihin.

52 § Markkinoinnin yhteydessä annettava informaatio

- Rahapelilain 52 §:ään ehdotetaan kattavia informaatiovelvollisuuksia markkinoinnin yhteyteen. Ne ovat esitysluonnoksessa kuvatulla tavalla omiaan erottamaan lisensoidut ja lisensoimattomat rahapelit toisistaan, mutta tekevät myös laajasti tulkittuna osan mediamainonnan muodoista käytännössä toimiluvanhaltijoille hankaliksi ja vähemmän houkutteleviksi toteuttaa. Informaatiolta on erotettavuuden kannalta perusteltua vaatia selkeyttä, mutta sen pituuden ei siis tulisi olla kohtuuton suhteessa kulloiseenkin mediakanavaan. Osa vakioinformaatiosta, erityisesti sellainen, joka ei tue veloitteen tarkoitusta eli rahapelihaittojen minimointia, tulisi voida antaa helposti muistettavasta verkko-osoitteesta pitkän vakioinformaation sijaan. Etenkin radiomainoksissa pitkä vakioinformaatio on tehoton tapa viestiä rahapelihaitoista, haittaa kuuntelukokemusta ja vie kohtuuttoman pitkän osan lyhyestä mainospotista.

Sääntelyn valvonta

- Sääntelyn ulkopuolelle jäävän mainonnan valvontaan tulee kohdentaa riittävästi resursseja. Tämä koskee sekä lisenssijärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden mainontaa että muuten laittomasti toteutettua mainontaa.

Vaikutusarvioinnissa todetaan perustellusti, että valvontaviranomaisilla tulisi olla riittävät resurssit [...] toimilupajärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden valvontaan. Tehokkaalla valvonnalla toteutetaan myös hallitusohjelmaan kirjattuja paremman sääntelyn periaatteita.

Kuten edellä on todettu markkinoinnin sääntöjen yhteydessä, jatkovalmistelussa tulee kuitenkin yleisesti kiinnittää huomiota siihen, ettei valvojan viranomaisen harkintavalta jää kohtuuttoman laajaksi suhteessa toimijoiden oikeusvarmuuteen.

Rahapelilain 13 luku - Voimaantulo- ja siirtymäsäännökset

- Medialiitto katsoo, että uuden rahapelijärjestelmän voimaantuloa tulisi aikaistaa esitysluonnoksessa suunnitellusta. Hallitusohjelmassa on sitouduttu toteuttamaan uudistus 1.1.2026 mennessä, ja jos toimilupaprosessiin varataan esitysluonnoksen mukainen 6 kuukauden käsittelyaika, kohtuullista olisi pyrkiä saamaan uusi laki kokonaisuudessaan voimaan viimeistään 1.7.2026.

Aikaisemmalla voimaantulolla olisi reilua kilpailua tukeva vaikutus nykyisen monopolitoimija Veikkauksen ja uusien toimiluvanhaltijoiden välillä sekä mainonnassa erityisesti kotimaisen median ja kansainvälisten alustojen välillä. Se aikaistaisi myös kampanjoita pelihaittojen torjumiseksi ja parantaisi valtion verotuloja.

Mikäli voimaantuloa ei pystytä aikaistamaan, siirtymäsäännöksenä tulisi antaa toimiluvanhaltijoille mahdollisuus aloittaa toimiluvan saaneiden pelien markkinointi sekä yrityksensä brändimarkkinointi heti myönteisen toimilupapäätöksen saatuaan eli jo ennen pelitoiminnan aloittamista esitysluonnoksessa suunnitellussa aikataulussa 1.1.2027.

Ennakkomarkkinointimahdollisuus tasaisi kilpailuasetelmaa jo nyt brändiään markkinoivan Veikkauksen ja uusien toimiluvanhaltijoiden välillä. Tämä aikaistaisi myös rahapelien markkinoinnin siirtämistä lain sääntelyn piiriin.

Medialiiton lausunnon pääviestit

- Ehdotettu sääntelykokonaisuus on tasapainoinen ja se edistää osin tavoitetta edistää reilua kilpailua mediakentällä ja digitaalisessa mainosmarkkinassa, ottaen huomioon kansainvälisten alustajättien aseman.
- Markkinointia koskevia säännöksiä pitää osin täsmentää ehdotetusta. Valvovalle viranomaiselle ei saa jäädä kohtuuttoman laajaa harkintavaltaa suhteessa toimijoiden oikeusvarmuuteen.
- Markkinoinnin välttämättömyyttä koskeva 48.2 §:ään ehdotettu kriteeri on poistettava lopullisesta hallituksen esityksestä.
- Laki tulisi pyrkiä saattamaan voimaan hallitusohjelman mukaisesti jo vuoden 2026 alusta.

Medialiitto ry

Jukka Holmberg
toimitusjohtaja

Mikko Hoikka
toimialajohtaja

Medialiitto on media-alan ja graafisen teollisuuden yritysten edunvalvontajärjestö. Jäsenjärjestömmme ovat Aikakausmedia, Graafinen Teollisuus, RadioMedia, Suomen Kustannusyhdistys ja Uutismedian liitto. Yhdessä edustamme noin 600:aa yritystä uutismedian, aikakausmedian, kirjojen ja oppimateriaalin kustantamisen sekä painamisen, radio- ja tv-toiminnan ja jakelun alueilla. Jäsenyritykset työllistävät Suomessa suoraan noin 20 000 henkilöä, ja liiton edustamien toimialojen yhteenlaskettu liikevaihto on noin 3,1 miljardia euroa.