

Affiliaattien yhteenliittymä

Asiantuntijalausunto HE 16/2025 vp mukaisesta rahapeliin kumppanuusmarkkinoinnin
sääntelystä

12.5.2025

Sisällysluettelo

1.	Johdanto.....	1
2.	Tiivistelmä.....	1
3.	Rahapelijärjestelmän uudistuksen tavoitteet ja markkinointirajoitukset.....	2
3.1	Kumppanuusmarkkinoinnin kieltämisen riskit lainsäädäntöuudistuksen tavoitteille	2
3.2	Rahapelialan toimijat ja Veikkaus tukevat kumppanuusmarkkinointia.....	6
4.	Kumppanuusmarkkinoinnin sääntely rahapelilakiluonnoksessa	6
4.1	Rahapelilakiluonnoksen 51 §:n 3 momentin 4 kohta.....	7
4.2	Ehdotetut muutokset 51 §:n 3 momentin 4 kohtaan.....	10
4.3	52 §:n 1 momentin 14 kohdan muotoilu.....	11
4.4	Ehdotetut muutokset 51 §:n 1 momentin 14 kohtaan.....	13
4.5	Vaihtoehtoiset toteutustavat	14
4.6	Lopuksi.....	15

1. Johdanto

- 1.1 Affiliaattien yhteenliittymä kiittää eduskunnan hallintovaliokuntaa mahdollisuudesta esittää näkemyksensä hallituksen esityksestä HE 16/2025 vp, joka koskee rahapelijärjestelmän uudistamista. Uudistuksen keskeiset tavoitteet – rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäiseminen ja vähentäminen sekä pelaamisen ohjaaminen laillisesti toimivien ja valvottujen rahapelipalveluiden pariin – ovat kannatettavia ja tärkeä lähtökohta uuden sääntelykehityksen rakentamiselle.
- 1.2 Lausunnossamme haluamme kiinnittää valiokunnan huomiota siihen, että esityksessä ehdotettu kumppanuusmarkkinoinnin (ns. affiliaattimarkkinoinnin) kieltä on ristiriidassa näiden tavoitteiden kanssa. Esiitetty sääntely rajoittaa tehokkaita ja vastuullisia keinoja kuluttajien ohjaamiseen lisensoitujen toimijoiden pariin ja vaarantaa siten uudistuksen onnistumisen.
- 1.3 Kumppanuusmarkkinointi on merkittävä osa digitaalisessa ympäristössä toimivaa asiakashankintaa ja pelihaittojen ehkäisyä tukevaa markkinointia. Sen avulla voidaan kohdentaa viestintä aikuisille käyttäjille, jotka hakevat tietoa rahapelipalveluista, ja samalla torjua sääntelemättömän markkinan kasvua. Lausunnossa esitetään perustellut vaihtoehtoiset lainsäädäntömuutokset, joilla voidaan mahdollistaa kumppanuusmarkkinointi osana säädeltyä ja vastuullista rahapeliekosysteemiä ilman, että sääntelyn päämääriä vaarannetaan.
- 1.4 Affiliaattien yhteenliittymä koostuu toimijoista, jotka harjoittavat rahapeliin kumppanuusmarkkinointia kansainvälisesti, ja jotka ovat sitoutuneet vastuulliseen toimintaan, läpinäkyvyyteen ja sääntelyn noudattamiseen. Yhteenliittymässä mukana olevat yritykset ovat: Gambling.com Group, Better Collective ja Traffic Lab.

2. Tiivistelmä

- 2.1 Kumppanuusmarkkinoinnin täyskielto, sellaisena kuin se on kirjattu hallituksen esitykseen HE 16/2025 vp sisältyvään rahapelilakiin, on omiaan heikentämään rahapelijärjestelmäuudistuksen keskeisten tavoitteiden – rahapelihaittojen vähentämisen ja pelaamisen ohjaamisen laillisiin palveluihin – toteutumista. Esityksessä ehdotettu kieltä perustuu virheellisiin oletuksiin kumppanuusmarkkinoinnin luonteesta, toimintaperiaatteista ja sääntelymahdollisuuksista.
- 2.2 Kumppanuusmarkkinointi on keskeinen osa digitaalisen markkinaympäristön vastuullista viestintää, ja sen avulla voidaan tehokkaasti ohjata kuluttajia toimiluvallisten toimijoiden pariin. Toiminta perustuu sopimussuhteisiin ja valvottuun markkinointiin, jonka avulla voidaan rajata markkinointialtistusta alaikäisiltä ja muilta haavoittuvilta ryhmiltä. Kielto heikentäisi näitä mahdollisuuksia ja vaarantaisi sekä kuluttajansuojan että sääntelyn vaikuttavuuden.
- 2.3 Kumppanuusmarkkinointi on erityisen tärkeä asiakashankintakanava pienille ja keskisuurille rahapelioperaattoreille, joille se kattaa tyypillisesti 60-90% asiakashankinnasta. Kiellon myötä kilpailu markkinoilla kaventuisi, sallitut markkinointikanavat ylikuormittaisivat ja useat toimijat voisivat päätyä tarjoamaan palveluita Suomeen ilman toimiluvan lunastamista ja lainsäädännön edellytyksiin sitoutumatta. Tämä lisäisi sääntelemättömän rahapelitarjonnan riskiä ja heikentäisi kanavointiastetta.
- 2.4 Verrokkimaissa, kuten Ruotissa ja Tanskassa, kumppanuusmarkkinointi on sallittu osana selkeästi määriteltä ja valvottua sääntelykehystä. Näissä maissa on tunnustettu kumppanuusmarkkinoinnin keskeinen rooli vastuullisen rahapelaamisen tukemisessa,

pelihaittojen ehkäisyssä sekä kanavointikyvyn parantamisessa. Hallituksen esityksessä HE 16/2025 vp esitetty kumppanuusmarkkinoinnin kiello on kansainvälisesti täysin poikkeavanlaatuinen uhaten johtaa sääntelytehottomuuteen. Se heikentää Suomen houkuttelevuutta toimilupajärjestelmään hakeutuvien toimijoiden näkökulmasta ja luo kilpailuetua sääntelyn ulkopuolelle jättäytyville toimijoille.

2.5 Lainsäädäntömuutosehdotukset:

- Ensisijaisesti ehdotetaan, että rahapelilain 51 §:n 3 momentin 4 kohtaa muutetaan siten, että digitaaliset alustat, mukaan lukien kumppanuusmarkkinointisivustot, sisällytetään sallittuihin markkinointikanaviin.
- Lisäksi ehdotetaan, että rahapelilain 52 §:n 1 momentin 14 kohta poistetaan kokonaisuudessaan.

2.6 Vaihtoehtoisesti:

- Vaihtoehtoisesti edellä mainitulle kumppanuusmarkkinointi voidaan sallia lisäämällä 51 §:ään uusi 3 momentin 6 kohta tai 51 §:ään uusi 7 momentti, jossa rahapeliin markkinointi rahapeliin kumppanuusmarkkinointiin tarkoitetuilla verkkosivustoilla sallitaan.
- Tässä vaihtoehdossa 52 §:n 1 momentin 14 kohta ja siihen liittyvät perustelut poistettaisiin ensisijaista ehdotusta vastaavalla tavalla.

2.7 Kaikki ehdotetut muutokset ovat teknisesti toteuttamiskelpoisia, eivätkä ne edellytä uutta notifikaatiomenettelyä Euroopan komissiolle. Niillä voidaan varmistaa, että rahapelijärjestelmän tavoitteet – pelihaittojen ehkäisy ja kanavointiasteen parantaminen – toteutuvat tehokkaasti, oikeasuhtaisesti ja sääntelyn periaatteita kunnioittaen.

3. Rahapelijärjestelmän uudistuksen tavoitteet ja markkinointirajoitukset

Tässä osiossa esitellään rahapelijärjestelmän uudistuksen tavoitteet, kuten ne on esitetty pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmassa ja tarkastellaan HE 16/2025 vp rahapelilakiin ehdotettuja markkinointirajoituksia näiden tavoitteiden valossa. Osiossa arvioidaan markkinointirajoitusten perusteita, erityisesti kumppanuusmarkkinoinnin poissulkemista sallittujen markkinointikanavien joukosta sekä tämän kiellon mahdollisia seurauksia. Lisäksi tässä osiossa tarkastellaan kumppanuusmarkkinoinnin roolia uudistuksen tavoitteiden saavuttamisessa, kuten rahapelaamiseen liittyvien haittojen vähentämisessä ja kanavointiasteen parantamisessa. Osio tuo esiin myös kumppanuusmarkkinoinnin kiellon merkittävän vaikutuksen markkinoille pääsyyn, kuluttajansuojaan ja sääntelyn ulkopuolisen rahapelimarkkinan kasvuun, jotka lopulta vaarantavat uudistuksen keskeisten tavoitteiden saavuttamisen.

3.1 Kumppanuusmarkkinoinnin kieltämisen riskit lainsäädäntöuudistuksen tavoitteille

3.1.1 Hallitusohjelman mukaan Suomen nykyinen rahapelipolitiikka on epäonnistunut, sillä rahapelaaminen on merkittävä ongelma osalle suomalaisista ja yksinoikeusjärjestelmän markkinaosuus digitaalisessa rahapelaamisessa on pudonnut lähelle 50 prosentin rajaa. Näin ollen hallitusohjelmassa asetetaan rahapelihaittojen ehkäiseminen ja vähentäminen sekä kanavointiasteen parantaminen vireillä olevan rahapelijärjestelmän uudistuksen

ensisijaisiksi tavoitteiksi.¹ Nämä tavoitteet toistettiin myös sisäministeriön päätöksessä käynnistää rahapelijärjestelmän uudistus.² Tavoitteiden kautta perusteltiin myös HE 16/2025 vp mukaisen rahapelilain 51 §:n säännös rahapeliin markkinointiin liittyen.³

- 3.1.2 Rahapelilakiluonnoksen 51 §:n sisältää tyhjentävän luettelon markkinointikanavista, joiden kautta rahapelejä ja yksinoikeustoimiluvan- ja rahapeli-toimiluvan haltijaa saa markkinoida. Sallittuja rahapeliin markkinointikanavia lakiluonnoksen mukaan olisivat jatkossa toimiluvanhaltijan omat verkkosivustot ja sosiaalisen median tilit, edellyttäen että markkinointi ei ole vuorovaikutteista kuluttajien kanssa. Lisäksi sallittuja markkinointikanavia olisivat televisio- ja radiolähetys, urheilutapahtumat ja muut julkiset tapahtumat, painettu media ja painettua mediaa vastaavat sähköiset julkaisut sekä pelipisteet niiden rahapeliin osalta, joita on saatavilla kyseisessä pelipisteessä. Ulkomainonta on sallittua tietyin rajoituksin. Pelihalleissa tai kasinoissa, joissa näitä rahapelipalveluja tarjotaan, rahapeliautomaatteja ja kasinopelejä ei kuitenkaan saa markkinoida sellaisenaan. Kyseisten rahapeliin pelipaikoista olisi kuitenkin sallittua antaa tietoa. Rahapeliin suoramarkkinointi on sallittua tietyin ehdoin. Rahapelilakiluonnoksen 51 §:n 7 momentin mukaan muiden kuin 1–6 momenteissa tarkoitettu rahapeliin markkinointi on nimenomaisesti kiellettyä. Lakiluonnoksen yksityiskohtaisissa perusteluissa⁴ todetaan, että 51 §:n rahapelimarkkinointia koskevien rajoitusten tarkoituksena on lain tavoitteiden mukaisesti sekä ehkäistä rahapelimarkkinoinnin aiheuttamia pelihaittoja että parantaa rahapelijärjestelmän kanavointikykyä.⁵
- 3.1.3 Rahapelilakiluonnoksen 52 §:n 1 momentin 14 kohdan perusteluosiossa todetaan nimenomaisesti, että tarkoituksena on kieltää rahapeliin kumppanuusmarkkinointi. Tämä tarkoittaa rahapeliin markkinoinnin kieltämistä erilaisilla informatiivisilla verkkosivustoilla sekä verkkoliikenteen määrään tai myyntiin perustuvan palkkiomallin kieltä rahapeli-toiminnassa.
- 3.1.4 Rahapelilakiluonnoksen 52 §:n perusteluosiossa todetaan pykälän sisältävän luettelon sellaisista markkinointikeinoista ja -tavoista, joiden voidaan katsoa edistävän rahapelihaittoja aiheuttavaa pelaamista ja jotka eivät siksi olisi sallittua markkinointia. Perusteluosion mukaan kiellettyjä markkinointikeinoja ja -tapoja ei ole mahdollista tyhjentävästi säännellä, minkä johdosta pykälän viimeisessä 15 kohdassa säädetään, ettei markkinoinnilla saisi edistää rahapelihaittoja aiheuttavaa pelaamista myöskään listattuja kiellettyjä markkinointitapoja vastaavilla tavoilla.⁶ Tämän mukaisesti kumppanuusmarkkinoinnin oletetaan lisäävän rahapelihaittoja. Edelleen, perusteluosion mukaan kumppanuusmarkkinoinnin käyttö voisi aiheuttaa väärinkäytöksiä rahapelilakiluonnoksen 52 §:ssä säädettyä ehdotetun markkinoinnin yhteydessä annettavien tietojen osalta ja hämärtää eroa toimiluvanhaltijoiden ja laittomien toimijoiden välillä.⁷
- 3.1.5 Kumppanuusmarkkinointi on määritelty hallituksen esityksen perusteluosiossa menetelmäksi, joka temaattisten, esimerkiksi urheilu- ja harrastusaiheisten, sivustojen kautta ohjaa verkkoliikennettä rahapelisivustoille. Perusteluosiossa kuvataan kumppanuusmarkkinointisivustoja näennäisen informatiivisiksi sivustoiksi, joka ohjatessaan verkkoliikennettä rahapeli-toimijan sivustoille sisältää yksilöivän linkin, alennuskoodin tai muun vastaavan tunnusteen, minkä perusteella rahapeli-toimija tulee

¹ Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelma "Vahva ja välittävä Suomi" (20. kesäkuuta 2023). Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58, s. 120–121.

² Sisäministeriö (23. lokakuuta 2023). Päätös nimittämisestä VN/27332/2023, VN/27332/2023-SM-3, s. 1.

³ HE 16/2025 vp, s. 324.

⁴ HE 16/2025 vp, s. 267–268.

⁵ HE 16/2025 vp, s. 324.

⁶ HE 16/2025 vp, s. 326.

⁷ HE 16/2025 vp, s. 327.

tietoiseksi potentiaalisen asiakkaan ohjaavasta sivustosta.⁸ Pelaajat löytävät kumppanuusmarkkinointisivustoille tyypillisesti hakukoneisiin, kuten Googleen, tehtyjen hakujen perusteella. Kumppanuusmarkkinointiyhteistyö perustuu tyypillisesti komissiojärjestelmään, jossa verkkoliikenteen ohjaamisesta saatava palkkio määräytyy yhden tai useamman kriteerin perusteella. Palkkio voi esimerkiksi määräytyä ohjatun verkkoliikenteen määrän perusteella, uusien asiakkaiden rekisteröitymisten mukaan tai operaattorille ohjatuista asiakkaista kertyneen liikevaihdon perusteella, sisältäen sekä tehdyt talletukset että asiakkaiden pelitappiot. Palkkio voi myös määräytyä näiden yhdistelmänä.⁹

3.1.6 Kumppanuusmarkkinointi on keskeinen osa toimivan rahapelijärjestelmän luomista, joka tulee huomioida sääntelyssä. Se näyttelee avainroolia vastuullisen pelaajakanavoinnin tukemisessa kohti toimilupajärjestelmää, sillä kumppanuusmarkkinointisivustot ohjaavat pelaajia säännellyn rahapelaamisen pariin informatiivisen sisällön kautta auttaen kuluttajia valitsemaan turvalliset ja vastuulliset sääntelyn piirissä olevat rahapelisivustot. Uskomus siitä, että kumppanuusmarkkinointi hämärtäisi eroa toimiluvanhaltijoiden ja laittomien toimijoiden välillä on virheellinen, sillä käytännössä kumppanuusmarkkinointisivustot keskittyvät toimiluvanhaltijoiden mainostamiseen kanavointikykyä lisäävällä tavalla. Samalla kumppanuusmarkkinointisivustot toiminnallaan vähentävät reguloimattomaan pelaamiseen liittyviä riskejä. Useilla reguloiduilla rahapelimarkkinoilla, joilla kumppanuusmarkkinointi on sallittua, kumppanuusmarkkinointisivustot ovat sitoutuneet tiukkoihin toimenpiteisiin alaikäisten suojelemiseksi. Alaikäisiin vetoavaa markkinointisisältöä ei julkaista ja sivustolla käytetään edistyneitä ikärajan valvontajärjestelmiä, joillaisten käyttö ei ole mahdollista perinteisessä TV- tai radiomainonnassa. Kumppanuusmarkkinointisivustot estävät niin ikään muillakin teknologian keinoilla alaikäisten ja muiden haavoittuvaisessa asemassa olevien altistumisen rahapelimarkkinoinnille.

3.1.7 Kumppanuusmarkkinointi on merkittävin asiakashankinnan kanava digitaalisessa markkinassa toimiville rahapelioperaattoreille, erityisesti pienille ja keskisuurille operaattoreille, joilla se tyypillisesti kattaa 60–90 % kaikesta asiakashankinnasta. Kumppanuusmarkkinoinnin kieltämisen myötä Suomesta toimiluvan hakemista harkitsevat rahapelioperaattorit joutuvat vaikeaan asemaan. Suomen toimilupajärjestelmässä toimiminen edellyttäisi muutoksia rahapelioperaattoreiden muissa toimintamaissa käytössä oleviin markkinointistrategioihin, jonka seurauksena Suomen rahapelimarkkinalle hakeutumisen kaupallinen houkuttelevaisuus laskisi. Kun 60–90 % asiakashankintamahdollisuuksista poistettaisiin, jäljelle jäivät sallitut markkinointikanavat kohtaisivat valtavaa painetta. Mainospaikkojen hinnat näissä kanavissa nousisivat merkittävästi, vaikeuttaen etenkin pienten ja keskisuurten rahapeliyritysten kilpailuun suurempien toimijoiden kanssa näkyvyydestä. Tämän seurauksena monet rahapelioperaattorit saattavat luopua suunnitelmistaan toimiluvan lunastamiseen Suomen rahapelimarkkinoilta ja kohdistaa toimintansa Suomeen laittomasti, ns. mustan markkinan toimijoina. Käytännössä tämä tarkoittaisi Suomeen toiminnan kohdistamista rahapelien tarjoamisen muihin maihin sallivilta lainkäyttöalueilta käsin (esimerkiksi Curaçao, Kahnawake ja Anjouan). Kumppanuusmarkkinoinnin kieltolöisi näin tilanteen, jossa mustan markkinan toimijat voisivat yhä yrittää käyttää kumppanuusmarkkinointisivustoja osana markkinointistrategiaansa. Tämä antaisi merkittävän kilpailuedun laittomille toimijoille ja johtaisi mustan markkinan koon merkittävään kasvuun verrattuna tilanteeseen, jossa säännelty ja lisensoidut toimijat saisivat käyttää kumppanuusmarkkinointia. Kumppanuusmarkkinoinnin kieltol

⁸ HE 16/2025 vp, s. 327.

⁹ HE 16/2025 vp, s. 327.

vähentävää Valtiovarainvaliokunnan ja Suomalaisen Rahapeliyhdistys ry:n arvioihin perustuen valtion vuosittaista arpajaisverokertymää 45–96 miljoonalla eurolla.¹⁰

- 3.1.8 Suoritusperusteinen markkinointimalli tekee kumppanuusmarkkinoinnista edullisen ja kustannustehokkaan tavan markkinoille pääsemiseksi, sillä tällöin palkkio maksetaan vain pelaajan ohjautuessa kyseiselle toimiluvan omaavalla rahapelioperaattorille. Tämä on tärkeää etenkin uusille- sekä pienille ja keskisuurille rahapelioperaattoreille. Tällä lähestymistavalla saavutetaan monipuolisempi rahapelitarjonta suomalaisille kuluttajille samaan aikaan säilyttämällä korkea vastuullisuuden aste.
- 3.1.9 Mikäli Suomi kieltää kumppanuusmarkkinoinnin uudessa rahapelijärjestelmässään, on erittäin todennäköistä, että pieniä ja keskikokoisia rahapelioperaattoreita hakeutuu Suomen säännellyille markkinoille vähemmän verrattuna Ruotsiin ja Tanskaan. Tämä heikentää mahdollisuutta lainsäädäntöuudistukselle asetettujen tavoitteiden saavuttamiseen. Suomalaisen rahapeliyhdistyksen arvion mukaan toimilupaa hakevien operaattoreiden määrä olisi 52-63 sääntelyn ollessa samankaltainen Ruotsin ja Tanskan kanssa. Kumppanuusmarkkinoinnin kiellon myötä määrän arvioidaan vähenevän 10-15 rahapelioperaattorilla.¹¹
- 3.1.10 Euroopan mittakaavassa kumppanuusmarkkinoinnin kiello edustaa täysin poikkeavaa sääntelyratkaisua. Tyypillisesti kumppanuusmarkkinointi on kielletty vain alueilla, joissa kategorisesti kaikki rahapelien markkinointi on kiellettyä tai käytössä on tiukasti valvottu rahapelien yksinoikeusjärjestelmä. Useimmissa Euroopan valtioissa, mukaanlukien verrokkimaat Tanska ja Ruotsi, kumppanuusmarkkinointia ei ole kielletty.
- 3.1.11 On mahdollista, että hallituksen esityksen HE 16/2021 vp rahapelilain laatijoiden kumppanuusmarkkinointikiellon alkuperäisenä tarkoituksena oli puuttua sosiaalisen median vaikuttajien tekemään rahapelimarkkinointiin, joka on perustavanlaatuisesti erilaista informatiivisilla verkkosivustoilla harjoitettavasta kumppanuusmarkkinoinnista. Kumppanuusmarkkinointi on suoritusperusteinen sopimussuhteisiin, seurantajärjestelmiin ja sääntelyn noudattamisen valvontaan perustuva markkinointimalli. Se mahdollistaa vastuullisen pelaamisen edistämisen ja kanavointikyvyn parantamisen. Kumppanuusmarkkinointia toteuttavilla yrityksillä on tyypillisesti kokonainen osasto, jonka tehtävänä on nimenomaisesti taata sääntelyn noudattaminen ja vastuullisen pelaamiseen liittyvien käytänteiden toteutuminen. Kumppanuusmarkkinointisivustoilla tavoitetaan henkilöitä, joilla on jo valmiiksi aikomus pelata ja jotka siten etsivät rahapelaamisesta aktiivisesti tietoa. Vaikuttajamarkkinoinnissa puolestaan kyse on vähemmän muodollisesta ja vaikeammin valvottavasta toiminnasta, josta usein puuttuu tarkoituksenomaiset turvamekanismit. Vaikuttajamarkkinoinnilla tavoitetaan vaikuttajan persoonasta kiinnostunut yleisö riippumatta siitä ovatko he valmiiksi rahapelaamisesta kiinnostuneita tai aikovatko he pelata. Vaikuttajan henkilökohtaisen vetovoiman hyödyntäminen rahapelimarkkinoinnissa johtaa usein sosiaalisesti vastuuttomiin toimintatapoihin, kuten rahapelaamisen ihannoimiseen ja markkinoinnin kohdentamiseen haavoittuvaisimpiin ihmisryhmiin. Vaikuttajien käyttö markkinointitarkoituksessa sisältää perustavanlaatuisen riskin markkinoinnin tarkoituksettomasta kohdentumisesta alaikäisiin, joka on seurausta vaikuttajien rajatusta mahdollisuudesta vaikuttaa siihen ketä heitä seuraavat. Puutteellinen käsitys kumppanuusmarkkinoinnin mahdollisuudesta vastuullisemman

¹⁰ Valtiovarainvaliokunta on arvioinut lausunnossaan vuosittaiseksi arpajaisverotuotoksi 280-300 miljoonaa euroa (VaVL 2/2025 vp, s. 5). Suomalainen Rahapeliyhdistys ry, jonka arvioita on siteerattu HE 16/2025 vp, on puolestaan arvioinut, että kumppanuusmarkkinoinnin kiello vähentää toimiluvanhakijoiden lukumäärää 52-63 operaattorista 10-15 kappaleella (Suomalaisen rahapeliyhdistys ry:n 24.4.2024 lausunto sisäministeriölle, s.3). Tämä tarkoittaa hakijamäärän vähentymistä 16-29%:lla, joka Valtiovarainvaliokunnan arpajaisverokertymäarvion mukaan tarkoittaa valtiolle tulonmenetyksiä arpajaisveron vähentyneenä kertymänä 45-96 miljoonaa euroa.

¹¹ Suomalaisen Rahapeliyhdistyksen lausunto sisäministeriölle, päivätty 24. huhtikuuta 2024, s. 3.

rahapelaamisen edistämiseen ja kanavointikyvyn parantamiseen vaikuttaa johtaneen nykyisen lakiluonnoksen sisältämään muotoiluun kaiken kumppanuusmarkkinoinnin kieltämisestä. Muuttamattomana näin laaja kiello tulee vaikuttamaan merkittävästi kielteisellä tavalla kanavointiasteeseen ja rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen. Kiellolla tullaan lisäksi vaikeuttamaan etenkin pienten ja keskusurten rahapelioperaattoreiden markkinoille pääsemistä, ajamaan pelaajia toimilupajärjestelmän ulkopuolisten palveluntarjoajien pariin ja lisäämään alaikäisten rahapelimarkkinoille altistumista. Tämän seurauksena uudistuksen pääasiallinen tavoite rahapelihaittojen tehokkaasta ehkäisystä tulee jäämään saavuttamatta.

3.2 Rahapelialan toimijat ja Veikkaus tukevat kumppanuusmarkkinointia

- 3.2.1 Kumppanuusmarkkinointi ei ole ollut arpajaislain (1047/2001) mukaisesti sallittua nykyiselle yksinoikeustoimijalle Veikkaukselle. Tämän johdosta on loogista, että uuden lakiluonnoksen 52 §:n perusteluosassa nimenomaisesti todetaan, että säännös kielletystä markkinointimenetelmistä ja -käytännöistä vastaisi pääasiassa nykyistä arpajaislain 14 b §:ää, joka koskee Veikkauksen markkinointiin liittyviä rajoituksia.
- 3.2.2 Vanhaan yksinoikeusjärjestelmään perustuvien markkinointirajoitusten säilyttäminen ennallaan rahapelijärjestelmäuudistuksen yhteydessä on kuitenkin epä johdonmukaista, etenkin huomioiden tämän lähestymistavan merkittävä poikkeavuus muissa Euroopan maissa yksinoikeusjärjestelmän lakkauttamisen myötä käyttöön otetuista malleista. Esimerkiksi ennen rahapelijärjestelmän uudistamista Ruotsissa vuonna 2019 valtiomisteinen rahapeliyhtiö Svenska Spel toimi yksinoikeustoimijana ollen samalla tiukan markkinointisääntelyn alainen, mikä rajoitti etenkin yhtiön mahdollisuutta digitaaliseen markkinointiin kieltäen niin ikään kumppanuusmarkkinoinnin. Ruotsin järjestelmämuutosta edeltävä tilanne muistuttaakin monelta osin Suomen tilannetta. Kun Ruotsissa siirryttiin yksinoikeusjärjestelmästä toimilupajärjestelmään vuonna 2019, lainsäädäntöön ei kuitenkaan sisällytetty vanhan lainsäädännön mukaisesti kumppanuusmarkkinoinnin kielloa, vaan se sallittiin toimiluvanhaltijoille.
- 3.2.3 Veikkaus on julkisesti ilmaissut kannattavansa kumppanuusmarkkinoinnin sisällyttämistä uudessa rahapelijärjestelmässä sallittuihin markkinointimenetelmiin järjestelmän tasapainon- ja järjestelmäuudistuksen keskeisten tavoitteiden, kuten kanavointiasteen parantamisen ja pelihaittojen tehokkaan ehkäisyn ja vähentämisen saavuttamisen takaamiseksi. Kannanotto on merkittävä erityisesti siitä näkökulmasta, että HE 16/2025 vp mukainen rahapelilaki ei sisällä tärkeimpiä keinoja laittoman rahapelitarjonnan torjumiseksi, kuten maksuliikenne-estoja ja verkkosivustojen estämistä.¹² Laittoman tarjonnan torjumiseksi riittämättömät keinot yhdistettynä liian rajoittavaan markkinointisääntelyyn, kuten kumppanuusmarkkinointikieltoon, vaikuttaa väistämättä merkittävästi negatiivisella tavalla kanavointiasteeseen. Veikkauksen kannanotto, jossa korostetaan alaan liittyvien käytännön näkökulmien huomioimista sääntelykehityksen luomisessa tulisi ottaa tarkkaan huomioon lainsäädäntöprosessissa.

4. Kumppanuusmarkkinoinnin sääntely rahapelilakiluonnoksessa

Tässä kappaleessa analysoidaan lakiluonnoksen kumppanuusmarkkinointikieltoon liittyvät säännökset, niiden rationale ja esitellään ehdotukset lakiluonnoksen muutoksille oikeutuksineen. Osiossa käydään läpi ehdotettuun sääntelyyn liittyvät oikeudelliset ja toiminnalliset haasteet ja tuodaan esiin muutosehdotuksia, joilla voidaan parantaa ehdotetun lainsäädännön edellytyksiä saavuttaa rahapelijärjestelmämuutoksen

¹² Suomalaisen Rahapeliyhdistyksen järjestämä avoin keskustelutilaisuus Keskuskirjasto Oodissa Helsingissä, Suomi, 27. marraskuuta 2024

tavoitteina olevat rahapelihaittojen tehokas ehkäisy ja vähentäminen sekä kanavointikyvyn kasvattaminen.

4.1 Rahapelilakiluonnoksen 51 §:n 3 momentin 4 kohta

4.1.1 Rahapelilakiluonnoksen 51 §:ssä asetetaan rahapeliin markkinointia koskevat pääsäännöt. 51 §:n momentit 1, 3 ja 7 ovat merkityksellisiä kumppanuusmarkkinoinnin kontekstissa.

4.1.2 Alta löytyy kyseinen 51 § sekä siihen liittyvän perusteluosan oleellinen osio.

51 §

Markkinoinnin sääntely

Yksinoikeustoimiluvanhaltija ja rahapelitoimiluvanhaltija saa markkinoida toimiluvan nojalla toimeenpanemiaan rahapelejä ja toimiluvanhaltijaa tässä laissa säädettyin edellytyksin.

Rahapelejä ja yksinoikeustoimiluvanhaltijaa ja rahapelitoimiluvanhaltijaa saa markkinoida, jos markkinointi on määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista.

Rahapelejä ja näitä pelejä toimeenpanevaa yksinoikeustoimiluvanhaltijaa ja rahapelitoimiluvanhaltijaa saa markkinoida:

1) toimiluvanhaltijan omilla verkkosivuilla ja omilla sosiaalisen median tileillä siten, että markkinointi ei ole vuorovaikutteista kuluttajan kanssa;

2) sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) mukaisessa televisio- ja radiotoiminnassa;

3) urheilutapahtumissa ja muissa yleisötapahtumissa;

4) painetussa mediassa ja painettua mediaa vastaavassa sähköisessä julkaisussa;

5) pelipisteissä, niiden rahapeliin osalta, joita on saatavilla kyseisessä pelipisteessä.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijaa ja sen toimeenpanemia veikkauspelejä, raha-arpajaisia, rahapika-arpajaisia, sähköisiä rahapika-arpajaisia sekä yhdistelmäpelejä ja rahapelitoimiluvanhaltijaa saa ulkomarkkinoida. Rahapelitoimiluvanhaltijan ulkomarkkinointia ei saa sijoittaa varhaiskasvatuksen järjestämispaikan, esi- tai perusopetuksen järjestämispaikan, toisen asteen oppilaitoksen, apteekin, terveydenhuollon toimintayksikön tai päihdehuollon yksikön läheisyyteen.

Rahapeliautomaatteja ja kasinopelejä ei saa markkinoida kuin sellaisissa pelisaleissa ja pelikasinoissa, joihin kyseiset rahapelit on sijoitettu. Näiden rahapeliin pelipaikkoja ei saa markkinoida. Pelipaikoista voidaan kuitenkin antaa tietoa.

Rahapeliin suoramarkkinointi on sallittu 53 §:ssä säädettyin edellytyksin.

Muu kuin edellä 1–6 momenteissa tarkoitettu rahapeliin markkinointi on kielletty.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin markkinoinnissa sallituista kanavista. Toimiluvanhaltija voisi toimeenpanna markkinointia monipuolisesti eri markkinointikanavissa. Pykälä ei asettaisi esteitä toimiluvanhaltijoiden toteuttamalle mahdolliselle yhteismarkkinoinnille niiden brändimarkkinoinnin osalta.

Momentin 4 kohdan mukaan markkinointi olisi sallittua painetussa mediassa ja painettua mediaa vastaavassa sähköisessä julkaisussa. Painetulla medialla tarkoitettaisiin erityisesti kaupallisia sanomalehtiä ja aikakautisia julkaisuja, jotka myyvät mainostilaa kaupalliselle viestinnälle. Markkinointi olisi sallittua myös niiden sähköisen kanavan julkaisuissa.

4.1.3 51 §:n 1 momentin mukaisesti yksinoikeustoimiluvanhaltija ja rahapelitoimiluvanhaltija saa markkinoida toimiluvan nojalla toimeenpanemiaan rahapelejä ja toimiluvanhaltijaa laissa säädettyin edellytyksin. 51 §:n momentit 3, 4, 5 ja 6 sisältävät tyhjentyvän luettelon kanavista, joiden kautta rahapelejä, yksinoikeustoimiluvanhaltijaa ja rahapelitoimiluvanhaltijaa saa markkinoida. Lisäksi 51 §:n 7 momentin mukaan kaikki muu rahapeliin markkinointi on kiellettyä. Kumppanuusmarkkinointia ei ole sisällytetty 51 §:n sallittujen markkinointikanavien luetteloon.

- 4.1.4 Perusteluosan mukaan rahapelien markkinoinnille säädettävien rajoitusten tarkoituksena olisi lain tavoitteiden mukaisesti paitsi ehkäistä markkinoinnista aiheutuvia rahapelihaittoja, myös parantaa rahapelijärjestelmän kanavointikykyä. Markkinoinnin tulisi olla toimiluvanhaltijan itsensä toteuttamaa tai tuottamaa. Toimiluvanhaltijan tulisi hallita markkinoinnin määrää ja kattavuutta markkinoinnin maltillisuuden varmistamiseksi, mikä on mahdollista toteuttaa omien kanavien ja medioiden kautta tehdyssä markkinoinnissa.¹³
- 4.1.5 51 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaan markkinointi on sallittua painetussa mediassa ja painettua mediaa vastaavassa sähköisessä julkaisussa. Perusteluosan mukaan painetulla medialla tarkoitettaisiin erityisesti kaupallisia sanomalehtiä ja aikakautisia julkaisuja, jotka myyvät mainostilaa kaupalliselle viestinnälle.¹⁴ Tätä määritelmää ei kuitenkaan ole kirjoitettu tyhjentäväksi ja se on jokseenkin epämääräinen. Vaikka säännös sallii markkinoinnin painetussa mediassa ja painettua mediaa vastaavassa sähköisessä julkaisussa, jätetään perinteiset digitaaliset kumppanuusmarkkinoinnin alustat sallitun markkinoinnin määritelmän ulkopuolelle. Tähän johtopäätökseen päätyy, kun 51 §:n 3 momentin 4 kohtaa luetaan yhdessä 52 §:n 1 momentin 14 kohdan kanssa. Viimeiseksi mainittua säännöstä koskeva analyysi sisältyy tämän lausunnon kappaleeseen 4.3.
- 4.1.6 Lakiluonnoksen perusteluosan viittaukset perinteiseen painettuun mediaan ja niitä vastaaviin sähköisiin julkaisuun ovat epä johdonmukaista eivätkä vastaa nykypäivän digitaalisen yhteiskunnan realiteetteja. Yleisesti ottaen ei ole olemassa kohtuullisia perusteita erotella perinteisiä mediakanavia muista verkkopohjaisista alustoista. Monet verkkopohjaiset alustat, mukaan lukien digitaaliset kumppanuusmarkkinoinnin alustat, ovat merkittävässä määrin samankaltaisia uutis- ja mediaportaaleiden kanssa tarjotessaan käyttäjille helposti saavutettavaa, kiinnostavaa ja ajankohtaista tietoa ja sisältöjä. Lisäksi lukuisat mediat toimivat nykyään muiden verkkopohjaisten alustojen tavoin yksinomaan digitaalisessa muodossa. Viittaus painettuihin medioihin ja niitä vastaaviin sähköisiin julkaisuihin 51 §:n 3 momentin 4 kohdan osalta korostaa vanhentunutta maailmankuvaa, joka ei tunnista muita verkkopohjaisia tiedonlähteitä.
- 4.1.7 51 §:n 3 momentin 2 kohdan mukaisesti markkinointi on sallittua televisio- ja radiotoiminnassa. Markkinointia näilläkin alustoilla käsitellään kumppanuusmarkkinoinnista poikkeavalla tavalla ilman perusteltua syytä. Monessa Euroopan maassa, jossa käytössä on rahapelaamisen toimilupajärjestelmä ja kumppanuusmarkkinointi sallittua, on otettu käyttöön järeitä toimia alaikäisten suojelemiseksi. Näihin toimenpiteisiin sisältyy muun muassa alaikäisille suunnatun sisällön kieltäminen ja kehittyneiden ikävarmennusjärjestelmien käyttöönotto. On huomionarvoista, että kyseisenlaisia käytänteitä ei perinteisessä TV- ja radiomainonnassa pystytä tyypillisesti toteuttamaan. Kumppanuusmarkkinointisivustot käyttävät jatkuvasti teknologiaa estääkseen alaikäisten ja muiden haavoittuvien ryhmien altistumisen rahapelimarkkinoinnille. Tästä näkökulmasta on ristiriitaista ja vastoin 51 §:n perusteluosan tavoitetta pelaajille aiheutuvien pelihaittojen vähentämisestä kieltää kumppanuusmarkkinointi samalla, kun TV- ja radiomainonta sallitaan, sillä kumppanuusmarkkinointi tarjoaa tehokkaampia työkaluja alaikäisten ja muiden haavoittuvien ryhmien suojelemiseksi.
- 4.1.8 On huomionarvoista, että kumppanuusmarkkinointi on luonteeltaan vetävää markkinointia (pull marketing), joka kohdistuu kuluttajiin, jotka aktiivisesti etsivät tietoa rahapeli tuotteista tai -palveluista. Vastaavasti työntävä markkinointi (push marketing), kuten televisio- ja radiolähetysten kautta tapahtuva massamarkkinointi tai

¹³ HE 16/2025 vp, s. 324.

¹⁴ HE 16/2025 vp, s. 324.

promootiotapahtumat, tarkoittaa rahapelituotteiden ja -palveluiden aktiivista tarjoamista suoraan kaikille kuluttajille. Vetävä markkinointi on vastuullisempaa rahapelaamisen yhteydessä, koska tällöin markkinoinnille altistuva kohderyhmä pystytään rajaamaan tehokkaalla tavalla ja välttämään kuluttajien ylialtistumista markkinoinnille. Tunteisiin vetoamisen sijaan vetävällä markkinoinnilla kannustetaan kuluttajia tietopohjaiseen päätöksentekoon. Vetävä markkinointi on myös omiaan ennaltaehkäisemään rahapelaamisen ihannoimista. Vetävällä markkinoinnilla karsitaan aggressiivinen, tunkeileva ja tunnepohjaisesti manipuloiva markkinointi ja siksi se on paremmin linjassa rahapelaamiseen liittyviin eettisten ja sääntelyllisten tavoitteiden kanssa. Harkittu ja hallittu viestintä on vetävän markkinoinnin keskiössä ja siten se on omiaan sekä luomaan turvallisemman ympäristön pelaamiselle että vähentämään pelihaittoja ja alaikäisten sekä muiden haavoittuvassa asemassa olevien altistumista. Jo nämä seikat itsessään oikeuttavat kumppanuusmarkkinoinnin lisäämiseksi 51 §:n 3 momentin sallittujen markkinointikanavien joukkoon.

4.1.9 Hallitusohjelman mukaan rahapelaamisen kysyntää tulee kanavoida siten, että markkinointi ei edistä haitallista pelaamista eikä kohdistu alaikäisiin. Kumppanuusmarkkinoinnin osalta alaikäisten altistumisaste on huomattavasti pienempi kuin perinteisessä, työntävässä mainonnassa. Esimerkiksi Alankomaissa, jossa kumppanuusmarkkinointi on sallittua, rahapelimarkkinointi ei saa kohdistua alle 24-vuotiaisiin. Operaattoreiden on lisäksi pystyttävä osoittamaan, että alle 24-vuotiaiden osuus mainonnan tavoittamista henkilöistä on alle 5 %. Kun tätä verrataan Suomen nykyisiin markkinointisääntöihin, joiden mukaan esimerkiksi alle 30 % rahapelimainonnalle altistuneista televisiokatsojista saa olla alaikäisiä, on kiistatonta, että kumppanuusmarkkinoinnin kieltäminen on ristiriidassa alaikäisten suojelun tavoitteen kanssa. Vastoin lakiluonnoksessa esitettyä väitettä kumppanuusmarkkinointi ei hämärtäisi toimiluvallisten ja luvattomien toimijoiden eroa. Päinvastoin, kumppanuusmarkkinointisivustot keskittyvät nimenomaisesti toimiluvallisten operaattoreiden markkinointiin, ja useiden verrokkimaiden lainsäädäntö edellyttääkin tätä suoraan. Lisäksi kumppanuusmarkkinointisivustot ovat sopimussuhteessa operaattoreihin ja sitoutuvat sekä sääntelyyn että sopimusehtoihin. Yksikään toimiluvanhaltija ei hyväksyisi brändinsä esiintymistä laittomien toimijoiden rinnalla. Tämä korostaa, että kumppanuusmarkkinointisivustot eivät toimi harmaalla alueella, vaan päinvastoin tukevat kanavointia laillisiin ja turvallisiin palveluihin. Ne ohjaavat tehokkaasti kuluttajia laillisten rahapelisivustojen pariin laittomien sivustojen sijaan. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna lakiluonnoksen perusteluissa esitetyt väitteet ovat virheellisiä ja johtopäätökset vääristyneitä. Kumppanuusmarkkinoinnin salliminen vahvistaisi rahapelijärjestelmän kanavointikykyä ja vähentäisi toimiluvattomaan pelaamiseen liittyviä riskejä.

4.1.10 Lakiluonnoksen perustelujen mukaan rahapelimarkkinoinnin tulisi olla toimiluvanhaltijan itsensä toteuttamaa tai sen tuottamaa, ja markkinoinnin levittämisen taustalla tulisi aina olla sopimussuhde toimiluvanhaltijaan. Tämän sopimusperusteisuuden tavoitteena on mahdollistaa toimiluvanhaltijan kontrolli markkinoinnin määrästä ja laajuudesta, jotta mainonta pysyy maltillisena – kuten silloin, kun markkinointi tapahtuu suoraan operaattorin omien kanavien kautta. Tämä tavoite on täysin saavutettavissa myös kumppanuusmarkkinointialustoilla. Onkin kyseenalaista, miksi näitä digitaalisia toimijoita ei kohdella samoin kuin painettujen medioiden sähköisiä kanavia, joilla rahapelimainonta on sallittua. Molemmissa tapauksissa taustalla on sopimussuhde toimiluvanhaltijan ja markkinointialustan välillä, ja molemmat toimivat rajapintoina markkinointiviestinnälle. Erityisen ongelmallista on se, että lakiluonnoksen 51 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaisesti toimiluvanhaltijan sopimusperusteinen yhteistyö perinteisten mediatoimijoiden kanssa nähdään lähtökohtaisesti hyväksyttävänä, mutta vastaavaa yhteistyötä digitaalisten kumppanuusalojen kanssa ei hyväksytä – vaikka nämä kanavat ovat olennaisilta osin samankaltaisia. Kummassakin tapauksessa kyse on sopimuksellisesta ja valvottavissa

olevasta yhteistyöstä, jonka puitteissa voidaan taata sääntelyn noudattaminen ja vastuullinen toiminta. Suomessa rahapelimarkkinointia tulisikin voida säädellä tavalla, joka sallii myös digitaalisen kumppanuusmarkkinoinnin. Toimiluvanhaltijat voivat hallita ja valvoa markkinointia tehokkaasti kumppanuussopimusten avulla. Selkeä sääntelykehys mahdollistaisi valvotun, vastuullisen ja hallitun markkinoinnin myös digitaalisilla alustoilla – yhtenäisten pelisääntöjen puitteissa.

- 4.1.11 Nykyinen 51 §:n momenttien 1, 3 ja 7 muotoilu ei ainoastaan heikennä mahdollisuuksia rahapelihaittojen vähentämiseen, vaan vaikuttaa myös negatiivisesti rahapelijärjestelmän kanavointiasteeseen. Kyseisten säännösten muotoilu ei uhkaa ainoastaan karkoittaa rahapelioperaattoreita hakeutumasta toimilupajärjestelmän piiriin, vaan se uhkaa karkoittaa myös suuria pörssilistattuja digitaalisia alustayhtiöitä, jotka harjoittavat rahapelimarkkinointia säännellyillä digitaalisilla rahapelimarkkinoilla Euroopassa ja maailmanlaajuisesti. Tämä seuraa pääasiallisesti ehdotetusta raskaasta lainsäädäntötaakasta, joka edellyttää merkittäviä muutoksia toimijoiden nykyisiin liiketoimintamalleihin.

4.2 Ehdotetut muutokset 51 §:n 3 momentin 4 kohtaan

- 4.2.1 Korvaamalla ilmaisun "*painettua mediaa vastaavassa sähköisessä julkaisussa*" ilmaisulla "*digitaalisilla alustoilla*" sallittujen markkinointikanavien kirjo laajentuisi kattamaan digitaaliset kumppanuusmarkkinoinnin alustat, jotka tarjoavat uutisia, valistavaa sisältöä ja/tai informatiivista materiaalia eri aiheista. Tämä muutos edistäisi rahapelijärjestelmämuutokselle asetettujen tavoitteiden saavuttamista, kuten pelihaittojen tehokasta ennaltaehkäisyä ja vähentämistä sekä rahapelijärjestelmän kanavointiasteen kasvattamista. Tämän lisäksi muutos heijastaisi digitaalisen sisällön saatavuuteen ja kulutukseen liittyvää muuttuvaa dynamiikkaa. Ehdotetut muutokset ovat käytännönläheisiä ja yksinkertaisia toteuttaa niin oikeudellisesta kuin teknisestäkin näkökulmasta ja edellyttävät vain minimaalisia muutoksia lakiluonnokseen.

51 §

Markkinoinnin sääntely

Yksinoikeustoimiluvanhaltija ja rahapelitoimiluvanhaltija saa markkinoida toimiluvan nojalla toimeenpanemiaan rahapelejä ja toimiluvanhaltijaa tässä laissa säädetyin edellytyksin.

Rahapelejä ja yksinoikeustoimiluvanhaltijaa ja rahapelitoimiluvanhaltijaa saa markkinoida, jos markkinointi on määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista.

Rahapelejä ja näitä pelejä toimeenpanevaa yksinoikeustoimiluvanhaltijaa ja rahapelitoimiluvanhaltijaa saa markkinoida:

- 1) toimiluvanhaltijan omilla verkkosivuilla ja omilla sosiaalisen median tileillä siten, että markkinointi ei ole vuorovaikutteista kuluttajan kanssa;
- 2) sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) mukaisessa televisio- ja radiotoiminnassa;
- 3) urheilutapahtumissa ja muissa yleisötapahtumissa;
- 4) painetussa mediassa ja **digitaalisilla alustoilla painettua mediaa vastaavassa sähköisessä julkaisussa**;
- 5) pelipisteissä niiden rahapeliä osalta, joita on saatavilla kyseisessä pelipisteessä,

Yksinoikeustoimiluvanhaltijaa ja sen toimeenpanemia veikkauspelejä, raha-arpajaisia, rahapika-arpajaisia, sähköisiä rahapika-arpajaisia sekä yhdistelmäpelejä ja rahapelitoimiluvanhaltijaa saa markkinoida ulkona. Rahapelitoimiluvanhaltijan ulkomarkkinointia ei saa sijoittaa varhaiskasvatuksen järjestämispaikan, esi- tai perusopetuksen järjestämispaikan, toisen asteen oppilaitoksen, apteekin, terveydenhuollon toimintayksikön tai päihdehuollon yksikön läheisyyteen.

Rahapeliautomaatteja ja kasinopelejä ei saa markkinoida kuin sellaisissa pelisaleissa ja pelikasinoissa, joihin kyseiset rahapelit on sijoitettu. Näiden rahapeliä pelipaikkoja ei saa markkinoida. Pelipaikoista voidaan kuitenkin antaa tietoa.

Rahapeliä suoramarkkinointi on sallittu 54 §:ssä säädetyin edellytyksin.

Muu kuin 1–6 momentissa tarkoitettu rahapeliä markkinointi on kielletty.

4.2.2 Lakiluonnoksen perusteluosaa muutettaisiin vastaavalla tavalla 51 §:n 3 momentin 4 kohdan osalta.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin markkinoinnissa sallituista kanavista. Toimiluvanhaltija voisi toimeenpanna markkinointia monipuolisesti eri markkinointikanavissa. Pykälä ei asettaisi esteitä toimiluvanhaltijoiden toteuttamalle mahdolliselle yhteismarkkinoinnille niiden brändimarkkinoinnin osalta.

Momentin 4 kohdan mukaan markkinointi olisi sallittua painetussa mediassa ja ~~painettua mediaa vastaavassa sähköisessä julkaisussa~~ digitaalisilla alustoilla markkinoinnin perustuessa sopimussuhteeseen ja edellyttäen ettei tässä laissa nimenomaisesti kielletä kyseistä markkinointia. Painetulla medialla tarkoitettaisiin erityisesti kaupallisia sanomalehtiä ja aikakautisia julkaisuja, jotka myyvät mainostilaa kaupalliselle viestinnälle. Markkinointi olisi sallittua myös niiden sähköisen kanavan julkaisuissa. Digitaalisia alustoja ovat esimerkiksi uutis- ja teemakohtaiset verkkosivustot, viihdesivustot ja vertailusivustot. Momentin 4 kohdan tarkoituksessa digitaaliset alustat eivät kuitenkaan sisällä erilaisia sosiaalisen median alustoja.

4.2.3 Lakiluonnoksen 51 §:n 3 momentin 4 kohdan perusteluosan mukaan markkinointi olisi sallittua painetussa mediassa ja digitaalisilla alustoilla. Digitaalisella alustalla tarkoitetaan verkkopalvelua, järjestelmää tai verkkosivustoa, joka on suunniteltu tiedon jäsennehtyä levittämistä tai palvelujen tarjoamista varten. Digitaalisia alustoja ovat muun muassa erilaiset uutissivustot, teemakohtaiset sivustot, vertailusivustot sekä muut verkkoalustat, jotka tarjoavat kaupallista tai informatiivista sisältöä.

4.2.4 Lakiluonnoksen 51 §:n 3 momentin 4 kohdan tarkoituksessa digitaalisen alustan määritelmästä suljettaisiin nimenomaisesti pois erilaiset sosiaalisen median alustat. Tämä lähestymistapa on linjassa 51 §:n 3 momentin 1 kohdan mukaisen sosiaalisen median ja vaikuttajamarkkinoinnin kiellon kanssa. Asian toistaminen 51 §:n 3 momentin 4 kohdassa on tarpeetonta.

4.3 **52 §:n 1 momentin 14 kohdan muotoilu**

4.3.1 Lakiluonnoksen 52 §:n 1 momentin 14 kohdan mukaan kiellettyä olisi rahapelien markkinoinnissa verkkoliikettä yksilöivän tunnisteen käyttö ja samanaikaisesti rahapelisivustolle suoraan tai välillisesti ohjaavan tiedon antaminen. Muotoilu on tulkinnanvarainen, sillä yksilöivää tunnistetta ei määritellä. 52 §:n 1 momentin 14 kohdan perusteluosan sanamuodon mukaisesti kumppanuusmarkkinointi olisi kuitenkin laajasti kiellettyä.

4.3.2 Alla on esitetty 52 §:n 1 momentin 14 kohdan olennainen osio sekä asiaankuuluva osa perusteluosiosta.

Kielletyt markkinointikeinot ja -tavat

Rahapelien markkinointi sekä sen liittäminen muun tuotteen tai palvelun markkinointiin on kielletty:

14) hyödyntämällä rahapelien markkinoinnin yhteydessä kuluttajan verkkoliikennettäyksilöivää tunnistetta ja antamalla samanaikaisesti rahapelisivustolle suoraan tai välillisesti ohjaavan tiedon;

Pykälän 14 kohdassa säädettäisiin kiellosta hyödyntää rahapelien markkinoinnissa niin sanottua kumppanuusmarkkinointia (englanniksi affiliate marketing), joka perustuisi verkkoliikenteen ohjaamiseen rahapelisivustolle. Säännöksessä tarkoitetun kumppanuusmarkkinoinnin käyttö markkinoinnin keinona voisi aiheuttaa väärinkäytöksiä ehdotetussa 52 §:ssä säädettäväksi ehdotetun markkinoinnin yhteydessä annettavien tietojen osalta ja hämärtää eroa toimiluvanhaltijoiden ja laittomien toimijoiden välillä. Kumppanuusmarkkinointi on rahapelialalla yleinen asiakashankinnan tapa, joka voi näyttäytyä kuluttajalle hyvin eri muodoissa. Nykyjärjestelmässä tavanomaisia tapoja ovat erilaiset teemaverkkosivut, kuten onlinekasinoiden ominaisuuksia vertailevat sivustot tai urheilu- ja harrastusaiheiset ajankohtaissivustot. Yhteinen nimittäjä näille sivustoille on usein niiden näennäinen informatiivisuus ja se, että ohjatussa verkkoliikennettä rahapelitoimijan sivustoille ne sisältävät teemasivuston yksilöivän linkin, alennuskoodin tai muun vastaavan tunnisteiden, minkä perusteella rahapelitoimija tulee tietoiseksi potentiaalisen asiakkaan ohjaavasta sivustosta. Kumppanuusmarkkinoinnin tunnuspiirteenä voi olla myös pelaajien ohjaaminen pelisivustoille erilaisten tarjousten avustuksella. Pelaajat löytävät kumppanuussivustoille tyypillisesti hakukoneisiin, kuten Googleen, tehtyjen hakujen perusteella. Tyypillisesti kumppanuusyhteistyö perustuu palkkion maksamiseen sivustojen ylläpitäjille ohjatun liikenteen perusteella. Palkkio voi perustua joko ohjattuun verkkoliikenteeseen, sen perusteella rekisteröityneisiin uusiin asiakassuhteisiin, suhteelliseen osuuteen rekisteröityneiden asiakkaiden häviämään rahaan tai kaikkien edellä mainittujen yhdistelmään.

4.3.3 Kumppanuusmarkkinointia ei määritellä lakiluonnoksen 52 §:n 1 momentin 14 kohdassa, vaan perusteluosassa. Perusteluosa kuvaa kumppanuusmarkkinoinnin menetelmäksi, jolla verkkoliikenne ohjataan rahapelisivustoille. Kumppanuusmarkkinointisivustoilla viitataan temaattisina sivustoina, joista esimerkkinä annetaan urheilu- ja harrastusaiheiset sivustot. Perusteluosassa korostetaan, että kumppanuusmarkkinointisivustot saavat korvauksen toimiluvanhaltijalle ohjaamasta verkkoliikenteestä. Kuitenkaan vastaavaa huomiota ei ole tehty painettua mediaa vastaavasta digitaalisesta mediasta, vaikka sama periaate koskee niitä.¹⁵ Perusteluosassa ei perustella, miksi tämä nimenomainen korvausmalli tulisi kieltää nimenomaisesti kumppanuusmarkkinointisivustoilla.

4.3.4 On huomionarvoista, että perusteluosassa avoimesti kyseenalaistetaan kumppanuusmarkkinointisivustojen informatiivinen luonne todeten, että kumppanuusmarkkinointisivustojen yhteinen nimittäjä on usein niiden *näennäisen* informatiivinen luonne. Koska useimmat kumppanuusmarkkinointisivustot ovat tosiasiallisestikin erittäin informatiivisia — usein jopa informatiivisempia kuin monet painettua mediaa vastaavat sähköiset mediat — sanamuoto heijastaa ennakkoluuloa ja väärinymmärrystä kumppanuusmarkkinointisivustoja kohtaan.¹⁶

¹⁵ HE 16/2025 vp, s. 327.

¹⁶ HE 16/2025 vp, s. 327.

4.4 Ehdotetut muutokset 51 §:n 1 momentin 14 kohtaan

- 4.4.1 52 §:n 1 momentin 14 kohdan ja sen perusteluosan sanamuotoa voitaisiin muokata kumppanuusmarkkinoinnin sallivalla tavalla. Alla kuvataan ehdotettu muutos 52 §:n 1 momentin 14 kohtaan ja perusteluosaan. Ensisijaisena suosituksena on, että 52 §:n 1 momentin 14 kohta ja siihen liittyvä osuus perusteluosassa poistetaan kokonaisuudessaan. Tämä lähestymistapa on lainsäädäntöteknisesti yksinkertaisin ja sillä varmistetaan, että rahapelijärjestelmämuutoksen keskeiset tavoitteet pelihaittojen tehokkaasta ehkäisystä ja vähentämisestä sekä rahapelijärjestelmän kanavoinnin kasvattamisesta toteutuvat. Näiden säännösten poistamisella kumotaan tarpeettomat rajoitukset, jotka estävät toimiluvanhaltijoita toimimasta tehokkaalla tavalla Suomen uuden rahapelijärjestelmän mukaisesti. On myös aiemman todetun mukaisesti huomionarvoista, että verrokkimaista mm. Tanskassa ja Ruotsissa ei ole kumppanuusmarkkinointia koskevia kieltoja. Päinvastoin, verrokkimaissa kumppanuusmarkkinointia kohdellaan yhdenvertaisesti muiden markkinointikanavien kanssa ja samat sisältöön ja toimeenpanoon liittyvät säännöt ja määräykset pätevät.

52 §

Kielletyt markkinointikeinot ja -tavat

Rahapeliä markkinointi sekä sen liittäminen muun tuotteen tai palvelun markkinointiin on kielletty:

~~14) hyödyntämällä rahapeliä markkinoinnin yhteydessä kuluttajan verkkoliikennettä yksilöivää tunnistetta ja antamalla samanaikaisesti rahapelisivustolle suoraan tai välillisesti ohjaavan tiedon;~~

~~Pykälän 14 kohdassa säädettäisiin kiellosta hyödyntää rahapeliä markkinoinnissa niin sanottua kumppanuusmarkkinointia (englanniksi affiliate marketing), joka perustuisi verkkoliikenteen ohjaamiseen rahapelisivustolle. Säännöksessä tarkoitettua kumppanuusmarkkinoinnin käyttö markkinoinnin keinona voisi aiheuttaa väärinkäytöksiä ehdotetussa 52 §:ssä säädettäväksi ehdotetun markkinoinnin yhteydessä annettavien tietojen osalta ja hämärtää eroa toimiluvanhaltijoiden ja laittomien toimijoiden välillä. Kumppanuusmarkkinointi on rahapelialalla yleinen asiakashankinnan tapa, joka voi näyttäytyä kuluttajalle hyvin eri muodoissa. Nykyjärjestelmässä tavanomaisia tapoja ovat erilaiset teemaverkkosivut, kuten onlinekasinoiden ominaisuuksia vertailevat sivustot tai urheilu- ja harrastusaiheiset ajankohtaissivustot. Yhteinen nimittäjä näille sivustoille on usein niiden näennäinen informatiivisuus ja se, että ohjatessaan verkkoliikennettä rahapeliä toimijan sivustoille ne sisältävät teemasivuston yksilöivän linkin, alennuskoodin tai muun vastaavan tunnusteen, minkä perusteella rahapeliä toimija tulee tietoiseksi potentiaalisen asiakkaan ohjaavasta sivustosta. Kumppanuusmarkkinoinnin tunnuspiirteenä voi olla myös pelaajien ohjaaminen pelisivustoille erilaisten tarjousten avustuksella. Pelaajat löytävät kumppanuussivustoille tyypillisesti hakukoneisiin, kuten Googleen, tehtyjen hakujen perusteella. Tyypillisesti kumppanuusyhteistyö perustuu palkkion maksamiseen sivustojen ylläpitäjille ohjatun liikenteen perusteella. Palkkio voi perustua joko ohjattuun verkkoliikenteeseen, sen perusteella rekisteröityneisiin uusiin asiakassuhteisiin, suhteelliseen osuuteen rekisteröityneiden asiakkaiden häviämään rahaan tai kaikkien edellä mainittujen yhdistelmään.~~

- 4.4.2 Tämän säännöksen poistaminen mahdollistaisi toimiluvallisten toimijoiden osalta käyttäjien vuorovaikutustoimintaan liittyvän datan hyödyntämisen ja markkinointikampanjoiden vaikutusten arvioimisen. Tämän mahdollistaminen on olennaista etenkin riskipelaajien tunnistamisessa, oikea-aikaisten puuttumistoimien osalta ja vastuullisen pelaamisen käytäntöjen korkeiden standardien ylläpitämisessä.

4.4.3 Lisäksi tämän rajoituksen poistaminen kasvattaisi kanavointikykyä parantamalla toimiluvallisten operaattoreiden kilpailukykyä laittomia operaattoreita vastaan, jotka käyttävät tämänlaisia keinoja ilman minkäänlaista laillisuusvalvontaa. Sallimalla datalähtöisen markkinoinnin sääntelyn piirissä olevat ja tietosuojalainsäädäntöä noudattavat toimijat pystyisivät paremmin pitämään pelaajat turvallisissa ja hyvin säännellyissä ympäristöissä samalla.

4.4.4 On myös huomionarvoista, ettei Ruotsi eikä Tanska ole sisällyttänyt rahapelilainsäädäntöönsä säännöstä, joka nimenomaisesti kieltää tai edes käsittelee kumppanuusmarkkinointia, kuten lakiluonnoksen 52 §:n 1 momentin 14 kohta tekee. Tämä korostaa, ettei tällaisia rajoituksia ole kirjattu oikeudellisiksi standardeiksi vertailumaissa.

4.5 Vaihtoehtoiset toteutustavat

4.5.1 Vastaavalla tavalla samaan lopputulokseen päästään sisällyttämällä kumppanuusmarkkinoinnin salliva säännös joko 51 §:n 3 momentin uudeksi 6 kohdaksi tai 51 §:n uudeksi 7 momentiksi. Molempien toteutustapojen kohdalla tulisi lisäksi edellä mainitulla tavalla 52 §:n 14 kohta poistaa ja määritellä perusteluosiossa rahapelien kumppanuusmarkkinointiin tarkoitetut verkkosivustot digitaalisiksi alustoiksi, joissa markkinointi perustuu sopimussuhteeseen. Esimerkkeinä annettaisiin uutis- ja teemakohtaiset verkkosivustot, viihdesivustot ja vertailusivustot. Perusteluosassa tuotaisiin esiin, että säännöksen merkityksessä rahapelien kumppanuusmarkkinointiin tarkoitetut verkkosivustot eivät sisällä erilaisia sosiaalisen median alustoja, eikä säännöksellä sallita vaikuttajamarkkinointia.

51 §

Markkinoinnin sääntely

Yksinoikeustoimiluvanhaltija ja rahapelitoimiluvanhaltija saa markkinoida toimiluvan nojalla toimeenpanemiaan rahapelejä ja toimiluvanhaltijaa tässä laissa säädettyin edellytyksin.

Rahapelejä ja yksinoikeustoimiluvanhaltijaa ja rahapelitoimiluvanhaltijaa saa markkinoida, jos markkinointi on määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista.

Rahapelejä ja näitä pelejä toimeenpanevaa yksinoikeustoimiluvanhaltijaa ja rahapelitoimiluvanhaltijaa saa markkinoida:

- 1) toimiluvanhaltijan omilla verkkosivuilla ja omilla sosiaalisen median tileillä siten, että markkinointi ei ole vuorovaikutteista kuluttajan kanssa;
- 2) sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) mukaisessa televisio- ja radiotoiminnassa;
- 3) urheilutapahtumissa ja muissa yleisötapahtumissa;
- 4) painetussa mediassa ja painettua mediaa vastaavassa sähköisessä julkaisussa;
- 5) pelipisteissä niiden rahapelien osalta, joita on saatavilla kyseisessä pelipisteessä;
- 6) **rahapelien kumppanuusmarkkinointiin tarkoitetuilla verkkosivustoilla.**

Yksinoikeustoimiluvanhaltijaa ja sen toimeenpanemia veikkauspelejä, raha-arpajaisia, rahapika-arpajaisia, sähköisiä rahapika-arpajaisia sekä yhdistelmäpelejä ja rahapelitoimiluvanhaltijaa saa markkinoida ulkona. Rahapelitoimiluvanhaltijan ulkomarkkinointia ei saa sijoittaa varhaiskasvatuksen järjestämispaikan, esi- tai perusopetuksen järjestämispaikan, toisen asteen oppilaitoksen, apteekin, terveydenhuollon toimintayksikön tai päihdehuollon yksikön läheisyyteen.

Rahapeliautomaatteja ja kasinopelejä ei saa markkinoida kuin sellaisissa pelisaleissa ja pelikasinoissa, joihin kyseiset rahapelit on sijoitettu. Näiden rahapelien pelipaikkoja ei saa markkinoida. Pelipaikoista voidaan kuitenkin antaa tietoa. Rahapelien suoramarkkinointi on sallittu 54 §:ssä säädettyin edellytyksin.

Muu kuin 1–6 momentissa tarkoitettu rahapelien markkinointi on kielletty.

Markkinoinnin sääntely

Yksinoikeustoimiluvanhaltija ja rahapelitoimiluvanhaltija saa markkinoida toimiluvan nojalla toimeenpanemiaan rahapelejä ja toimiluvanhaltijaa tässä laissa säädetyn edellytyksin.

Rahapelejä ja yksinoikeustoimiluvanhaltijaa ja rahapelitoimiluvanhaltijaa saa markkinoida, jos markkinointi on määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista.

Rahapelejä ja näitä pelejä toimeenpanevaa yksinoikeustoimiluvanhaltijaa ja rahapelitoimiluvanhaltijaa saa markkinoida:

- 1) toimiluvanhaltijan omilla verkkosivuilla ja omilla sosiaalisen median tileillä siten, että markkinointi ei ole vuorovaikutteista kuluttajan kanssa;
- 2) sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) mukaisessa televisio- ja radiotoiminnassa;
- 3) urheilutapahtumissa ja muissa yleisötapahtumissa;
- 4) painetussa mediassa ja painettua mediaa vastaavassa sähköisessä julkaisussa;
- 5) pelipisteissä niiden rahapelien osalta, joita on saatavilla kyseisessä pelipisteessä.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijaa ja sen toimeenpanemia veikkauspelejä, raha-arpajaisia, rahapika-arpajaisia, sähköisiä rahapika-arpajaisia sekä yhdistelmäpelejä ja rahapelitoimiluvanhaltijaa saa markkinoida ulkona.

Rahapelitoimiluvanhaltijan ulkomarkkinointia ei saa sijoittaa varhaiskasvatuksen järjestämispaikan, esi- tai perusopetuksen järjestämispaikan, toisen asteen oppilaitoksen, apteekin, terveydenhuollon toimintayksikön tai päihdehuollon yksikön läheisyyteen.

Rahapeliautomaatteja ja kasinopelejä ei saa markkinoida kuin sellaisissa pelisaleissa ja pelikasinoissa, joihin kyseiset rahapelit on sijoitettu. Näiden rahapelien pelipaikkoja ei saa markkinoida. Pelipaikoista voidaan kuitenkin antaa tietoa. Rahapelien suoramarkkinointi on sallittu 54 §:ssä säädetyn edellytyksin.

Rahapelien markkinointi rahapelien kumppanuusmarkkinointiin tarkoitetuilla verkkosivustoilla on sallittua.

Muu kuin 1–6 7 momentissa tarkoitettu rahapelien markkinointi on kielletty.

4.6 Lopuksi

4.6.1 Rahapelihaittojen tehokas ennaltaehkäisy ja vähentäminen sekä rahapelijärjestelmän korkean kanavointiasteen saavuttaminen edellyttää, että HE 16/2025 vp rahapelilakiin sisältyviä 51 §:n 3 momentin 4 kohtaa ja 52 §:n 1 momentin 14 kohtaa muutetaan, perusteluosiot mukaanlukien. Vaihtoehtoisesti kumppanuusmarkkinointi voidaan sallia lisäämällä 51 §:ään uusi 3 momentin 6 kohta tai 51 §:ään uusi 7 momentti, jossa rahapelien markkinointi rahapelien kumppanuusmarkkinointiin tarkoitetuilla verkkosivustoilla sallitaan.

4.6.2 Tässä asiantuntijalausunnossa ehdotetut muutokset on laadittu siten, että ne voidaan sisällyttää olemassa olevaan lakiluonnokseen muuttamatta sen painopisteitä tai tasapainoa. Lisäksi muutokset on huolellisesti muotoiltu siten, etteivät ne edellytä uuden notifikaatioprosessin aloittamista Euroopan komissiossa. Tarkempi analyysi notifikaatioprosessiin liittyen esitetään tämän lausunnon liitteeksi sisällytettyyn täydentävään lausuntoon.