



Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys

Sisäinen turvallisuus | Sisäministeriön julkaisuja 2019:25

Sisäministeriön julkaisuja 2019:25

Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys

Sisäministeriö

ISBN: 978-952-324-266-1

Kannen kuva: Mostphotos

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2019

Kuvailulehti

Julkaisija	Sisäministeriö	29.5.2019	
Tekijät	Elina Rydman, Jukka Tukia		
Julkaisun nimi	Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Sisäministeriön julkaisuja 2019:25		
Diaari/hankenumero	SMDno-2018-1062 SM014:00/2018	Teema	Sisäinen turvallisuus
ISBN PDF	978-952-324-266-1	ISSN PDF	2490-077X
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-266-1		
Sivumäärä	113	Kieli	suomi
Asiasanat	Rahapelit, arpajaislaki, haitat, EU-oikeus, monopolit, veikkaus, verkkopelit, verkkoliiketoiminta		
Tiivistelmä	<p>Pelikieltomahdollisuuksia voitaisiin kehittää pelisalipelaamisen osalta. Voisi olla tarpeen tarkastella myös järjestelmää, jossa pelikiellon voisi asettaa verkossa myös pelikasinoon ja pelisaleihin. Veikkaus Oy:n oikeudelliset edellytykset tehdä kansainvälistä yhteistyötä perustuvat EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Esiselvitykseen sisältyy erillinen EU-oikeudellinen selvitys kansainvälisen toiminnan edellytyksistä. Pelijärjestelmien sijoittamisratkaisut tulisi toteuttaa siten, ettei valvonnan laissa säädetty tavoite vaarannu. Uusissa maksutavoissa on otettava huomioon lainsäädäntöön perustuvat erityispiirteet. Luottokorttimaksamisen salliminen voisi johtaa velkaantumiseen rahapelaamisessa. Teknisten estotoimien käyttöönotolle Manner-Suomen ulkopuolelle suuntautuvassa rahapelaamisessa ei vaikuttaisi olevan oikeudellisia esteitä mutta haasteena on muun muassa niiden kierrettävyys. Toimiessaan estot vaikuttaisivat myös Veikkaus Oy:n markkinointiin ja rahapelitarjontaan siltä osin kuin ne ovat olleet perusteltuja kysynnän kanavoimiseksi yhtiön tarjontaan. Poliisihallitus on aktiivisesti hyödyntänyt lainsäädännön mahdollistamia keinoja lainvastaisen toiminnan torjumiseksi. Kansallisella lainsäädännöllä on mahdollista ainoastaan rajallisesti puuttua Manner-Suomen ulkopuolelta tulevaan markkinointiin. Voittojen perimisissä voitaisiin siirtyä yhtenäiseen vanhentumisaikaan.</p>		
Kustantaja	Sisäministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Inrikesministeriet	29.5.2019	
Författare	Elina Rydman, Jukka Tukia		
Publikationens titel	Förstudie om lagstiftningen om penningsspel		
Publikationsseriens namn och nummer	Inrikesministeriets publikationer 2019:25		
Diarie-/ projektnummer	SMDno-2018-1062 SM014:00/2018	Tema	Inre säkerhet
ISBN PDF	978-952-324-266-1	ISSN PDF	2490-077X
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-266-1		
Sidantal	113	Språk	finska
Nyckelord	Penningsspel, lotterilagen, skadeverkningar, EU-rätt, monopol, tippning, internetspel, e-business		
Referat	<p>Möjligheterna för spelarna att belägga sig själva med spelförbud kunde utvecklas när det gäller spel i spelsalar. Det kan vara nödvändigt att även överväga ett system där spelaren kan belägga sig själv med spelförbud via webben också i fråga om kasinon och spelsalar. Veikkaus Ab:s rättsliga förutsättningar för internationellt samarbete grundar sig på EU-domstolens rättspraxis. Förstudien innehåller en separat EU-rättslig utredning om förutsättningar för internationell verksamhet. De lösningar som gäller placeringen av spelsystem bör genomföras så att det lagstadgade syftet med tillsynen inte äventyras. När det gäller nya betalningssätt ska de särdrag som bygger på lagstiftning beaktas. Om man tillåter betalning med kreditkort, kan detta leda till skuldsättning bland dem som spelar penningsspel. Det förefaller inte finnas rättsliga hinder för att ta i bruk tekniska åtgärder som hindrar sådant spelande som riktar sig utanför Fastlandsfinland, men en av utmaningarna är att åtgärderna kan kringgås. När hindren fungerar påverkar de också Veikkaus Ab:s marknadsföring och utbud av penningsspel till den del syftet med hindren varit att kanalisera efterfrågan till bolagets utbud. Polisstyrelsen har aktivt utnyttjat de sätt som lagstiftningen möjliggör för att avvärja lagstridig verksamhet. Den nationella lagstiftningen tillåter endast ett begränsat ingripande i den marknadsföring som sker utanför Fastlandsfinland. När det gäller lyftande av vinster kunde en enhetlig tidsfrist införas.</p>		
Förläggare	Inrikesministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of the Interior	29 May 2019	
Authors	Elina Rydman, Jukka Tukia		
Title of publication	Pilot study regarding gambling legislation		
Series and publication number	Publications of the Ministry of the Interior 2019:25		
Register number	SMDno-2018-1062 SM014:00/2018	Subject	Internal security
ISBN PDF	978-952-324-266-1	ISSN (PDF)	2490-077X
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-324-266-1		
Pages	113	Language	Finnish
Keywords	Gambling, Lotteries Act, negative effects, European Community law, monopolies, pools, online games, online business		
<p>Abstract</p> <p>The opportunities for imposing a prohibition to play could be developed for games played in game rooms. An examination of a system in which a prohibition could be imposed online for playing in a casino or in a game room might also be called for. The legal conditions for Veikkaus Oy's international cooperation are specified in the case-law of the EU Court of Justice. The pilot study includes a report on the conditions for international operations under EU law. Gaming systems should be placed in such a way that the objective for supervision provided by law is not compromised. Special requirements based on law must be taken into account when new payment methods are introduced. Acceptance of credit card payments for gambling purposes could result in heavy debts. There appear to be no legal obstacles to using blocking techniques to prevent gambling outside Mainland Finland, but the problem is that such blocks can be bypassed. If effective, the blocking measures would also affect the marketing and gambling offering of Veikkaus Oy, in so far as such measures were justifiable in order to channel demand to the company's offering. The National Police Board has actively utilised measures permitted by law to combat illegal activities. National legislation only provides limited means for addressing marketing activities from outside Mainland Finland. A consistent rule for the collection of winnings and expiry could be introduced.</p>			
Publisher	Ministry of the Interior		
Distributed by/ publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Johdanto	9
2	Rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen tehostaminen	11
2.1	Pelaajan aloitteesta asetettavia pelikieltoja koskeva lainsäädäntö ja nykykäytäntö	11
2.2	Pelikiellon asettaminen Veikkaus Oy:n toimesta	13
2.3	Pelaajan aloitteesta asetettavien pelikieltojen laajentaminen pelikasinopelaamisesta ja verkkoraha-pelaamisesta muihin Veikkaus Oy:n rahapeliin jakelukanaviin	15
2.4	Johtopäätöksiä	16
3	Veikkaus Oy:n rahapeli-toiminnan kehittäminen ja kanavointikyvyn edistäminen	19
3.1	Yleistä Manner-Suomen ulkopuolelle suuntautuvasta rahapelaamisesta ja kanavoinnista	19
3.2	Kanavointi yksinoikeusjärjestelmässä EU-oikeuden näkökulmasta	21
3.3	Kansainvälinen yhteistyö pelien kehittämisessä	23
3.3.1	Yleistä kansainvälisestä pelikehitysyhteistyöstä	23
3.3.2	Johtopäätöksiä	23
3.4	Kansainväliset yhteispoolipelit	24
3.4.1	Yleistä kansainvälisistä yhteispoolipeleistä	24
3.4.2	Johtopäätöksiä	26
3.5	Veikkaus Oy:n pelijärjestelmien sijaintipaikat	28
3.5.1	Veikkaus Oy:n pelijärjestelmät ja rahapeliin tietotekninen valvonta	28
3.5.2	Arvontamenettelyyn liittyvä tietotekninen valvonta	29
3.5.3	Pelijärjestelmien sijoittamista koskevat Veikkaus Oy:n tavoitteet	30
3.5.4	Pilvipalveluiden ja pilvipalveluteknologian hyödyntäminen julkisessa hallinnossa	30
3.5.5	Johtopäätöksiä	31
3.6	Erilaiset maksutavat	32
3.6.1	Sääntely ja rahapeliin maksamisen nykykäytäntö	32
3.6.2	Uudet maksutavat	34
3.6.3	Luotto- ja maksuaikakorteilla maksaminen	34
3.6.4	Johtopäätöksiä	38

4	Arpajaislain vastaisen rahapelitoiminnan ja markkinoinnin torjuminen	39
4.1	Yleistä nykysäätelyä ja -käytännöstä	39
4.2	Arpajaislain vastaiseen rahapelitoimintaan liittyvistä haitoista	43
4.3	Komission teettämä selvitys keinoista toimeenpanna sähköistä rahapelaamista koskevaa säätelyä ja kanavoida kysyntää valvottuun tarjontaan	45
4.4	Tekniset toimenpiteet pääsyn estämiseksi rahapelisivustoille (niin sanottu blokeeraus)	46
4.4.1	Yhteenvetoa komission selvityksestä verkkosivuille pääsyn estämisen osalta	46
4.4.2	Teknisiin estotoimenpiteisiin liittyvää lainsäädäntöä eräiltä muilta toimialoilta	52
4.4.3	Teknisiin estotoimenpiteisiin liittyviä lainsäädännöllisiä ja teknisiä näkökohtia	55
4.5	Maksuliikenteen estäminen	58
4.5.1	Yhteenvetoa komission selvityksestä maksuliikenteen estämisen osalta	58
4.5.2	Maksuliikenteen estoihin liittyviä lainsäädännöllisiä ja teknisiä näkökohtia	64
4.6	Yhteenvetoa komission selvityksestä markkinoinnin rajoittamisesta ja seuraamusjärjestelmistä	67
4.7	Johtopäätöksiä	70
4.8	Muita mahdollisia keinoja rahapelaamisen estämiseksi tai arpajaislain vastaisen rahapelitoiminnan rajoittamiseksi	74
4.8.1	Varoitustekstit ja -ilmoitukset	74
4.8.2	Itse asennettavat pelaamisen esto-ohjelmistot	75
4.8.3	Vapaaehtoiset maksuliikenteen estot	77
4.8.4	Johtopäätöksiä	78
5	Voittojen perimistä koskevan erityisen vanhentumisajan yhtenäistäminen	80
5.1	Voimassa oleva säätely	80
5.2	Johtopäätöksiä	81
LIITE	Rahapelejä koskeva EU-oikeudellinen selvitys	
	Samuli Miettinen / Juha Raitio 1.2.2019	82

1 Johdanto

Sisäministeriö asetti 22.5.2018 arpajaislain (1047/2001) uudistamista koskevan lainsäädäntö- ja esiselvityshankkeen. Hankkeen toimikausi oli 29.5.2018–31.3.2019. Toimikautta pidennettiin 29.3.2019 tehdyllä päätöksellä 17.5.2019 saakka. Hankkeen tehtävänä oli rahapelitoiminnan osalta valmistella hallituksen talouspoliittisen ministerivaliokunnan 8.5.2018 antamien linjausten mukaisesti arpajaislakia koskevat säännösmuutosehdotukset, jotka liittyvät pelaajan pakollisen tunnistautumisen käyttöön ottamiseen raha-automaattipelaamisessa. Lisäksi hankkeen tehtävänä oli selvittää ministerivaliokunnan linjausten mukaisesti lainsäädännön kehittämistarpeita pelaajan itsensä asettamien pelikieltomahdollisuuksien laajentamiseksi, erilaisten maksutapojen mahdollistamiseksi, voittojen lunastusaikojen lyhentämiseksi sekä Veikkaus Oy:n kanavointikyvyn vahvistamiseksi. Tämän lisäksi hankkeen tehtävänä oli valmistella hallituksen linjauksiin perustuen esiselvitys teknisistä keinoista ja niiden toteuttamiseen vaadittavista säädösmuutoksista, joilla estetään muun kuin rahapelejä yksinoikeudella toimeenpanevan Veikkaus Oy:n sähköisesti välitettävien rahapelien pelaaminen Manner-Suomen alueella.

Hanke jakautui kahteen osaan siten, että hankkeessa valmisteltiin ensin luonnos hallituksen esitykseksi pakollisen tunnistautuneen pelaamisen käyttöönottamiseksi hajasijoitetuissa raha-automaateissa. Valtioneuvosto antoi hankkeessa valmistellun hallituksen esityksen laeiksi arpajaislain sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 1 luvun 3 §:n muuttamisesta (HE 213/2018 vp) eduskunnalle 25.10.2018. Eduskunta hyväksyi lakiehdotukset 19.2.2019. Pakollista tunnistautunutta raha-automaattipelaamista koskevat arpajaislain ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017, jäljempänä rahanpesulaki) säännökset tulevat voimaan 1.1.2022.

Seuraavassa vaiheessa hankkeessa arvioitiin lainsäädännön kehittämistarpeita hankkeen asettamispäätöksessä yksilöidyistä asiakokonaisuuksista. Selvitystyötä on tehty sisäministeriössä virkatyönä ilman erillisen työryhmän asettamista. Osana tätä työtä sisäministeriö on hankkinut EU-oikeudellisen selvityksen Veikkaus Oy:n kansainvälisen toiminnan edellytyksistä.¹ 1.2.2019 valmistuneen selvityksen ovat laatineet oikeustieteen tohtori, professori

¹ EU-oikeudellinen selvitys on liitteenä. Selvityksen sisältöä käsitellään jäljempänä jaksossa 3.2.

Juha Raitio sekä oikeustieteen tohtori, dosentti Samuli Miettinen. Lisäksi Euroopan unionin ja Euroopan talousalueen jäsenvaltioiden käyttämistä teknisistä estotoimista on 29.1.2019 julkaistu laaja Euroopan komission teettämä selvitys, jota esiselvityksessä on käytetty teknisten estotoimenpiteiden kansainvälisen vertailun tietolähteenä.²

Selvitystyön aikana on kuultu asiantuntijoita sosiaali- ja terveysministeriöstä, liikenne- ja viestintäministeriöstä, oikeusministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä, valtiovarainministeriöstä, Liikenne- ja viestintävirastosta, Poliisihallituksesta, keskusrikospoliisista, Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselta, Finanssivalvonnasta, Kilpailu- ja kuluttajavirastosta, Finanssiala ry:stä, Nordea Bank Oyj:stä, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry:stä, Finnet-liitto ry:stä, DNA Oyj:stä, Elisa Oyj:stä sekä Telia Finland Oyj:stä. Lisäksi hankkeessa on kuultu Ahvenanmaan maakunnan hallitusta, Veikkaus Oy:tä, Suomen Urheiluvetoonlyöjät ry:tä sekä Suomen Pokerinpelaajat ry:tä. Sisäministeriö on saanut tietoa muista Pohjoismaista erityisesti teknistä estotoimista. Lisäksi selvitystyötä varten sisäministeriö on pyytänyt Euroopan unionin jäsenvaltioilta tietoja näiden sääntelystä liittyen rahapeliin maksamiseen eri maksuvälineillä sekä tietoja sääntelystä liittyen voittojen perimistä koskeviin vanhentumisaikoihin. Sisäministeriö on lisäksi tutustunut Veikkaus Oy:n pelisalisalvontaan vieraillemalla Veikkaus Oy:n pelisalissa.

Tässä esiselvityksessä selvitettävänä olleet asiat on jaettu asiakokonaisuuksiksi, siten, että jaksossa 2 on käsitelty pelaajan aloitteesta asetettavien pelikieltomahdollisuuksien laajentamista osana toimenpiteitä pelihaittojen estämisen ja vähentämisen tehostamiseksi. Jaksossa 3 on käsitelty osana Veikkaus Oy:n kanavointikyvyn vahvistamista yhtiön oikeudellisia edellytyksiä toimia kansainvälisessä yhteistyössä sekä arvioitu uusien maksutapojen käyttöönoton edellytyksiä ja mahdollisuuksia rahapeliin maksamisessa. Jaksossa 4 on käsitelty erilaisia teknisiä estotoimenpiteitä ja niiden käyttöönoton edellytyksiä ja mahdollisia säädösmuutostarpeita sekä muita mahdollisia keinoja osana arpajaislain vastaisen rahapeli-toiminnan ja markkinoinnin torjumista. Jaksossa 5 on muina lainsäädännön kehittämiskohteina käsitelty rahapeliin voittojen lunastusaikojen mahdollista yhtenäistämistä.

² Selvitystä käsitellään jäljempänä jaksossa 4.

2 Rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen tehostaminen

2.1 Pelaajan aloitteesta asetettavia pelikieltoja koskeva lainsäädäntö ja nykykäytäntö

Pelikasino

Selvitettävä asiakokonaisuus liittyy hallituksen linjausten kirjaukseen, jonka mukaan laajennetaan jo olemassa olevien pelikieltojen mahdollisuutta Veikkaus Oy:n verkkopelipalvelussa siten, että pelaaja voi halutessaan asettaa itselleen nykyistä pitemmän pelikiellon tai sisäänpääsykiellon pelisaleihin tai pelikasinolle. Pelaajan itsensä asettamasta pelikiellosta pelikasinopelaamisen osalta säädetään arpajaislain 15 §:ssä. Veikkaus Oy:llä on oikeus kieltää henkilöltä tämän omasta pyynnöstään pääsy pelikasinoon tai rajoittaa hänen pelaamistaan. Kielto tai rajoitus on voimassa vähintään kolme kuukautta ja enintään yhden vuoden. Arpajaislain 51 §:ssä säädetään pelikasinon asiakas- ja valvontarekisteristä. Veikkaus Oy:llä on oikeus pelitoiminnan valvomiseksi pitää henkilörekisteriä (pelikasinon asiakas- ja valvontarekisteri) ja Veikkaus Oy:llä on oikeus kerätä ja tallettaa rekisteriin asiakasta koskeva sisäänpääsy- tai pelikielto.

Veikkaus Oy antoi vuonna 2017 pelaajan itsensä pyytämiä sisäänpääsykieltoja tai muita pelaajan pyytämiä pelaamisen rajoituksia yhteensä 560 henkilölle. Vuonna 2018 vastaava luku oli 486. Sisäänpääsykielto tai muu pelaamista koskevan rajoituksen pyytäminen edellyttää aina henkilökohtaista käyntiä pelikasinolla. Kuten edellä todetaan, kielto on määräaikainen. Veikkaus Oy käy paluukeskustelun jokaisen sellaisen asiakkaan kanssa, joka on ollut pääsykiellossa pelikasinolle ja haluaa palata sen asiakkaaksi. Paluukeskustelussa asiakkaalle voidaan tarjota harvennettua sisäänpääsyä (esimerkiksi sisäänpääsyn rajoittaminen kahteen kertaan kuukaudessa), jos keskustelua johtava pelikasinon vuoropäällikkö ei ole varma siitä, että asiakkaan pelaaminen on aiempaa paremmin hallinnassa.

Pelikielto toimii myös käytännössä hyvin, sillä sisäänpääsy pelikasinoon edellyttää aina pelaajan tunnistamista. Sisäänpääsyn yhteydessä pelaaja pyydetään esittämään henkilöllisyyttä osoittava asiakirja tai hänelle aikaisemmin myönnetty pelikasinon asiakaskortti. Tunnistamisen yhteydessä Veikkaus Oy myös tarkistaa pelaajaa koskevan mahdollisen sisäänpääsykiellon tai muun pelaamista koskevan rajoituksen.

Verkkopelaaminen

Pelaajan itsensä asettamasta pelikiellosta Veikkaus Oy:n sähköisen verkkopelaamisen osalta säädetään sisäministeriön arpajaislain 13 c §:n nojalla antamassa asetuksessa Veikkaus Oy:n rahapelien pelisäännöistä.³ Pelaaja voi asettaa eston peli- tai peliryhmäkohtaisesti. Peliesto on voimassa pelaajan asettaman ajan, kuitenkin enintään vuoden kerrallaan. Pelaaja voi asettaa myös kaikkea sähköistä pelaamista koskevan eston. Pelaaja voi asettaa eston toistaiseksi tai määräajaksi. Toistaiseksi asetettu esto on voimassa vähintään vuoden. Pelaaja voi pyytää toistaiseksi asetetun eston poistamista eston vähimmäisajan kuluttua. Eston poistaminen tulee voimaan kolmen kuukauden kuluttua eston poistamista koskevasta pyynnöstä.

Pelaajalla on mahdollisuus myös lopettaa asiakassuhteensa Veikkaus Oy:hyn irtisanomalla sopimussuhde yhtiön kanssa Veikkaus Oy:n pelisalissa, pelikasinolla tai yhtiön asiakaspalvelussa, jos asiakaspalvelu voi tunnistaa pelaajan. Asiakassuhteen päättyessä Veikkaus Oy lopettaa kaikkien asiakkuuteen liittyvien palvelujen ja etujen tarjoamisen asiakkaalle ja estää hänen käyttäjätunnuksen ja salasanan käytön yhtiön verkkopalvelussa.

Erilaisia Veikkaus Oy:n verkkopelejä koskevia peliестоja oli voimassa huhtikuun 2019 lopussa 21 408 kappaletta, joista 6 093 oli toistaiseksi voimassaolevia estoja. Uusia toistaiseksi voimassa olevia peliестоja asetetaan kuukausittain Veikkaus Oy:n mukaan 300–400 kappaletta.

Pelaajan itsensä asettamat pelikiellot toimivat käytännössä hyvin, sillä Veikkaus Oy:n rahapelien pelaaminen verkossa tapahtuu aina tunnistautuneena ja Veikkaus Oy:n pelijärjestelmä estää teknisesti kiellon kohteena olevan pelaamiseen.

Pelisalipelaaminen

Arpajaislaki tai sen nojalla annettu alemmantasoinen sääntely ei sisällä säännöksiä pelaajan aloitteesta asetettavasta pelikieltomahdollisuudesta Veikkaus Oy:n pelisalipelaamisen osalta. Käytännössä pelaaja voi tehdä yksityisoikeudellisen sopimuksen sisäänpääsyn

³ <https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/normi/200001/>

estämisestä yksittäisen Veikkaus Oy:n pelialin kanssa ja sopimus koskee tällöin ainoastaan sisään pääsyn estämistä kyseiseen pelialiin. Pelaajan pyynnöstä kieltä voidaan ulottaa koskemaan myös muita lähialueella sijaitsevia pelisaleja. Kieltoa ei ole mahdollista käyttää pyytää koskemaan laajempia alueita tai esimerkiksi kaikkia Veikkaus Oy:n pelisaleja.

Käytännössä sopimus tehdään pelaajan pyynnöstä tämän ja pelialin työntekijän kanssa. Pelisaleissa on käytössä sisään pääsykieltoa koskeva valmis sopimus pohja. Sopimus tehdään määräajaksi eikä kieltä voida purkaa sen voimassaoloaikana. Sopimukseen liitetään pelaajan valokuva. Sopimuksen allekirjoittamisella kieltä pyytänyt pelaaja sitoutuu olemaan pyrkimättä Veikkaus Oy:n pelisaleihin kiellon voimassaoloaikana. Pelialin työntekijä voi pyytää pelaajaa poistumaan, jos sisään pääsyn rajoittamista pyytänyt pelaaja tavataan pelialissa tai hän on pyrkimässä sinne. Veikkaus Oy:n henkilökunnalla ei ole kuitenkaan oikeutta poistaa henkilöä pelialista, jos hän ei kehotuksesta huolimatta poistu sieltä. Sopimuksessa pelaajan on mahdollista antaa hyväksyntänsä sille, että häneen otetaan kiellon voimassaoloaikana yhteyttä rahapeliongelmista tukipalveluja tarjoavan Peluurin taholta.

Veikkaus Oy:ltä helmikuussa 2019 saadun tiedon mukaan sisään pääsyn kieltäviä sopimuksia on eri pelialien osalta tehty yhteensä 409 kappaletta. Veikkaus Oy:n mukaan kieltöjen pituudet vaihtelevat ja ovat yleensä kolmen ja 12 kuukauden välillä.

Pelialipelaamista koskevaa sisään pääsykiellon valvontaa ei voida pitää aukottomana, sillä toisin kuin pelikasino pelaamisen osalta, pelialipelaamiselle ei ole asetettu laissa tai Veikkaus Oy:n omaehtoisin toimenpitein tunnistautumispakkoa. Pelaajan ei näin ollen tarvitse osoittaa henkilöllisyyttään pelialiin pyrkiessään. Joissakin pelisaleissa on tiettyinä kellon aikoina sisäänkäynnillä järjestyksenvalvoja, joka tarkastaa sisään pyrkivien henkilöiden iän. Järjestyksenvalvoja ei ole Veikkaus Oy:n henkilökuntaa eikä hän tarkasta sitä, onko pelaaja mahdollisesti tehnyt sopimuksen sisään pääsyn rajoittamisesta. Pelialipelaamisessa ei ole myöskään saadun selvityksen perusteella käytössä keskitettyä asiakasrekisteriä, jonne Veikkaus Oy voisi kerätä ja tallettaa kaikkien pelialien asiakkaita koskevia sisään pääsykieltoja. Sisään pääsyn valvonta perustuu siten ainoastaan pelaajan pelialikohtaiseen tuntemiseen, mitä ei voida pitää tehokkaana valvonnan muotona.

2.2 Pelikiellon asettaminen Veikkaus Oy:n toimesta

Veikkaus Oy:llä on arpajaislain 15 S:n mukaan oikeus kieltää pelaajan pääsy pelikasinoon tai rajoittaa hänen pelaamistaan, jos pelaaminen on aiheuttanut tai tulee ilmeisesti aiheuttamaan hänelle taloudellisesta tai terveydellisestä syystä johtuvaa sosiaalista haittaa. Säännös mahdollistaa pelikiellon asettamisen ilman pelaajan nimenomaista pyyntöä. Lain perustelujen (HE 197/1999) mukaan pelaamisesta aiheutuvien ongelmien ennalta

havaitseminen on vaikeaa. Pakkopelaamisesta johtuvien ongelmien tunnusmerkkejä ei voida havaita pelaajasta. Tästä ja pelaajan oikeusturvaan liittyvistä syistä pelikasinotoiminnan harjoittaja ei voisi perustelujen mukaan kuitenkaan perusteetta estää pelaajan pääsyä pelikasinoon tai rajoittaa hänen pelaamistaan. Jos pelaajan pelaamiseen käyttämästä ajasta tai pelikerroista, pelaamiseen käytetyistä rahamääristä suhteessa hänen tunnettuun tai perustellusti oletettuun varallisuuteensa tai muista seikoista on kuitenkin pääteltävissä, että pelaamisella on tai ilmeisesti olisi hänelle taloudellisesti tai terveydellisesti haitallisia sosiaalisia vaikutuksia, pelikasinotoiminnan harjoittajalla olisi perustelujen mukaan oltava oikeus kieltää hänen pääsytään pelikasinoon tai hänen pelaamistaan.

Ongelmapelaamisen johdosta Veikkaus Oy asetti vuonna 2017 yhteensä 48 henkilölle joko sisäänpääsykiellon pelikasinoon tai muun pelikasinopelaamista koskevan rajoituksen. Vastavaa luku 2018 oli 58. Arpajaislakiin tai sen nojalla annettuihin asetuksiin ei sisälly vastavia säännöksiä pelikiellon asettamisesta ongelmapelaamisen johdosta sähköisesti välitettävien rahapelien tai pelisalipelaamisen osalta. Näissä pelimuodoissa pelikiellon asettaminen edellyttää aina pelaajan omaa tahdonilmaisua. Pelaaja voi edellä todetun mukaisesti asettaa itselleen pelikiellon Veikkaus Oy:n pelipalvelussa tai hän voi tehdä sopimuksen sisäänpääsyn estämisestä yksittäisen pelisalin kanssa.

Arpajaislaki ei sisällä säännöksiä pelikiellon asettamisesta ongelmapelaamisen vuoksi toisen henkilön, esimerkiksi pelaajan omaisen tai muun läheisen henkilön pyynnöstä eikä asiaa ei ole myöskään käsitelty lain esitöissä. Pelikasinopelaamisen osalta Veikkaus Oy voi ottaa pelaamisen puheeksi pelaajan kanssa pelaajan läheisen yhteydenoton perusteella. Tässä niin sanotussa puheeksiottokeskustelussa pelaajalta kysytään hänen pelaamisestaan ja hyvinvoinnistaan sekä viestitään, että hänestä ollaan huolissaan. Veikkaus Oy ei luovuta pelaajasta tietoja tämän omaiselle ilman pelaajan suostumusta ja käytännössä Veikkaus Oy kehottaa omaista saapumaan pelikasinolle pelaajan kanssa keskustelua varten. Veikkaus Oy:n arvion mukaan se saa vuosittain kymmenkunta yhteydenottoa pelikasinopelaamisesta huolestuneilta omaisilta. Keskustelun perusteella voi tulla ilmi seikkoja, jonka perusteella pelikiellon asettaminen on perusteltua tai jonka perusteella pelaaja itse päätyy pyytämään pelikiellon asettamista.

2.3 Pelaajan aloitteesta asetettavien pelikieltojen laajentaminen pelikasinopelaamisesta ja verkkorahapelaamisesta muihin Veikkaus Oy:n rahapelien jakelukanaviin

Sosiaali- ja terveysministeriö on julkaissut marraskuussa 2017 selvityksen sääntelyyn perustuvista rahapelihaittojen ehkäisymistä ja niiden soveltuvuudesta Suomen rahapeli-järjestelmään.⁴ Selvitystyön toteutti ministeriön toimeksiannosta Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen rahapeli- ja päihdeasiantuntijoista muodostettu työryhmä. Työryhmä esitti tutkimusnäytön ja asiantuntijatiedon pohjalta kuutta vaikuttavaksi katsomaansa sääntelytoimenpidettä rahapelihaittojen ehkäisemiseksi, joista yksi oli pelaajan itselleen hakema pelikielto.

Pelikiellon pituudelle tulisi sosiaali- ja terveysministeriön selvityksen mukaan asettaa minimikesto, esimerkiksi kuusi kuukautta. Selvityksessä todetaan, että käytännössä pelikiellon tehokas toteuttaminen edellyttäisi pelaajien tunnistamista. Pelaaja ei voisi peruuttaa pelikieltoa sen ollessa voimassa. Pelikielto voisi kohdistua myös tietyn tyyppisiin peleihin (esimerkiksi on-linekasinopelit). Pelaajalla olisi selvityksen mukaan oltava mahdollisuus hakea pelikieltoa menemättä itse pelipisteelle tai kirjautumatta pelitililleen (esimerkiksi valtuuttamalla joku toinen henkilö hakemaan pelikieltoa). Pelikiellon päätyttyä pelaamisen jatkaminen tulisi edellyttää aktiivisia toimia pelaajan taholta. Pelikiellon päättymisen jälkeen peliyhtiö ei voisi kohdistaa pelaajaan markkinointia ilman pelaajan tahdonilmaisua. Selvityksen mukaan toimenpiteellä tavoiteltaisiin vähennystä korkean riskitason pelaamiseen.

Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisun jälkeen sisäministeriö on antanut asetuksella säännökset pelaajan itsensä asettamista pelikielloista verkkopelaamisen osalta. Säännökset tulivat voimaan 12.12.2017. Tällä hetkellä pelaaja ei voi hakea pelikieltoa fyysisiin pelipaikoihin (pelikasino ja pelisalit) pelaajan sähköisen pelitilin kautta, vaan pyyntö pelikiellosta on esitettävä henkilökohtaisesti kyseisessä pelipaikassa.

Esiselvitystä varten on perehdytty muun muassa Isossa-Britanniassa käytössä oleviin pelaajan aloitteesta asetettavien pelikieltojen järjestelmään. Isossa-Britanniassa on rahapelaamista koskeva monilupajärjestelmä. Kaikkien fyysisten rahapelien toimipaikkojen luvanhaltijoiden tulee osallistua rahapeliyhtiöiden monenväliseen itse asetettavien pelikieltojen järjestelmään. Rahapelaamisen eri muotojen (pelihallit, vedonlyönti, bingo ja kasino) on olemassa erillisiä pelikieltojärjestelmiä. Esimerkiksi vedonlyöntitoimipisteiden osalta on olemassa pelikieltojärjestelmä MOSES (Multi-Operator Self Exclusion Scheme). Kyse

⁴ Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:43.

on järjestelmästä, jossa pelaaja voi pyytää maksutta pelaamisen estoa vedonlyöntitoimipisteisiin. Pyyntö tulee tehdä puhelimitse ja henkilön tulee toimittaa jäljennös valokuvan sisältävästä henkilöllisyystodistuksesta sekä ajantasainen valokuva itsestään. Järjestelmän myötä on mahdollista pyytää kieltoa esimerkiksi jollakin tietyllä maantieteellisellä alueella oleviin toimipisteisiin. Toimipisteitä on mahdollista lisätä myöhemmin. Koko maata kattavaa kieltoa ei ole mahdollista asettaa. Kielto on voimassa kerrallaan 12 kuukautta ja sen voi uusia puhelimitse. Jos henkilö ei uusi kieltoa, se on kuitenkin voimassa vielä kuuden kuukauden ajan voimassaolon päättymisestä, ellei henkilö erikseen pyydä kiellon poistamista. Kieltoa ei voida kumota sen voimassaoloaikana. Kieltoa ei ole mahdollista pyytää esimerkiksi läheisen puolesta. Pelisalien osalta on olemassa erillinen pelikieltojärjestelmä, joka on hyvin samankaltainen edellä kuvatun MOSES-järjestelmän kanssa. Jos luvanhaltijalla on toimipisteessään tarjolla eri rahapelaamisen muotoja, tulee sen olla osallisena kaikissa erillisissä monenvälisissä pelikieltojärjestelmissä.

2.4 Johtopäätöksiä

Pelaajan aloitteesta asetettava pelikielto Veikkaus Oy:n pelisaleissa ja pelikasinossa

Pelaajan aloitteesta asetetut pelikiellot toimivat käytännössä pelikasinopelaamisen ja verkkopelaamisen osalta. Pelikieltomahdollisuuksia voitaisiin kehittää pelisalipelaamisen osalta rahapelihaittojen estämisen ja vähentämisen tehostamiseksi. Myös eduskunnan hallintovaliokunta on kiinnittänyt asiaan huomiota tunnistaunutta raha-automaattipeleamista koskeneeseen hallituksen esitykseen antamassaan mietinnössä (HaVM 31/2018 vp). Mietinnössään hallintovaliokunta edellyttää, että Veikkaus Oy:n tulee arpajaislain rahapelihaittojen ehkäisemis- ja vähentämistavoitteen toteuttamiseksi kehittää ja vahvistaa omaa pelisalivalvontaansa haitallisen pelaamisen ja peliongelmiin tunnistamiseksi ja niihin puuttumiseksi.

Pelaajan itselleen asettama pelikielto ja sen pelisalikohtainen rekisteröiminen perustuu sopimusvapauteen ja pelaajan suostumukseen. Pelaajan suostumukseen perustuen pelikieltojen rekisteröimisen laajentaminen kaikkiin pelisaleihin olisi mahdollista toteuttaa Veikkaus Oy:n omin toimin ilman lainsäädäntömuutoksia. Pelikiellon valvonnan ei kuitenkaan voida katsoa olevan tehokasta ilman sisäänpääsyvalvontaa ja siihen yhdistettyä pelaajan tunnistamista. Tällöin sisäänpääsyvalvonnan yhteydessä voitaisiin tarkistaa, onko pelaajalla sisäänpääsyn estävää voimassa olevaa pelikieltoa. Sisäänpääsyn estäminen edellyttäisi lainsäädäntömuutoksen, jossa arpajaislakiin lisättäisiin säännökset asiakkaan tunnistamisesta, asiakasrekisteristä sekä Veikkaus Oy:n oikeudesta kieltää henkilön sisäänpääsy pelisaliin, jos pelaajalla olisi voimassa oleva pelikielto. Asiakasrekisterin tulisi tällöin koskea kaikkia Veikkaus Oy:n pelisaleja ja pelaaja olisi voitava olla mahdollisuus hakea pelikieltoa joko yksittäisiin pelisaleihin tai kaikkiin Veikkaus Oy:n pelisaleihin.

Veikkaus Oy:n omaehtoisista keinoista tehostaa rahapelihaittojen ehkäisemistä ja vähentämistä voidaan tässä yhteydessä mainita myös mahdollisuus sijoittaa pelisaleihin tunnistautumista edellyttäviä raha-automaatteja. Tunnistautuneessa raha-automaattipelaamisessa pelaajalla on tulevaisuudessa mahdollisuus asettaa erilaisia pelaamisen rajoituksia. Tunnistautuminen on tulossa pakolliseksi vuonna 2022, mutta Veikkaus Oy:n velvollisuus varustaa raha-automaatit tunnistautumislaitteistoilla ei koske pelisaleihin sijoitettuja raha-automaatteja.

Arpajaislain mukaan pelikasinoa koskeva sisäänpääsy- tai pelikielto voi olla voimassa enintään vuoden. Sääntelyä voisi tältä osin olla perusteltua muuttaa siten, että kielto voisi olla voimassa myös toistaiseksi. Tällöin järjestelmä voisi olla esimerkiksi samankaltainen kuin verkkopelaamisessa eli toistaiseksi voimassa olevan kiellon voisi pyytää poistettavaksi aikaisintaan vuoden kuluttua kiellon asettamisesta ja poistaminen tulisi voimaan tietyn määräajan kuluttua poistamispyynnön tekemisestä.

Pelaajan itsensä asettama pelikielto Veikkaus Oy:n verkkopeleissä

Sääntelyä pelaajan aloitteesta asetettavista pelikielloista voitaisiin entisestään tehostaa verkkopelaamisen osalta siten, että peli- tai peliryhmäkohtainen esto voisi myös olla voimassa toistaiseksi. Tällä hetkellä esto on voimassa kerrallaan enintään vuoden, kun taas kaikkea verkkopelaamista koskeva esto on mahdollista asettaa toistaiseksi. Pelaaja joutuu näin ollen uusimaan pelikiellon vuoden välein. Jos pelikieltojärjestelmää muutettaisiin edellä mainitulla tavalla, pelaajalla olisi tällöin mahdollisuus asettaa pelikielto esimerkiksi siten, että hän voisi pelata vähemmän haitallisia pelejä, kuten lottoa, mutta asettaa muiden pelien osalta toistaiseksi voimassa olevan pelikiellon. Pelikieltojärjestelmän muuttaminen edellyttäisi Veikkaus Oy:n pelisäännöistä annetun sisäministeriön asetuksen muuttamista.

Jaksossa 4.8.2 käsitellään keinoja, joiden avulla pelaaja voi itse estää muiden kuin Veikkaus Oy:n rahapelien pelaamisen.

Jakelukanavakohtaisten pelaajan aloitteesta asetettavien pelikieltojen laajentaminen muihin Veikkaus Oy:n jakelukanaviin

Tällä hetkellä pelaajan on haettava pelikieltoa jakelukanavakohtaisesti. Pelaaja voi asettaa verkkopelaamista koskevan pelikiellon pelitilin kautta. Verkkopelaamista koskevan pelikiellon voi saada myös Veikkaus Oy:n asiakaspalvelusta puhelimitse, jos asiakaspalvelu voi tunnistaa pelaajan. Pelikiellon asettaminen pelikasinoon tai pelisaliin edellyttää henkilökohtaista käyntiä pelikasinolla tai pelisalilla. Pelikiellon hakeminen pelikasinoon tai pelisaliin ei ole mahdollista verkon välityksellä pelitilin kautta edes sellaisilta pelaajilta, jotka ovat rekisteröityneet Veikkaus Oy:n asiakkaiksi.

Rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen tehostamiseksi voisi olla tarpeen tarkastella järjestelmää, jossa pelaaja voisi asettaa itselleen pelikiellon kanavarajat ylittäen esimerkiksi siten, että Veikkaus Oy:n pelitiliasiakkaalla olisi mahdollisuus asettaa verkon välityksellä itselleen pelikielto verkkopelaamisen lisäksi myös pelikasinoon ja pelisaleihin. Tällaisessa järjestelmässä pelaaja voisi pyytää kaikkea tai osaa pelaamista koskevan pelikiellon asettamista myös pelikasinolla tai pelisalissa. Pelikieltorekistereiden erillisyyden vuoksi pelikiellon hakeminen monikanavakohtaisesti edellyttäisi Veikkaus Oy:n tietojärjestelmiin tehtäviä muutoksia ja mahdollisesti arpajaislain muuttamista edellä todetulla tavalla pelisalipelaamisen osalta.

3 Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan kehittäminen ja kanavointikyvyn edistäminen

3.1 Yleistä Manner-Suomen ulkopuolelle suuntautuvasta rahapelaamisesta ja kanavoinnista

Selvitettävä asiakokonaisuus liittyy hallituksen antamien linjausten kirjaukseen, jonka mukaan lainsäädännöllä on varmistettava, että Veikkaus Oy pystyy rahapelaamista koskevassa muuttuvassa toimintaympäristössä kehittymään ja uudistamaan toimintaansa vastuullisesti. Edelleen linjauksissa todetaan, että voimassa oleva lainsäädäntö ei anna nimenomaisia vastauksia kaikkiin Veikkaus Oy:n pelitoiminnan kehittämistä ja kanavointikyvyn edistämistä sekä yksinoikeusjärjestelmän elinvoimaisuuden ylläpitämistä koskeviin kysymyksiin. Linjausten mukaan kansallisen rahapelipoliittisten tavoitteiden kanssa on sopusoinnussa se, että Veikkaus Oy:llä on edellytykset kehittää rahapelitoimintaa. Hallitus piti tärkeänä, että muuttuvassa toimintaympäristössä Veikkaus Oy:n kansainvälisiä yhteistoimintaedellytyksiä tuetaan.

Suomessa ei juuri ilmene arpajaislain vastaista rahapelitarjontaa perinteisissä fyysisissä pelipaikoissa. Sähköisessä jakelukanavassa tilanne on toinen. Lukuisat Manner-Suomen ulkopuolelle sijoittautuneet rahapeliyhtiöt tarjoavat verkon välityksellä erityisesti suomalaisille kuluttajille kohdennettuja rahapelejä siten, että rahapelisivustot ovat esimerkiksi suomenkielisiä. Tarjonta keskittyy pääosin nopearytmisiin kasinopeleihin ja urheiluedonlyöntiin.

Manner-Suomen ulkopuolelle suuntautuvan rahapelaamisen määrästä ei ole mahdollista saada täsmällistä tietoa, vaan se perustuu arvioihin. Arvioidessaan Manner-Suomen ulkopuolelle suuntautuvan pelaamisen määrää Veikkaus Oy käyttää nykyisin lähteenä H2 Gambling Capitalin arviota. Kyseinen yritys on erikoistunut kansainvälisen rahapeliliiketoiminnan tilastointiin ja analysointiin. H2 Gambling Capitalin arvion mukaan vuonna 2017

suomalaisten Manner-Suomen ulkopuolisille rahapeliyhtiöille (mukaan lukien Ahvenanmaalla rahapelejä toimeenpaneva Ålands Penningautomatförening eli PAF) pelaama rahasumma oli pelikatteena 249 miljoonaa euroa. Summa vastasi noin 12 %:n osuutta Suomen rahapelimarkkinasta. Vuonna 2018 Manner-Suomen ulkopuolelle pelattu vastaava rahasumma oli H2 Gambling Capitalin arvion mukaan 286 miljoonaa euroa, mikä vastasi noin 14 %:n osuutta Suomen rahapelimarkkinasta. H2 Gambling Capitalin tätä aikaisempia vuosia koskevat arviot ovat tasoltaan korkeampia kuin Veikkaus Oy:n aikaisemmin käyttämät omat arviot, jotka perustuivat yhtiön mukaan H2 Gambling Capitalin arvion lisäksi myös muiden ulkopuolisten asiantuntijatahojen arvioihin, kyselytutkimuksiin, verkkoliikenneaineistoon, alan uutisointiin ja muihin yksittäisiin tietolähteisiin. Aikaisempien Veikkaus Oy:n käyttämien arvioiden mukaan esimerkiksi vuonna 2016 Manner-Suomen ulkopuolelle pelattiin noin 170 miljoonalla eurolla (noin 9 % osuus rahapelimarkkinasta)⁵, kun taas Veikkaus Oy:n nykyisin käyttämän H2 Gambling Capitalin arvio samalta vuodelta on 218 miljoonaa euroa (noin 11 %:n osuus rahapelimarkkinasta).

Terveysten ja hyvinvoinnin laitos selvittää suomalaisten rahapelaamista väestökyselyyn perustuvilla tutkimuksilla. Tuorein yksinoikeusjärjestelmän muutoksen kuvaamiseen liittynyt rahapelikysely kohdistui kolmen maakunnan alueen väestöön sekä Helsingissä toimivan Peliklinikan asiakkaisiin.⁶ Rahapelikyselystä tehdyn THL:n raportin mukaan yksinoikeusjärjestelmän tarjoamien rahapelien pelaaminen vähentyi 84 prosentista 82 prosenttiin vuodesta 2016 vuoteen 2017. Samaan aikaan ainoastaan PAF:n rahapelien pelaaminen (muualla kuin laivalla) lisääntyi. Raportin mukaan rahapeliongelmaan hoitoa hakevilla Peliklinikan asiakkailta yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolinen, erityisesti nettikasinopelien pelaaminen, taas lisääntyi vuonna 2017 verrattuna vuoteen 2016. Raportin mukaan on tavallista, että ongelmallisesti pelaavalla henkilöllä on internetissä yhtä aikaa lukuisia pelitilejä käytössään. Lisäksi esimerkiksi urheiluviedonlyönnin dynamiikkaan saattaa kuulua eri rahapelitarjoajien antamien kertoimien vertailu ja siten myös useiden eri pelitilien yhtäaikainen käyttäminen. Raportin mukaan on huomionarvoista, että rahapelikyselyn molemmissa tutkimusaineistoissa (väestökysely sekä Peliklinikan asiakaskysely) on vain muutamia vastaajia, jotka ovat ilmoittaneet pelaavansa pelkästään yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisia pelejä. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolinen pelaaminen vaikuttaa raportin mukaan tulevan kotimaisen rahapelaamisen lisäksi, ei korvaavan sitä.

Jaksossa 4.2 käsitellään Manner-Suomen ulkopuoliseen rahapelitarjontaan liittyviä rahapelihaittoja.

⁵ Ks. Johanna Järvinen-Tassapoulos (toim.), Suomalaisen rahapelaamisen tilannekatsaus 2017. THL, s. 72.

⁶ Anne Salonen ym., Rahapelaaminen, rahapelihaitat ja rahapelien markkinointiin liittyvät mielipiteet kolmessa maakunnassa. Rahapelikyselyn 2016–2017 perustulokset yksinoikeusjärjestelmän uudistuksessa. Raportti 4/2019, THL. Anne Salonen ym., Peliklinikan asiakkaiden rahapelaaminen, rahapelihaitat ja rahapelien markkinointiin liittyvät mielipiteet. Rahapelikyselyn 2016–2017 perustulokset yksinoikeusjärjestelmän uudistuksessa. Raportti 5/2019, THL.

Kanavoinnilla tarkoitetaan rahapelikysynnän ohjaamista luvalliseen ja säänneltyyn rahapelitarjontaan.⁷ EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on käsitelty edellytyksiä, joiden nojalla kanavoinnin katsotaan olevan mahdollista. Oikeuskäytäntöä käsitellään tarkemmin seuraavassa jaksossa. Yksinoikeusjärjestelmässä kanavointi tarkoittaa sitä, että rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen perustuvasta politiikasta huolimatta yksinoikeustoimijalla voidaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan sallia laajan pelivalikoiman tarjoaminen, tietynlainen mainonta ja turvautuminen uusiin jakeluteknikoihin luotettavan ja houkuttelevan vaihtoehdon muodostamiseksi luvattomalle tai kielletylle rahapelitarjonnalle. EU-tuomioistuimen mukaan valittua rahapelipolitiikkaa ei voida kuitenkaan katsoa täytännötön pantavan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti, mikäli jäsenvaltio harjoittaa rahapeli-toiminnan voimakasta laajentamispolitiikkaa yllyttämällä ja rohkaisemalla liiallisesti kuluttajia osallistumaan rahapeleihin.

3.2 Kanavointi yksinoikeusjärjestelmässä EU-oikeuden näkökulmasta

Sisäministeriön teettämässä erillisessä, Veikkaus Oy:n rahapeli-toiminnan kansainvälisen yhteistyön edellytyksiä koskevassa EU-oikeudellisessa selvityksessä todetaan, että rahapelien sääntelyn osalta EU-oikeus antaa jäsenvaltioille merkittävää harkintavaltaa niin kauan, kun ne huomioivat EU-tuomioistuimen palvelujen tarjoamista ja sijoittautumisvapautta koskevassa oikeuskäytännössä esittämät tulkinnat. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä korostuu vaatimus rajoitusten johdonmukaisuudesta suhteessa oikeuskäytännössä hyväksytyihin tavoitteisiin sekä tästä tehtävä kokonaisarviointi kansallisissa tuomioistuimissa. Perusteltujen rajoitusten on EU-oikeuden suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oltava oikeasuhteisia. Arvioitaessa palveluiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia on palveluja rajoittavan lainsäädännön lisäksi huomioitava lainsäädännön antamisen jälkeen tapahtunut kehitys. Rajoitukseen vetoavilla viranomaisilla on velvollisuus esittää näyttöä sekä perusteluista että niiden oikeasuhteisuudesta.

Jäsenvaltiot määrittelevät itse järjestelmänsä tavoitteet sekä vaadittavan suojan tason. Selvityksen mukaan tehokas, toteutunut valvonta on merkityksellistä arvioidessa yksinoikeusjärjestelmän oikeutusta, mutta mikään tietty valvonnan taso ei kuitenkaan ole ehdoton edellytys yksinoikeudelle. Jäsenvaltio voi perustellusti nostaa tai laskea suojan tasoa ilman, että yksinoikeus vaarantuisi, tai vapauttaa markkinoita osin tai kokonaan. Jäsenvaltio voi perustellusti myös muuttaa yksinoikeusyhtiön sääntelyä, jos se katsoo, että vallitsevissa

⁷ Kanavoitinta ja kanavoitumista voidaan toisaalta tarkastella myös kotimaan markkinan sisällä, jossa kulutusta tulisi arpajaislain tavoitteiden mukaisesti ohjata Veikkaus Oy:n pelitarjonnassa vähemmän haitalliseen pelaamiseen rahapelaamiseen liittyvien haittariskien minimoimiseksi.

olosuhteissa muutos on tarpeen oikean suojan tason takaamiseksi. Vaikka jäsenvaltio voi pitkälti itse määrittellä vaadittavan suojan tason, sen on kuitenkin toteutettava tätä johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti. Perustelu ei ole uskottava, jos muuten keskenään samankaltaisten pelien osalta poiketaan tästä suojan tasosta. Kansainvälisen yhteistyön osalta selvityksessä todetaan myös olevan epäselvää, voidaanko yksinoikeutta perustella monopoliyhtiön tiukalla valvonnalla, jos peliyhtiön ulkomainen toiminta on tosiasiallisesti valvonnan ulottumattomissa. Jos jäsenvaltion viranomaiset katsovat, että tietyissä peleissä ei ole mahdollista taata riittävää valvontaa, ei niitä voida myöskään EU-oikeuden johdonmukaisuusvaatimuksen takia hyväksyä.

Ulkomaisen yhteistyön osalta keskeiseksi kysymykseksi muodostuu se, onko toiminta perusteltua kanavointia lailliseen ja valvottuun toimintaan vai pyritäänkö laajenemisella taloudellisiin tavoitteisiin ja luomaan uutta kysyntää. Erityisen tärkeää on varmistaa, että oikeuskäytännössä esiintyvät reunaehdot kanavointitarpeesta ja kysynnän siirtämiseksi toteutetun toiminnan tosiasiallisista vaikutuksista toteutuvat.

Selvityksen mukaan yksinoikeusjärjestelmä voi vaarantua kansainvälisen yhteistyön johdosta, jos toiminta ei johdonmukaisesti pyri saavuttamaan ilmoitettuja ja hyväksyttäviä tavoitteita. Mikään yksittäinen tekijä harvoin kuitenkaan johtaa selvityksen mukaan siihen johtopäätökseen, että toiminta on epäjohdonmukaista. Toiminnan johdonmukaisuutta arvioidaan aina tapauskohtaisesti.

Vaikka rahapelitoiminnan laajentaminen voisi olla mahdollista EU-oikeuden näkökulmasta, nykytila on selvityksen mukaan turvallisin vaihtoehto, sillä useita voimassa olevan sääntelyn yksityiskohtia on jo arvioitu ja hyväksytty EU-oikeuden näkökulmasta. Muutokset sääntelyyn edellyttävät arviointia siitä, voidaanko yksinoikeutta edelleen perustella. Selvityksen mukaan on täysin mahdollista, että ulkomaisen peliyhteistyön yksityiskohdat muodostuvat sellaisiksi, etteivät arpajaislain valvonta- ja soveltamiskäytännöt kokonaisuutena arvioiden enää pyri EU-oikeuden kanssa yhteensopivien tavoitteiden toteuttamiseen. Mitä enemmän yksinoikeusyhtiön toiminta suljetuilla markkinoilla muistuttaa kilpailtujen markkinoiden aggressiivista tarjontaa, sitä vaikeampaa yksinoikeutta on perustella haittojen vähentämisellä.

Yhteistyötä ja sen tuloksia tulee arvioida tapauskohtaisesti rahapelipoliittisten tavoitteiden näkökulmasta. Vaikka kulutuksen kanavointi lailliseen tarjontaan voi edellyttää houkuttelevaa tarjontaa ja uusienkin tuotteiden kehittelyä sekä maltillista mainontaa, tätä toimintaa on seurattava tarkkaan niin, ettei siitä seuraa yksinoikeusjärjestelmän suojelutavoitteita vaarantavaa taloudellisiin syihin perustuvaa kasvuhakuista laajentumista.

EU-oikeudellisen selvityksen mukaan arvio siitä, että Veikkaus Oy:n yhteistyötahona voitaisiin hyväksyä ainoastaan toisen jäsenvaltion yksinoikeusyhtiö, ei perustu

EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Jos toiminta on johdonmukaista ja yksinoikeusjärjestelmän EU-oikeudellisten reunaehtojen mukaista, yhteistyötä voidaan tehdä myös muiden kuin toisten jäsenvaltioiden yksinoikeusyhtiöiden kanssa. Riskit suojelutavoitteiden vastaisesta, epäjohdonmukaisesta toiminnasta voivat kuitenkin EU-oikeudellisen selvityksen mukaan olla pienempiä yksinoikeusyhtiöiden toteuttamassa yhteistyössä.

3.3 Kansainvälinen yhteistyö pelien kehittämissä

3.3.1 Yleistä kansainvälisestä pelikehitysyhteistyöstä

Selvitettävä asiakokonaisuus liittyy hallituksen linjaukseen, jonka mukaan on tärkeää, että kansallisessa lainsäädännössä ei luoda tarpeettomia esteitä esimerkiksi kansainvälisen yhteistyön sallimiselle pelien kehittämissä. Veikkaus Oy on käynnistänyt kansainvälisen yhteistyön rahapelien kehittämissä viiden ulkomaisen rahapeliyhtiön kanssa. Veikkaus Oy, Svenska Spel, Norsk Tipping, Danske Lotteri Spil, Camelot UK Lotteries sekä La Française des Jeux ovat vuonna 2017 sopineet innovaatioyhteistyöstä ja perustaneet rahapelejä innovoivan hautomon CoLabin tuotekehityksen edistämiseksi. Yhteistyössä keskitytään niihin tuotteisiin, joissa kaikilla kuudella yhteistyössä mukana olevilla yhtiöillä on kotimaassaan yksinoikeusasema. CoLab-yhteistyön lisäksi Veikkaus Oy on syksyllä 2018 solminut kolmen ulkomaisen rahapeliyhtiön kanssa sopimuksen yhteistyöyrityksen perustamisesta. Yhtiössä ovat Veikkaus Oy:n lisäksi mukana Danske Lotteri Spil, Française des Jeux ja Norsk Tipping. Uuden yhtiön nimi on Lotteries Entertainment Innovation Alliance AS (LEIA). Yhteistyön tavoitteena on kehittää uudentyypisiä pelejä ja tarjota kunkin rahapeliyhtiön asiakkaille entistä parempi pelien valikoima. Pelien tarjoamisessa käytettävä pelijärjestelmä sijaitsee Ranskassa ja sitä hallinnoi Française des Jeux.⁸ Veikkaus Oy:n mukaan kyseisessä pelijärjestelmässä toteutettujen pelien toimeenpano Suomessa edellyttää sitä, että arvonta voidaan suorittaa Suomen rajojen ulkopuolella.

3.3.2 Johtopäätöksiä

Arpajaislakiin ei sisälly säännöksiä Veikkaus Oy:n mahdollisuudesta tehdä pelikehittelyyn liittyvää kansainvälistä yhteistyötä. Selvityksessä ei ole tullut esille, että lainsäädäntö olisi esteenä pelien kehittämissä kansainvälisessä yhteistyössä. Siltä osin kun yhteistyö sisältää rahapelien yhteistä toimeenpanoa, esimerkiksi yhteispoolipelien muodossa, tulevat sovellettavaksi arpajaislain säännökset arvontajärjestelyjen hyväksymisestä. Jäljempänä jaksossa 3.4 käsitellään kansainvälisiä yhteispoolipelejä ja jaksossa 3.5 käsitellään pelijärjestelmän sijaintipaikkaan liittyviä erityisiä näkökohtia. Siltä osin kun kansainvälisessä

⁸ Veikkaus Oy:n tiedotteet 6.7.2017 ja 27.11.2018.

yhteistyössä kehitetyt rahapelit on tarkoitus toimeenpanna Veikkaus Oy:n toimesta kansallisesti, edellyttäen tämä kunkin rahapelin osalta Veikkaus Oy:n pelisääntöistä annetun asetuksen noudattamista ja tarvittaessa sen muuttamista.

EU-oikeudellisessa selvityksessä todetaan, ettei EU-oikeus yksiselitteisesti kiellä kansainvälistä pelikehitystoimintaa. Rahapelitoiminnan laajentaminen ja kehittäminen perustuu erityisesti EU-tuomioistuimen kanavoitinta arvioivaan oikeuskäytäntöön. Yhteistyön ensisijainen riski on se, että toiminta ei ole johdonmukaista EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Pelikehitysyhteistyön osalta tämä merkitsee sitä, että sen tarkoituksena ei voi olla kielletyllä tavalla uuden kysynnän luominen eikä kasvuhakuinen laajentuminen, vaan pyrkimys sallitulla tavalla kanavoimaan pelaamista lailliseen ja valvottuun toimintaan. Toisaalta tarve kanavoida pelaamista, jolla pelikehitysyhteistyötä perustellaan, on EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perusteltava sillä, että kysyntä kohdistuu jäsenvaltioissa luvattomasti tarjottuihin peleihin. Ilman näitä ei ole olemassa kanavoitintarvetta. Kanavoitintarve koskee Suomessa erityisesti vedonlyöntipelejä sekä sähköisessä toimintaympäristössä toimeenpantavia kasino- ja raha-automaattipelejä.

Yksinoikeusjärjestelmä voi vaarantua kansainvälisen yhteistyön johdosta, jos tällainen toiminta on ristiriidassa yksinoikeuden perusteluina ilmoitettuihin tavoitteisiin nähden. On mahdollista, että pelikehitystyön tuloksena toteutettavia uusia pelimuotoja voidaan perustella todellisella tarpeella kanavoida kysyntää yksinoikeusyhtiön tarjoamiin palveluihin. Veikkaus Oy:n taloudelliset intressit ja yleishyödyllisiin tarkoitukseen käytettävän tuoton tavoittelu eivät kuitenkaan voi olla perusteena kansainväliselle yhteistyölle. EU-oikeudellisessa selvityksen mukaan taloudellisina tavoitteina on pidetty EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä esimerkiksi toiminnan aggressiivista markkinointia, pelitoiminnan laajentamista, tulojen merkitystä valtion talouteen tai muodollisesti edellytetyn valvonnan tosiasiallista puutteellisuutta.

3.4 Kansainväliset yhteispoolipelit

3.4.1 Yleistä kansainvälisistä yhteispoolipeleistä

Selvitettävä asiakokonaisuus liittyy hallituksen linjaukseen, jonka mukaan on tärkeää, ettei kansallisessa lainsäädännössä luoda tarpeettomia esteitä esimerkiksi hevosurheiluun liittyvässä kansainvälisessä yhteispoolipelaamisessa. Arpajaislain 62 §:n 5 momentin mukaan ulkomailla toimeenpantavina arpajaisina ei pidetä rahapelejä, joiden toimeenpanoon osallistuu Veikkaus Oy. Säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa kotimaisen rahapeliyhteisön osallistuminen eri rahapeliyhtiöiden kansainvälisenä yhteistyönä toimeenpantaviin arvontoihin. Tällaisia Veikkaus Oy:n yhteistyössä ulkomaisten rahapeliyhtiöiden kanssa toimeenpanemia rahapelejä ovat tällä hetkellä Veikkaus Oy:n yhdessä usean kansallisen

rahapeliyhteisön yhteistyönä toimeenpanemat Vikinglotto ja Eurojackpot sekä Veikkaus Oy:n yhdessä itävaltalaisen rahapeliyhtiön kanssa sähköisesti toimeenpanema pokeripeli. Arpajaislain 43 §:n 3 momentin mukaan sisäministeriö hyväksyy 62 §:n 5 momentissa tarkoitettujen rahapelien valvontajärjestelyt.

Sisäministeriössä on vireillä Veikkaus Oy:n esitys yhteispooliin pelattavien totopelien valvontajärjestelyjen hyväksymisestä. Kansainväliseen yhteispooliin pelattavaan totopeliin osallistuu useampi kansallinen rahapeliyhtiö. Kukin peliin osallistuva rahapeliyhtiö myy peliä oman maansa kuluttajille. Peliyhtiöiden keräämät osallistumismaksut yhdistetään pelin järjestävän rahapeliyhtiön pelijärjestelmässä yhdeksi pooliksi, josta voitonjako suoritetaan. Voitonjako (kertoimet ja voitto-osuudet) on sama kaikissa yhteispooliin osallistuneissa maissa.

Veikkaus Oy:n mukaan yhtiön tavoitteena on voida osallistua myös urheilupelien yhteispooleihin sekä pelin järjestävänä isäntäyhtiönä että peliin osallistuvana rahapeliyhtiönä voidakseen toimia kilpailukykyisesti. Samasta syystä Veikkaus Oy:n mukaan sen tulisi voida liittyä myös digitaalisten pöytä- ja automaattipelien pelitoimittajien tarjoamiin kansainvälisiin yllätysvoittoluonteisiin jackpot-pooleihin, mikä merkitsisi näissä peleissä nykyistä huomattavasti korkeampien jackpotvoittomahdollisuuksien tarjoamisen Veikkaus Oy:n sähköisen pelisivuston kautta pelaaville asiakkaille.

Lottotyypisten onnenpelien osalta Veikkaus Oy katsoo, että sen tulee voida liittyä uusiin kansainvälisiin konsortioihin laajentaakseen pelitarjontaansa uusilla isojen pottien onnenpeleillä ja kansainvälisillä arvoilla. Uudella tarjoamalla yhtiöllä on tarkoitus parantaa viikoittaista sekä päivittäistä onnenpelitarjontaa vastaamaan kansainvälisesti kasvavaan kilpailuun jota luovat verkossa toimivat "lottovedonlyöntiä" tarjoavat yhtiöt. Veikkaus Oy tarvitsee sen mukaan lisäksi mahdollisuuden kehittää olemassa olevia kansainvälisenä yhteistyönä toimeenpantavia onnenpelejä (Eurojackpot, Vikinglotto) esimerkiksi pottitasojen korotuksen sekä viikoittaisten arvontamäärien kohdalla. Sen lisäksi Veikkaus Oy haluaa kehittää näitä pelejä jatkossa niin, että niistä tulee niin sanottuja hybridipelejä. Esimerkkejä tällaisesta ovat rahapelit, joissa osa pelaajan panoksesta osallistuu kansainvälisenä yhteistyönä toimeenpantavaan lottopeliin ja osa sähköiseen rahapika-arpaan tai välittömään henkilökohtaiseen arvontaan.

Lisäksi edellä mainitussa LEIA-yhteistyössä on suunniteltu mahdollisuutta toimeenpanna myös yhteispoolipelejä. Sisäministeriössä ei kuitenkaan ole tällä hetkellä vireillä muita Veikkaus Oy:n esityksiä arvontajärjestelyjen hyväksymisestä kuin edellä mainittu yhtiön esitys yhteispooliin pelattavien totopelien valvontajärjestelyjen hyväksymisestä.

3.4.2 Johtopäätöksiä

EU-oikeudellisessa selvityksessä todetaan, ettei EU-oikeus yksiselitteisesti kiellä hevosurheiluun liittyvää kansainvälistä yhteispoolipelaamista. Kuten edellä kansainvälisestä yhteistyöstä pelikehittelyn osaltakin on todettu, samat EU-oikeudelliset reunaehdot koskevat myös kansainvälistä yhteistoimintaa rahapeliin toimeenpanossa. Rahapelitoiminnan laajentaminen ja kehittäminen perustuu erityisesti EU-tuomioistuimen kanavointia arvioivaan oikeuskäytäntöön. Yhteistyön ensisijainen riski on se, että toiminta ei ole johdonmukaista EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Pelien toimeenpanoa koskevan kansainvälisen yhteistyön osalta tämä merkitsee sitä, että sen tarkoituksena ei voi olla kielletyllä tavalla uuden kysynnän luominen, vaan pyrkimys sallitulla tavalla kanavoimaan pelaamista lailliseen ja valvottuun toimintaan. Toisaalta tarve kanavoida pelaamista, jolla rahapeliin toimeenpanoa kansainvälisenä yhteistyönä perustellaan, on EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perusteltava sillä, että kysyntä kohdistuu jäsenvaltioissa luvottomasti tarjottuihin peleihin. Ilman näitä ei ole olemassa kanavointitarvetta. Kanavointitarve koskee Suomessa erityisesti vedonlyöntipelejä sekä sähköisessä toimintaympäristössä toimeenpantavia kasino- ja raha-automaattipelejä.

Yksinoikeusjärjestelmä voi vaarantua kansainvälisen yhteistyön johdosta, jos tällainen toiminta on ristiriidassa yksinoikeuden perusteluina ilmoitettuihin tavoitteisiin nähden. On mahdollista, että kansainvälistä yhteistyötä rahapeliin toimeenpanossa voidaan perustella todellisella tarpeella kanavoida kysyntää yksinoikeusyhtiön tarjoamiin palveluihin. Veikkaus Oy:n taloudelliset intressit ja yleishyödyllisiin tarkoituksiin käytettävän tuoton tavoittelu eivät kuitenkaan voi olla perusteena rahapeliin toimeenpanolle kansainvälisenä yhteistyönä.

EU-oikeudellisen selvityksen mukaan yhteistyötä voidaan tehdä myös muiden kuin toisten jäsenvaltioiden yksinoikeusyhtiöiden kanssa. Toiminnan on kuitenkin tässäkin tapauksessa oltava johdonmukaista yksinoikeusjärjestelmälle ilmoitettujen perusteiden kanssa. Toimintaan voi myös liittyä suurempia riskejä kuin yksinoikeusyhtiöiden väliseen yhteistyöhön.

Kysymys kansainvälisten yhteispoolipelien hyväksyttävyydestä tulee arvioitavaksi myös rahapeliin toimeenpanon valvonnalle asetettujen edellytysten kannalta. Arpajaislain mukaan rahapeliin toimeenpanoa valvotaan rahapeleihin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentämiseksi. Rahapeliin tietotekninen valvonta on suunniteltu niiden kansallista toimeenpanoa varten. Tietotekninen valvonta muodostaa keskeisen osan rahapeliin toimeenpanon valvonnasta. Suomessa valvontaa varten on luotu kattava ja luotettava tietotekninen järjestelmä, joka näyttäisi olevan kansainvälisessä vertailussa erityislaatuinen nimenomaan kokonaisvaltaisuutensa ja aukottomuutensa ansiosta.

Esimerkiksi kansainvälisissä yhteispooliin pelattavissa totopeleissä Poliisihallitus voi luotettavasti valvoa Veikkaus Oy:n pelaajien pelaamat rivit ja sitä kautta näiden pelaajien osalta saadaan voittavien rivien lukumäärä luotettavalla tavalla. Yhteispooliin osallistuvien ulkomaisten rahapeliyhtiöiden pelaajien osalta Poliisihallitus saa sisällöltään erilaista tietoa ja luotettavuudeltaan eritasoista tietoa kuin mitä Veikkaus Oy:n yksin toimeenpanemista rahapeleistä saadaan, eikä kaiken ulkomailta saadun tiedon eheyttä ja koskemattomuutta voida varmistaa. Poliisihallituksen mukaan luotettavien tietojen puutteen johdosta yhteispoolipelien valvontaa ei ole mahdollista järjestää läheskään samalle tasolle kuin kansallisten totopelien.

EU-oikeudellisen selvityksen mukaan mikään tietty valvonnan taso ei ole ehdoton edellytys yksinoikeudelle. Tiukka valvonta on yksi keskeinen tapa, jolla yksinoikeus erottuu toimilupajärjestelmästä, jonka takia siitä luopuminen voisi heikentää yksinoikeusjärjestelmän perusteltavuutta. Jos viranomaiset katsoisivat, että vähemmän vaativat valvontatoimenpiteet saavuttaisivat riittävän suojan tason ja järjestelmällä pyrittäisiin hyväksytyihin tavoitteisiin johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti, yksinoikeudet voisivat edelleen olla perusteltavissa.

Sisäministeriössä vireillä oleva Veikkaus Oy:n esitys kansainvälisten yhteispooliin pelattavien totopelien valvontajärjestelyjen hyväksymisestä voisi rahapelipoliittisesti olla hyväksyttävissä, sillä kyse ei näyttäisi olevan sellaisesta kasvuhakuisesta taloudellisiin syihin perustuvasta rahapeli-toiminnan laajentumisesta, johon sisältyisi merkittäviä riskejä yksinoikeusjärjestelmän vaarantumisesta. Valvontajärjestelyjen hyväksyminen edellyttää, että riittävä valvonta on käytännössä toteutettavissa. Lisäksi pelien toimeenpano saattaa edellyttää sisäministeriön asetuksella annettujen Veikkaus Oy:n pelisääntöjen muuttamista.

Muiden mahdollisten yhteispoolipelien osalta yhteistyö voi sen sijaan sisältää merkittäviäkin riskejä ja tällöin arvioitavaksi tulevat erityisesti EU-oikeudelliset reunaehdot, jotka liittyvät yksinoikeusjärjestelmän perusteisiin. Toiminta ei esimerkiksi saa olla taloudellisiin syihin perustuvaa. EU-oikeudellisessa selvityksessä todetaan, että nykytila olisi yksinoikeusjärjestelmän perusteiden näkökulmasta turvallisin vaihtoehto, vaikka kansainvälinen yhteistyö voisikin sinänsä olla mahdollista EU-oikeuden näkökulmasta. Muuta kansainvälistä yhteistyötä tulee arvioida tapauskohtaisesti EU-oikeuden näkökulmasta eikä totopelejä koskevasta ratkaisusta voida siten tehdä yleistävää johtopäätöstä, että yhteispoolipelaaminen olisi kaikkien rahapelien osalta yksinoikeusjärjestelmässä mahdollista.

3.5 Veikkaus Oy:n pelijärjestelmien sijaintipaikat

3.5.1 Veikkaus Oy:n pelijärjestelmät ja rahapelien tietotekninen valvonta

Selvitettävä asiakokonaisuus liittyy hallituksen linjausten kirjaukseen, jonka mukaan ei ole tarkoituksenmukaista, ettei nykyteknologiaa voitaisi hyödyntää esimerkiksi asettamalla tarpeettomia vaatimuksia pelijärjestelmän sijaintipaikalle. Pelijärjestelmien sijaintipaikkakysymys liittyy rahapelien toimeenpanon valvontaan, jonka perusteista ja toimivaltaisesta viranomaisesta säädetään arpajaislaissa. Arpajaislain mukaan rahapelien toimeenpanoa valvotaan rahapeleihin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä rahapeleistä aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentämiseksi. Rahapelien toimeenpanon valvonnassa on arpajaislain mukaan käytettävä tarvittaessa sähköisiä valvontajärjestelmiä. Poliisihallitus vastaa rahapelien toimeenpanon valtakunnallisesta valvonnasta. Poliisihallituksessa rahapelien toimeenpanon valvonnasta vastaa arpajaishallinto.

Veikkaus Oy:llä on useita pelijärjestelmiä eri peliryhmiä varten (esimerkiksi raha-automaatti- ja kasinopelit, veikkaus- ja vedonlyöntipelit). Yksittäisessä peliryhmässä voi olla käytössä useita pelijärjestelmiä. Pelijärjestelmä on käytännössä järjestelmä, joka tarjoaa pelaajalle itselleen tai asiamiehen välityksellä käyttöliittymän yksittäiseen rahapeliin. Rahapelin käyttöliittymässä pelaaja tekee panostuksen, mahdollisia valintoja ja saa rahapelin tuloksen. Osa pelijärjestelmistä on Veikkaus Oy:n omia ja osan niistä Veikkaus Oy on hankkinut ulkoisilta pelijärjestelmätoimittajilta. Pelijärjestelmät sijaitsevat siten useissa eri fyysisissä paikoissa Suomessa.

Rahapelien toimeenpanoa valvotaan muun ohella myös tietoteknisen valvonnan keinoin. Tietotekninen valvonta perustuu pääosin oikeellisuusvalvontaan eli siihen, että rahapelitapahtumiin liittyvä tieto siirtyy muuttumattomana Poliisihallituksen valvontajärjestelmään. Rahapelitapahtumia ovat rahapeliin osallistuvan pelaajan panostus, pelaajan valinnat sekä rahapelin tulos. Valvontajärjestelmä on kokonaisuus, joka muodostuu lähellä edellä mainittuja pelijärjestelmiä sijaitsevista edustapalvelimista ja Poliisihallituksen arpajaishallinnossa sijaitsevasta keskusjärjestelmästä. Rahapelitapahtumia koskeva tieto siirtyy lähes reaaliaikaisesti Veikkaus Oy:n pelijärjestelmästä siihen liitetyle edustapalvelimelle, josta tieto siirretään edelleen keskusjärjestelmään.

Tiedon muuttumattomuuden lisäksi Poliisihallitus edellyttää rahapelitapahtumia koskevalta tiedonsiirrota eheyttä, nopeutta sekä luotettavuutta. Eheys tarkoittaa, että kaikki valvonnalle siirrettäväksi aiottu tieto rahapelitapahtumista myös siirtyy sinne. Tiedonsiirron nopeuden lisäksi valvonta pyrkii mahdollisimman riskittömään ratkaisuun, joka ei vaikuta rahapelaajan pelikokemukseen. Luotettavuus tarkoittaa tiedonsiirron katkottomuutta, jolloin voidaan varmistua siitä, että kaikki rahapelitapahtumatiedot siirtyvät valvontajärjestelmään.

Poliisihallituksen hallussa olevaan rahapelitapahtuma-aineistoon voidaan tukeutua esimerkiksi häiriötilanteissa tai epäilyissä väärinkäyttötilanteissa, jolloin valvova viranomainen voi tutkia Veikkaus Oy:n pelijärjestelmän toimintaa ja rahapelaajan tekemiä valintoja rahapelitilanteissa. Näillä toimilla Poliisihallitus pyrkii lain tavoitteiden mukaisesti takaamaan pelaajan oikeusturvan toteutumisen sekä estämään mahdollisia väärinkäytöksiä ja rikoksia. Tarvittaessa rahapelitapahtuma-aineiston tietoja käytetään Poliisihallituksen antamien ratkaisusuositusten ja lausuntojen perustana.

Tietotekniseen valvontaan liittyy myös henkilötietojen suojaan liittyviä kysymyksiä. Veikkaus Oy:n pelijärjestelmästä siirtyvät Poliisihallitukselle peliaineiston mukana pelaajan tiedoista pelaajatunniste (Veikkaus Oy:n pelijärjestelmän sisäinen tunniste, jolla Veikkaus Oy linkittää omassa toiminnassaan pelitapahtumat Veikkaus Oy:n asiakasrekisterissä oleviin pelaajan tarkempiin tietoihin), Veikkaus-kortin numero (asiakasnumero) sekä voittojen maksua varten pelaajan tilinumero (vain tietyissä tapauksissa, ei esimerkiksi Veikkaus Oy:n pelipalvelussa verkon välityksellä pelattaessa). Näiden tietojen on katsottu olevan henkilötietoja ja niiden käsittely määriteltyä käyttötarkoitusta varten muodostaa henkilörekisterin. Kesäkuun 2019 alusta voimaan tulevassa henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annetun lain (616/2019) 12 §:ssä on säädetty Poliisihallituksen oikeudesta käsitellä näitä tietoja siinä määrin kuin se on tarpeen valvontatehtävän suorittamiseksi.

3.5.2 Arvontamenettelyyn liittyvä tietotekninen valvonta

Veikkaus Oy:n sähköiseen arvontaan perustuvissa numeroveikkauspeleissä kuten Kennossa, Sykkeessä, Poreessa, Lomatonnissa, Jokerissa, eBingossa ja Tähdennennossa arvonta suoritetaan pelaajan päätyttyä Poliisihallituksen hyväksymällä arvontajärjestelmällä. Tietoteknisesti arvonta tapahtuu siten, että Veikkaus Oy:n pelijärjestelmä lähettää pyynnön Poliisihallituksen sähköiselle allekirjoituspalvelulle arvannon satunnaisuuden tuottamiseksi. Sähköinen allekirjoituspalvelu muodostaa peliaineistosta satunnaisuuden, jonka perusteella Veikkaus Oy:n pelijärjestelmän algoritmi muodostaa arvannon tuloksen.

Veikkaus Oy:n sähköisesti välitettävissä kasinopeleissä, kuten raha-automaateissa, jotka perustuvat pelihetkellä tapahtuvaan henkilökohtaiseen arvontaan, arvannon tulos muodostetaan edellä kuvatun mukaisesti silloin, kun kyse on Veikkaus Oy:n itsensä tuottamista rahapeleistä. Sen sijaan Veikkaus Oy:n ulkomaisilta pelituottajilta hankkimissa henkilökohtaiseen arvontaan perustuvissa rahapeleissä arvontatuloksen satunnaisuuden tuottaa arvontatuloksen muodostamista varten Poliisihallituksen sähköisen allekirjoituspalvelun sijaan ulkomaisen pelituottajan oma satunnaislähde. Tässäkin tilanteessa itse pelijärjestelmät, joista pelitiedot siirtyvät valvonnan järjestelmään, sijaitsevat Suomessa.

3.5.3 Pelijärjestelmien sijoittamista koskevat Veikkaus Oy:n tavoitteet

Veikkaus Oy:n tavoitteena on siirtyä laajasti pelijärjestelmiä koskevissa tietoteknisissä ratkaisuissa pilvialustateknologiaan. Näissä ratkaisuissa Veikkaus Oy:n pelijärjestelmät eivät sijaitisi Veikkaus Oy:n omissa tai toimittajien fyysisissä tiloissa Suomessa, vaan pelijärjestelmien toteutuksessa ja sijaintipaikassa voitaisiin hyödyntää EU/ETA-alueella sijaitsevia julkisesti tarjolla olevia pilvipalveluja. Veikkaus Oy hakee näillä ratkaisuilla erityisesti kustannustehokkuutta sekä tietoteknistä tehokkuutta ja liiketoiminnallista joustavuutta. Muiden kuin pelijärjestelmien osalta Veikkaus Oy hyödyntää jo tällä hetkellä pilvialustateknologiaa. Esimerkiksi osa Veikkaus Oy:n asiakasjärjestelmien palveluista on toteutettu julkisiin pilvipalveluihin perustuen.

3.5.4 Pilvipalveluiden ja pilvipalveluteknologian hyödyntäminen julkisessa hallinnossa

Julkisen valta on siirtymässä järjestelmäarkkitehtuurissaan enenevässä määrin pilvipalveluiden tai pilvipalveluteknologian käyttäjäksi. Valtiovarainministeriö on 18.1.2019 julkaissut linjaukset julkisen hallinnon pilvipalveluista.⁹

Linjaukset määrittävät, miten julkisen hallinnon organisaation omistamaa tietoa voidaan käsitellä pilvipalveluissa. Linjausten mukaan kun pilvipalvelun sijainti etäänny Suomesta Euroopan unionin ja sen ulkopuolelle, sekä kun hallinta siirtyy omista käsistä muille viranomaisille ja yksityisille toimijoille, linjauksissa tarkemmin määritellyt palveluhyötyyn ja -takuuseen liittyvät riskit muuttuvat ja riskienhallinnan merkitys kasvaa. Maantieteellisestä sijainnista riippuen toimijoilla ja viranomaisilla saattaa olla erilaisia lainsäädännöstä johtuvia oikeuksia käsitellä ja luovuttaa tietoa. Tällöin erityisesti teknisen ja hallinnollisen tietoturvan merkitys korostuu. Kun tieto ja palvelut sijaitsevat muualla on otettava huomioon muun muassa sovellettava lainsäädäntö, tietoliikenne tiedon saatavuuden osalta sekä luottamuksellisuuden, eheyden, saatavuuden ja kiistämättömyyden varmistaminen. Asiakasorganisaatio pystyy vaikuttamaan riskeihin pääsääntöisesti palvelutasosopimuksin ja niiden toteutuksen valvonnan kautta.

Valtiovarainministeriön linjausten mukaan mikäli pilvipalvelu tai pilvipalveluteknologia tarjoaa parhaan palveluhyödyn ja -takuun, eikä muita esteitä ole, tulisi se ensisijaisesti valita. Myös ei-julkista tietoa voi käsitellä julkisessa pilvipalvelussa, kun tietoturva ja -suoja on asianmukaisesti toteutettu ja todennettu.

Myös Poliisihallitus on antanut huhtikuussa 2019 ohjeen pilvipalveluiden käytöstä poliisin ICT-ratkaisuissa. Ohje määrittelee poliisin linjaukset pilvipalveluiden käytöstä. Ohjeen

⁹ Valtiovarainministeriön julkaisu 35/2018.

mukaan pilvipalveluiden erityispiirteet tuovat palveluihin riskejä, jotka liittyvät keskeisesti tiedon hallintaan ja tietosuojaan. Pilvipalvelulle keskeistä on palvelun ulkoistaminen ulkopuolisen toimijan hoidettavaksi, mikä luo itsessään tietoturvariskin. Pilvipalveluiden hankintaan ja käyttöön liittyviä riskejä on kuitenkin ohjeen mukaan mahdollista hallita usealla tavalla. Se vaatii erityisesti sopimushallintaa ja perinteisiä palveluita tarkempaa tietoturvan hallintaa. Pilvipalveluiden käyttäminen ei ole oletusarvoinen ratkaisu, vaan sen valinta perustuu aina tapauskohtaisesti tehtyyn riski-hyöty -arvioon, jossa riskien ja hyötyjen tasapaino on saavutettavissa.

3.5.5 Johtopäätöksiä

EU-oikeudellisessa selvityksessä todetaan, ettei EU-oikeus yksiselitteisesti kiellä palvelimien sijaintia koskevan sääntelyn keventämistä siitä huolimatta, että jäsenvaltio ei aiemmin olisi pitänyt näitä toimenpiteitä tarkoituksenmukaisina. Jäsenvaltio voi muista olosuhteista riippuen perustellusti katsoa, että palvelimien sijaintia koskevaa sääntelyä on joko lisättävä tai vähennettävä.

Arpajaislakiin ei sisälly säännöksiä Veikkaus Oy:n pelijärjestelmistä tai säännöksiä siitä, missä niiden tulisi sijaita. Myöskään Norjassa, jossa on pääosin rahapelaamista koskeva yksinoikeusjärjestelmä, lainsäädäntöön ei sisälly säännöksiä pelijärjestelmän sijainnista. Norjan viranomaisilta saadun tiedon mukaan Norsk Tippingillä on mahdollista sijoittaa sen toimeenpääntien rahapelien pelijärjestelmiä ulkomaille.

Selvityksen perusteella vaikuttaisi siltä, että pilvipalveluteknologiaa voidaan hyödyntää aina silloin, kun käytettävä pilvipalvelu sijaitsee Suomen valtakunnan alueella. Sen sijaan pelijärjestelmän sijoittaminen ulkomaille joko fyysisenä konesalitoteutuksena tai pilviteknologia-toteutuksena edellyttää arviointia siitä, onko Poliisihallituksen valvontajärjestelmästä pelijärjestelmään toimitettava tieto (arvonnan satunnaisuuden muodostaminen) sellaista viranomaisaineistoa, jota ei voida toimittaa ulkomaille sijaitsevaan pelijärjestelmään ja toisaalta arviointia siitä, voitaisiinko valvonta tällaisissa ratkaisuissa toteuttaa luotettavasti (tiedon muuttumattomuus sekä tiedonsiirron eheys, nopeus ja luotettavuus).

Selvityksessä on tullut ilmi, että pelijärjestelmän sijoittamiseen ulkomaille voi sisältyä valvonnan luotettavuuteen sisältyviä riskejä. Näitä ovat ainakin mahdollinen kotimaista sijaintipaikkaa suurempi aikaviive tietojen siirtymisessä ulkomaille sijaitsevasta pelijärjestelmästä Poliisihallituksen valvontajärjestelmään.

Pelijärjestelmien sijoittamiselle Manner-Suomen ulkopuolelle EU- tai ETA-maihin ei vaikuttaisi olevan henkilötietojen suojaan liittyvää estettä. Henkilötietojen käsittelyä sovelletaan

EU:n tietosuojasetusta¹⁰. Asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta ja sitä täydentää tietosuojalaki (1050/2018). Henkilötietoja voidaan siirtää toiseen EU tai ETA-maahan samoilla perusteilla kuin niitä saa Suomessa luovuttaa tai käsitellä. Henkilötietojen siirtäminen unionin ulkopuolelle kolmansiin maihin on myös mahdollista asetuksessa säädetyin edellytyksin.

Jos pelijärjestelmä halutaan siirtää ulkomaille, nämä ratkaisut tulisi toteuttaa tavalla, joka ei vaaranna valvonnan arpajaislaissa säädettyä tavoitetta, ja siten, että tiedon muuttumattomuus, eheys ja luotettavuus voidaan varmistaa. Lisäksi tulisi varmistaa, että arvонnan satunnaisuus voidaan jatkossakin muodostaa Poliisihallituksen sähköisen allekirjoituspalvelun välityksellä edellä jaksossa 3.5.2 käsitellyllä tavalla.

3.6 Erilaiset maksutavat

3.6.1 Sääntely ja rahapeliä maksamisen nykykäytäntö

Selvitettävä asiakokonaisuus liittyy hallituksen linjaukseen, jonka mukaan lainsäädännön ajantasaisuutta tulee tarkastella erilaisten maksutapojen mahdollistamisen osalta. Arpajaislain ainoa maksutapoihin liittyvä säännös koskee arpajaisten velaksi toimeenpanon kieltä. Arpajaislain 10 §:n mukaan arpajaisia ei saa toimeenpanna siten, että niihin voidaan osallistua velaksi tai panttia vastaan. Ennen voimassa olevan arpajaislain säätämistä kieltä koski ainoastaan pelikasinossa pelaamista mutta kieltä laajennettiin lailla koskemaan kaikkea arpajaistoimintaa. Kiellon laajentamista on lain esitöissä (HE 197/1999 vp) perusteltu sosiaalisten haittojen vähentämistavoitteella. Arpajaisten toimeenpanemisella velaksi tarkoitetaan lain perusteluiden mukaan sitä, ettei kuluttaja saadessaan arpajaisten toimeenpanijalta tai tämän edustajalta arvan tai muun osallistumisoikeutta osoittavan tositteen maksa osallistumisesta vaadittavaa vastiketta, vaan se jää hänen velakseen. Arpajaisia ei voi lain perustelujen mukaan toimeenpanna siten, että niihin voisi osallistua luottokortilla, vaikka velkasuhde ei tällöin synnykään pelin toimeenpanijan ja pelaajan välille vaan pelaajan ja luottoyhtiön välille. Pantilla tarkoitetaan lain perustelujen mukaan kaikkia velan vakuudeksi annettavia varallisuusarvoisia etuuksia. Käteiseen rahaan rinnastetaan sekä luotottomat että luotolliset pankkikortit ja shekit.

Velaksi pelaamisen kiellon on vakiintuneessa tulkintakäytännössä katsottu estävän rahapeliä maksamisen varsinaisten luottokorttien lisäksi myös maksuaikakorteilla, jossa kortilla tehdyistä ostoksista kertynyt summa on maksettava viimeistään kortinhaltijan ja kortin myöntäjän sopimana eräpäivänä. Luottokortit mahdollistavat kortilla tehdyistä

¹⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta.

ostoksista kertyneen summan maksamisen myös sovitun eräpäivän jälkeen siten, että asiakas maksaa korkoa eräpäivän jälkeen maksamatta jättämästään summasta. Maksuaikakortteihin voi kuitenkin sisältyä automaattisesti myös luotto-ominaisuus ja joihinkin maksuaikakortteihin on haettava luotto-ominaisuutta erikseen. Usein maksukortit ovat yhdistelmäkortteja, joissa on sekä debit- että credit-ominaisuus ja tällöin asiakas valitsee ostosta maksaessaan veloitetaanko maksu korttiin liitetyltä tilitä (debit-puoli) vai vasta laskun perusteella myöhemmin (credit-puoli). Visa-electron maksukorteissa ostot veloitetaan debit-kortin tavoin suoraan korttiin liitetyltä tililtä.

Maksukortteihin on voitu liittää myös lähimaksuominaisuus. Tällöin ostosten maksu tapahtuu viemällä maksukortti lähelle maksupäätettä, jolloin maksu siirtyy myyjälle. Yhdistelmäkortilla lähimaksut veloitetaan korttiin liitetyltä pankkitililtä, mutta mikäli kortissa ei ole debit-ominaisuutta, veloitetaan lähimaksut kortin credit-puolelta. Lähimaksaminen on mahdollista myös matkapuhelimella siihen asennettua maksusovellusta käyttämällä. Tällaisia sovelluksia ovat esimerkiksi Mobile Pay, Google Pay, Apple Pay ja Pivo. Sovelluksen käyttäjä liittää maksukortin tiedot sovellukseen ja maksu kohdistuu maksukortin ominaisuuksista ja käyttäjän valinnasta riippuen joko kortin debit tai credit-puolelle.

Veikkaus Oy:n rahapelejä on mahdollista ostaa käteisellä, maksukortilla sekä puhelimeen asennetulla maksusovelluksella. Veikkaus Oy:n asiamiesten kassapäätteet estävät Veikkaus Oy:n rahapelien maksamisen maksukortin tai puhelimen maksusovellukseen liitetyn maksukortin credit-puolella. Samoin Veikkaus Oy on estänyt maksun vastaanottamisen maksukortin credit-puolelta sellaisissa raha-automaateissa, joihin on liitetty korttimaksamisen mahdollistava maksupäätte. Toistaiseksi raha-automaatilla ei voi maksaa pelaamista puhelimeen asennetulla maksusovelluksella.

Veikkaus Oy:n sähköisessä rahapelaamisessa pelaaja maksaa rahapeliä koskevan osallistumismaksun pelitilillään olevilla varoilla. Pelaaja siirtää pelitilille varoja pelitilille liittämälleen pankkitililtä tilisiirtona verkkopankin kautta. Pelitiliin on mahdollista liittää pankkitili, jonka haltijan tietoja Veikkaus Oy:llä ei ole. Veikkaus Oy:llä ei ole myöskään keinoa varmistaa pankkitilin haltijan henkilöllisyyttä.

Pelitilille ei voi siirtää varoja pankkikortilla. Veikkaus Oy:llä ei ole keinoja saada tietoonsa pelitiliin liitetyn pankkikortin haltijatietoja eikä sitä, miltä pankkikorttiin liittyvältä pankkitililtä pelitilille siirretään varoja. Poliisihallitus on katsonut, että tällainen mahdollisuus siirtää varoja pankkikortilta pelitilille lisäisi rahanpesuriskiä sekä muuta väärinkäytösriskiä pelitilitoiminnassa.

3.6.2 Uudet maksutavat

Maksamisen palvelut ja niihin liittyvät maksujärjestelmät ja -välineet ovat merkittävän muutoskehityksen kohteena. Erityisesti sähköinen maksutekniikka kehittyy jatkuvasti ja yritysten muut palveluprosessit yhdistyvät maksutapahtumien kanssa, esimerkiksi sähköiset laskut ja pääsylippuratkaisut. Sähköisen kaupankäynnin lisääntymisen ja korttimaksujen tehostumisen ja laajan käytön myötä perinteisen käteisen käyttö on jatkuvasti vähentynyt.¹¹ Niin sanottu toinen maksupalveludirektiivi (PSD2)¹² tuo pankkien ja maksupalvelutuottajien rinnalle uusia toimijoita omine maksamissovelluksineen. Direktiivi on saatettu Suomessa voimaan maksupalvelulakia (290/2010) ja maksulaitoslakia (297/2010) koskevilla lainmuutoksilla. Lainmuutokset tulivat pääosin voimaan 13.1.2018.

Veikkaus Oy:llä on yhtiöltä saadun selvityksen mukaan kyvykkyys tarjota uusia maksamiskorjauksia niin asiamiespistepelaamisessa kuin verkkopelaamisessa. Voimassa oleva lainsäädäntö ei aseta esteitä uusien maksutapojen käyttöönottamiselle niiden pohjautuessa debit-maksamiseen. Maksamiseen liittyy rahapelaamisen osalta kuitenkin laissa säädettyjä erityispiirteitä, jotka uusissa maksutavoissa on otettava huomioon. Tällainen on esimerkiksi arpajaislaissa säädetty velaksi pelaamisen kieltö. Esimerkiksi erilaisten uusien maksukukkaroiden osalta Veikkaus Oy ei pysty varmistamaan sitä, tulevatko rahat luottopuolelta. Lisäksi Veikkaus Oy on velvollinen huolehtimaan sille rahanpesulaissa säädetystä velvollisuuksista. Näihin kuuluu muun muassa velvollisuus tarvittaessa selvittää liiketoimeen liittyvien varojen alkuperä.

3.6.3 Luotto- ja maksuaikakorteilla maksaminen

Luotto- ja maksuaikakorteilla maksamisen mahdollinen salliminen rahapelaamisessa on joissakin yhteyksissä rinnastettu alkoholilainsäädäntöön ja sen kehitykseen. Toisin kuin arpajaislaki alkoholilaki (1102/2017) ei enää sisällä säännöksiä alkoholin velaksi myymisen kiellosta. Ennen nykyistä alkoholilakia velaksi myymisen kiellosta säädettiin alkoholilain (1143/1994) nojalla annetulla asetuksella alkoholijuomista ja väkiviinasta (1344/1994).

Alkoholia saattoi kuitenkin jo aikaisemman alkoholilainsäädännön aikana ostaa luotto- ja maksuaikakorteilla, sillä edellä mainittu asetus sisälsi poikkeussäännöksen, jonka mukaan alkoholi- ja väkiviinatuotteita voitiin myydä velaksi yksityishenkilölle kansainvälisessä käytännössä hyväksytyjä luottojärjestelyjä noudattaen. Sittemmin asetuksen poikkeussäännöstä täsmennettiin siten, että alkoholin velaksi myyminen oli sallittua Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen hyväksymiä luottojärjestelyjä noudattaen. Poikkeussäännöksen vahvana

¹¹ <https://vm.fi/maksujarjestelmat>

¹² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2366 maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2009/1001/EY ja 2013/36/EU ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta

perusteena oli se, että lainsäädännöllä ei haluttu estää Suomessa vierailevien turistien mahdollisuutta maksaa alholutuotteita heillä yleisesti käytössä olevilla luottokorteilla. Vaikka alkoholin ostaminen luottokortilla oli lainsäädännön mukaan mahdollista, Alko hyväksyi luottokorttimaksaminen liikkeissään vasta joulukuussa 1999 maksukorttien yleistyessä. Maaliskuussa 2018 voimaan tullut alkoholilaki kumosi samalla aikaisemman alkoholilain nojalla annetut asetukset eikä uuteen alkoholilakiin sisällytetty enää säännöksiä alkoholin velaksi myymisestä.

Kuluttajien maksutottumuksia seurataan ja tilastoidaan eri keinoin. Finanssiala ry:n keväällä 2019 toteuttaman kyselytutkimuksen mukaan lähes kaikilla yli 18-vuotiailla suomalaisilla on käytössään jokin pankin myöntämä maksukortti. Tällä hetkellä 81 prosenttia suomalaisista maksaa päivittäistavaraostoksensa tavallisimmin jollakin maksukortilla. Maksukorteilla maksavien osuus on pysynyt samalla tasolla, johon se nousi keväällä 2017. Maksukortin credit-ominaisuudella ostoksensa tavallisimmin maksavien osuus on lisääntynyt hieman kevästä 2017 ja on nyt noin 10 prosentissa. Debit-ominaisuudella maksavien osuus on puolestaan vähentynyt (kolme prosenttiyksikköä), mutta maksukortilla maksavien yhteenlaskettu osuus on ennallaan. Käteisellä maksavien osuus on edelleen vähentynyt hieman, eli tällä hetkellä käteisellä ostoksensa maksaa tavallisimmin 17 prosenttia suomalaisista. Tutkimuksen mukaan vajaalla kolmanneksella suomalaisista on käytössään jokin ostosten maksamiseen ja rahan siirtämiseen soveltuva mobiilisovellus. Yli puolet tällaisen mobiilisovelluksen omaavista käyttää sitä harvemmin kuin viikoittain. Mobiilisovelluksia käytetään useimmiten henkilöiden välisiin maksuihin, harvemmin ostosten maksamiseen kaupassa tai verkkokaupassa. Keskimääräistä merkitsevästi yleisempiä mobiilisovellukset ovat 18–34-vuotiailla, joista yli puolella on sellainen käytössään.¹³

Suomen Pankin vuoden 2017 maksuliiketilaston mukaan Suomessa oli vuoden 2017 lopussa käytössä noin 9,9 miljoonaa korttia. Näistä hieman yli 3 miljoonaa oli yhdistelmäkortteja eli kortteja, joissa on sekä debit- että maksuaika- tai luottotoiminto. Lähimaksuominaisuus oli 7 miljoonassa kortissa. Debit- ja luottokorttien käytön suhde on pysynyt ennallaan aikaisempiin vuosiin verrattuna: 90 % korttimaksuista tehtiin debit-kortilla, kun arvossa mitattuna debit-toiminnolla tehtyjen korttimaksujen osuus oli noin 80 % kaikista korttimaksuista. Luottokorteilla maksetaan siis keskimäärin suurempia ostoksia. Lähimaksujen suosio on kasvanut edelleen merkittävästi. Vuonna 2017 lähimaksujen osuus kaikista korttimaksuista oli 23 prosenttia. Lähimaksujen lisäksi myös etämaksujen määrä kasvoi edelleen vuonna 2017. Etämaksuilla tarkoitetaan korttimaksuja, joita ei suoriteta kaupan kassalla, vaan esimerkiksi internetissä tai puhelimitse.¹⁴

13 Säästäminen, luotonkäyttö ja maksaminen 2019 - tutkimusraportti

14 <https://www.suomenpankki.fi/fi/Tilastot/maksuliiketilastot/>

Velaksi pelaamisen kieltäminen, joka estää Veikkaus Oy:n rahapeli tuotteiden maksamisen luotto- ja maksuaikakorteilla, sisältyy voimassa olevan arpajaislain alkuperäiseen säädöstehtävään. Arpajaislain säätämisen jälkeen pankkikorttien käyttö maksamistapana on yleistynyt ja laajasti korvannut käteisen rahan käytön myös rahapelaamisessa. Useisiin käytössä oleviin pankkikortteihin on liitetty luotto- tai maksuaikaominaisuus. Veikkaus Oy on katsonut, että hyvän osto- ja myyntikokemuksen kannalta rahapelit tulisi olla maksamisen osalta yhdenvertaisia muiden tuoteryhmien kanssa ja että ne tulisi siten voida maksaa kaikilla nykykäteillä maksuvälineillä. Esimerkiksi tällä hetkellä kuluttaja ei voi maksaa rahapeli tuotteita muiden ostosten yhteydessä, jos hän käyttää ostoksia maksaessaan luotto- tai maksuaikakorttia. Veikkaus Oy on rinnastanut rahapelien maksamisen myös alkoholilainsäädäntöön, joka ei aseta esteitä alkoholituotteiden ostamiselle luotto- ja maksuaikakorteilla. Luotto- ja maksuaikakorttimaksaminen (credit-maksaminen) liittyy myös edellä tarkasteltuihin uusiin maksutapoihin, jotka voivat pohjautua credit-maksamiseen.

Kysymystä luotto- ja maksuaikakorttien hyväksyttävyydestä rahapeli tuotteiden ostamiseen ei kuitenkaan voida suoraan rinnastaa alkoholilainsäädäntöön, vaan kysymystä tulee tarkastella arpajaislain ja lain säätämisen jälkeen siihen tehtyjen muutosten kontekstissa. Arpajaislakia on sen voimaantulon jälkeen täsmennetty säännöksillä rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen ehkäisemisestä. Vuoden 2010 uudistuksessa (661/2010) arpajaislakia täydennettiin lain tarkoitussäännöksellä, jonka mukaan lain tarkoituksena on muun ohella rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäiseminen. Vuoden 2017 uudistuksessa (1286/2016) tarkoituksena uudistettiin edelleen siten, että pelaamisesta aiheutuvia haittoja on ehkäisemisen lisäksi myös vähennettävä. Samalla lain tarkoitus laajennettiin koskemaan myös rahapelaamisesta aiheutuvien taloudellisten haittojen ehkäisemistä ja vähentämistä. Näiden haittojen ehkäiseminen ja vähentäminen on lain 12 §:ssä säädetty Veikkaus Oy:n nimenomaiseksi tehtäväksi. Lisäksi lain tarkoitus ilmenee myös 13 c §:ssä, jonka mukaan rahapelit on toimeenpantava siten, että rahapelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään.

Asiaa tulee toiseksi tarkastella siitä näkökulmasta, olisiko luotto- ja maksuaikakorttien käytön hyväksyttävyydellä rahapeli tuotteiden maksamisessa sellaisia vaikutuksia, jotka eivät olisi yhdenmukaisia lain tarkoituksen ja laissa Veikkaus Oy:lle säädetyn tehtävän kanssa. Rahapelitutkimuksissa on havaittu, että velaksi pelaaminen liittyy tiiviisti ongelmapeleihin ja erityisesti velkarahalla pelaaminen ja vakavat pelihaitat kytkeytyvät tiiviisti

toisiinsa.¹⁵ Velaksi pelaaminen itsessään mielletään haitalliseksi pelaamiskäyttäytymiseksi ja luotolla maksamisen katsotaan sisältävän enemmän haittariskejä kuin omalla rahalla pelaamiseen. Rahapelihaittoja voidaan ehkäistä ja vähentää tehokkaasti johdonmukaisella politiikalla, jossa erilaiset yksittäiset toimet muodostavat toisiaan tukevan kokonaisuuden. Credit-maksaminen sallisi pelaamisen jatkamisen tilanteessa, jossa pelaajan käytettävissä olevat rahat on kulutettu loppuun ja muodostaisi näin ollen riskin velkaantumisen sekä siihen liittyvistä terveydellisistä ja sosiaalisista haitoista.¹⁶ Credit-maksaminen voisi madallata kynnystä käyttää myös muunlaista velkarahaa pelaamiseen.¹⁷

Toisaalta credit-pelaamisen haitat voisivat olla kokoluokaltaan pienempiä kuin vaikkapa pikalainojen käyttö pelaamisen rahoittamisessa. Credit-pelaaminen voi kuitenkin johtaa velkaantumiseen rahapelaamisessa ja voisi näin ollen olla vakava riski haittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta. Riski on erilainen riippuen rahapelimuodosta. Riski on merkittävin nopeatempoisissa korkean riskin rahapeleissä, joihin haittapelaaminen painottuu. Erityisesti rahapeliautomaatit ovat tällainen pelimuoto.

Eurooppalaisen vertailun perusteella voidaan todeta, että credit-pelaaminen on pääsääntöisesti sallittua. Kuitenkin esimerkiksi Isossa-Britanniassa rahapelitoimintaa valvova viranomaisen Gambling Commission on käynnistänyt helmikuussa 2019 julkisen kuulemismenettelyn koskien mahdollista luottokorttipelaamisen rajoittamista tai kieltämistä.¹⁸ Gambling Commissionin kuulemisen taustalla on Isossa-Britanniassa toimivan itsenäisen, neuvoantavan ja suosituksia tekevän National Gambling Strategy Boardin vuoden 2018 ehdotukset, joiden mukaan luottokorttipelaaminen tulisi kieltää, koska rahapelaaminen lainatulla rahalla lisää merkittävästi riskiä siitä, että pelaaja pelaa enemmän kuin hänellä olisi varaa.¹⁹ Luottokorttipelaamisen selvittäminen on yksi Gambling Commissionin selvitysprioriteetteja vuonna 2019.

15 Swanton, T. B., Gainsbury, S. M., & Blaszczynski, A. (2019). The role of financial institutions in gambling. *International Gambling Studies*, 1-22.

Smith, T. E., Richards, K. V., Shelton, V. M., & Malespin, T. S. (2015). Sirens' call: Understanding poor financial decision making and credit card misuse. *Journal of Human Behavior in the Social Environment*, 25(8), 897-906.

Newman, S. H. (2018). Unreasonably Risky: Why a Negligence Standard Should Replace the Bankruptcy Code's Fraudulent Intent Analysis for Gambling Debts. *UNLV Gaming Law Journal*, 8(2), 7.

Sacco, P., Frey, J. J., Callahan, C., Hochheimer, M., Imboden, R., & Hyde, D. (2019). Feasibility of Brief Screening for At-Risk Gambling in Consumer Credit Counseling. *Journal of gambling studies*, 1-17.

McMahon, N., Thomson, K., Kaner, E., & Bamba, C. (2018). Effects of prevention and harm reduction interventions on gambling behaviours and gambling related harm: An umbrella review. *Addictive behaviors*.

16 Sulkunen, P. J., Babor, T. F., Cisneros Ormberg, J., Egerer, M. D., Hellman, C. M. E., Livingstone, C., ... Rossow, I. (2019). *Setting Limits: Gambling, Science and Public Policy*. Oxford University Press.

17 Winslow, M., Subramaniam, M., Qiu, S., & Lee, A. (2017). Socio-demographic profile and psychiatric comorbidity of subjects with pathological gambling.

18 <https://consult.gamblingcommission.gov.uk/author/callforevidencgamblingoncredit/>.

19 Advice from Responsible Gambling Strategy Board on online gambling.

3.6.4 Johtopäätöksiä

Uusien maksutapojen käyttöönottamiselle ei näyttäisi olevan lainsäädännöllisiä esteitä niiden pohjautuessa debit-maksamiseen. Maksamiseen liittyy rahapelaamisen osalta kuitenkin lainsäädäntöön perustuvia erityispiirteitä, jotka uusissa maksutavoissa on otettava huomioon. Mikäli luotto- ja maksuaikakortit haluttaisiin sallia rahapelaamisen maksamisessa, edellyttäisi se arpajaislain täsmentämistä siten, että velaksi pelaamisen kieltä ei koskisi maksamista edellä mainituilla maksuvälineillä. Sen sijaan velaksi pelaamisen kieltä tulisi koskea edelleen velkasuhteen syntymistä pelaajan ja Veikkaus Oy:n tai sen asiamiehen välillä. Arpajaislailla ei muutoin olisi tarkoituksenmukaista tai edes mahdollista säätää yksityiskohtaisesti erilaisista maksutavoista ottaen muun muassa huomioon, että maksamistavat muuttuvat ja kehittyvät nopeasti.

4 Arpajaislain vastaisen rahapelitoiminnan ja markkinoinnin torjuminen

4.1 Yleistä nykysäätelystä ja -käytännöstä

Selvitettävä asiakokonaisuus liittyy hallituksen linjausten kirjaukseen, jonka mukaan lainsäädäntöä tulee tarkastella ja mahdollisesti muuttaa siten, että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden lainvastaiseen markkinointiin ja mainontaan voitaisiin nykyistä tehokkaammin puuttua. Edelleen hallitus linjasi, että tässä tarkoituksessa käynnistetään poikkihallinnollisen esiselvitystyö nykyistä tehokkaammista rajoittavista toimenpiteistä, kuten varoitusilmoitukset ja -tekstit, IP-estot (niin sanottu blokeeraus) ja maksusiirtoestot.

Suomessa on olemassa kaksi erillistä rahapelijärjestelmää. Arpajaislain mukaan ainoastaan Veikkaus Oy saa toimeenpanna rahapelejä Manner-Suomessa. Myöskään rahapelien markkinointi ei ole lain nojalla sallittua muille kuin Veikkaus Oy:lle. Ahvenanmaan maakunnassa arpajaislainsäädäntö kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla maakunnan omaan lainsäädäntövaltaan. Rahapelien toimeenpanosta Ahvenanmaan maakunnassa säädetään maakunnan arpajaislailla (landskapslag om lotterier 1966:10). Ahvenanmaan maakunnassa rahapelien toimeenpanosta vastaa PAF, jolle maakunnan hallitus on myöntänyt yksinoikeuden raha-automaattien käytettävänä pitämiseen, kasinotoimintaan sekä vedonlyöntipelien järjestämiseen.

Suomessa ei ole estetty pelaamista Manner-Suomen ulkopuolisilla rahapelisivustoilla. Ratkaisun taustalla ovat olleet muun muassa kysymykset teknisten estotoimien käytännön toimivuudesta ja toisaalta näkemys siitä, että toimenpiteitä ei tulisi ensisijaisesti kohdistaa pelaajaan. Manner-Suomen ulkopuolisilla rahapelisivustoilla pelaamista ei ole myöskään sanktioitu Suomessa.

Monissa EU-maissa käytetään niin sanottua blokeerausta lainvastaisen rahapelitoiminnan torjumiseksi.²⁰ Blokeerauksella tarkoitetaan esimerkiksi pääsyn estämistä jossain valtiossa lainvastaisesti tai ilman tarvittavaa lupaa toimiville rahapelisivustoille (website blocking) tai maksuliikenteen estämistä (payment blocking). Blokeerausta on viimeksi selvitetty pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen hallitusohjelmakirjauksen johdosta vuonna 2014. Tuolloisessa hallitusohjelmassa todettiin, että nykyistä rahapelien yksinoikeusjärjestelmää kehitetään rajoittamalla ulkomaille tapahtuvaa pelaamista. Selvityksen jälkeen hallitus päätyi kuitenkin siihen, että arpajaislain vastaisen rahapelitarjonnan estämiseksi tulisi harkita ensisijaisesti muita keinoja kuin blokeerausta. Tähän johtopäätökseen päädyttiin tuolloin osaltaan siksi, että Poliisihallitukselle vuoden 2010 lakiuudistuksessa annettujen uusien toimivaltuuksien toimivuudesta ja vaikuttavuudesta ei ollut vielä riittävästi kokemuksia. Vuoden 2010 lakiuudistuksessa lakiin muun muassa lisättiin säännökset rahapelien markkinoinnista ja annettiin Poliisihallitukselle toimivalta kieltää arpajaislainvastaisen rahapelien toimeenpano ja markkinointi ja asettaa kiellon tehosteeksi uhkasakko. Poliisihallituksen mahdollisuus puuttua arpajaislain vastaiseen toimintaan on kuitenkin osoittautunut haastavaksi. Vuonna 2014 ei selvitetty yksityiskohtaisemmin eri teknisten estotoimien ominaisuuksia ja toimivuutta.

Poliisihallitus vastaa arpajaisten toimeenpanon valtakunnallisesta valvonnasta arpajaislain 42 §:n nojalla. Poliisihallitus voi antaa arpajaisten toimeenpanoa ja toimeenpanon valvontaa koskevia lausuntoja ja ohjeita. Arpajaislain 62 a §:n mukaan Poliisihallitus voi kieltää rahapelin toimeenpanon muun muassa silloin, jos rahapelin toimeenpanee muu kuin Veikkaus Oy tai rahapelin toimeenpanossa rikotaan 62 §:n 2 momentissa säädettyä markkinoinnin kieltoa. Kielto voidaan kohdistaa rahapelin toimeenpanijaan sekä sellaiseen elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja, luovuttaa tilan raha-automaattien tai erityisautomaattien käytettävänä pitämiseen tai markkinoi rahapelejä. Kielto on voimassa enintään kolme kuukautta. Poliisihallitus voi jatkaa kiellon voimassaoloaikaa enintään kuudella kuukaudella kerrallaan, jos menettelyä rahapelin toimeenpanossa ei ole korjattu.

Arpajaislain 62 c §:n mukaan Poliisihallitus voi asettaa 62 a §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi uhkasakon. Poliisihallitus tuomitsee 62 a §:ssä tarkoitetun kiellon tehosteeksi asetetun uhkasakon maksettavaksi. Uhkasakkomenettelystä säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990). Poliisihallituksen 62 a §:n nojalla antamasta päätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen. Kieltoa on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomaisen toisin määrää.

²⁰ Ks. jaksot 4.4.1 ja 4.5.1, joissa käsitellään komission teettämää selvitystä verkkosivuille pääsyä ja maksuliikennettä koskevista estotoimenpiteistä.

Rikoslain (39/1889) 17 luvun 16 a §:n mukaan muun muassa se joka toimeenpanee rahapelin luvattomasti tai myy tai välittää arpoja muun kuin arpajaislain (1047/2001) 11 §:ssä mainitun rahapeliyhtiön toimeenpanemaan rahapeliin tai markkinoi sellaista rahapeliä vastoin arpajaislain 62 §:n 2 momentin 1 kohdassa säädettyä kieltoa, on tuomittava, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, rahapelirikoksesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Arpajaislain vastaista rahapelitoimintaa markkinoidaan monilla eri tavoilla ja useissa eri kanavissa (esimerkiksi erilaiset Suomessa järjestettävät tapahtumat, internetsivustot, sosiaalinen media ja eräät TV- ja radiokanavat). Poliisihallitus puuttuu yksittäiseen lainvastaiseen markkinointiin sekä laaja-alaisesti markkinoinnin ilmiöihin. Poliisihallitus on viime aikoina puuttunut erityisesti rahapelien lainvastaiseen tekstiviestimarkkinointiin ja sosiaalisessa mediassa ilmenevään markkinointiin. Lainvastaiseen markkinointiin puututaan käytävissä olevin hallinnollisin keinoin, kuten selvityspyynnöin ja kieltopäätöksin. Jo pelkkä selvityspyynnön lähettäminen lopettaa monessa tapauksessa lainvastaisen markkinoinnin. Ensijaisesti toimijoita pyritään ohjaamaan lausunnoilla ja viimekädessä lainvastainen toiminta kielletään kieltopäätöksellä, jonka tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko. Korkein hallinto-oikeus on 7.6.2018 antamassaan Poliisihallituksen kieltopäätöstä koskevassa ratkaisussa (KHO:2018:86) vahvistanut, että Poliisihallituksella on toimivalta kieltää Suomessa arpajaislainvastaisesti toimeenpantujen rahapelien markkinointi internetissä ja sosiaalisessa mediassa silloin, kun markkinoinnin on katsottava kohdistuvan pääosin Suomeen. Asiaa ei korkeimman hallinto-oikeuden mukaan ollut syytä arvioida markkinoinnin kohdistumisen osalta toisin vain sen vuoksi, että internetsivusto oli englanninkielinen ja palvelin ei sijainnut Suomessa. Yhtenä puuttumiskeinona on myös tutkintapyynnön tekeminen rikosasiassa poliisille. Tätä vaihtoehtoa käytetään yleensä silloin, kun hallinnollisten keinojen käyttö ei syystä tai toisesta tule kyseeseen.

Arpajaislain vastaista markkinointia pyritään estämään myös ennakolta. Poliisihallitus on lisännyt eri toimijoiden tietoisuutta lainvastaisesta rahapelien markkinoinnista kampanjaluonteisesti ja ohjeistuksilla. Esimerkiksi vuonna 2018 toteutetulla Kuokkavieraita nolla-kampanjalla pyrittiin varmistamaan, ettei arpajaislain vastaisten toimijoiden markkinointia esiinny kesän 2018 tapahtumissa. Poliisihallitus lähetti useiden kymmenien musiikki-, urheilu- ja muiden tapahtumien järjestäjille asiaa koskevan infokirjeen, jossa kerrottiin rahapelejä koskevasta lainsäädännöstä. Poliisihallitus on myös yhteistyössä Olympiakomitean kanssa antanut ohjeistusta liikuntajärjestöille lainvastaisen rahapelimarkkinoinnin estämiseksi. Asiaa koskeva tiedote on lähetetty lajiliitoille lokakuussa 2018. Poliisihallituksen strategisena tavoitteena on jatkossakin kehittää sidosryhmäyhteistyötä ja -viestintää, kampanjointia sekä yhteistyötä rikosten ja väärinkäytösten estämiseksi.

Poliisihallitus käy kirjeenvaihtoa myös yksittäisten toimijoiden kanssa lisätäkseen tietoisuutta Suomen arpajaislainsäädännöstä. Esimerkiksi vuonna 2016 Applen kanssa käydyn

kirjeenvaihdon johdosta Apple poisti tiettyjä rahapeli-sovelluksia Applen Suomen App Storesta. Tämän seurauksena Maltalle rekisteröity rahapeli-yhtiö nosti vahingonkorvauskanteen Suomen valtiota vastaan vaatien yli kahden miljoonan euron vahingonkorvauksia. Rahapeli-yhtiö vetosi siihen, ettei sen voida katsoa toimeenpanevan pelejään Suomessa ja Poliisihallitus on ylittänyt asiassa toimivaltansa. Käräjäoikeus hylkäsi kanteen (Helsingin käräjäoikeus, L 16/30023) eikä rahapeli-yhtiö valittanut tuomiosta.

Kesäkuun 2018 alussa voimaan tulleen sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 32 §:n mukaan toimilupaviranomainen voi peruuttaa ohjelmistotoimiluvan osaksi tai kokonaan, jos toimiluvan haltija on toistuvasti ja vakavasti rikkonut arpajaislain rahapelien markkinointia koskevia säännöksiä. Peruuttaminen edellyttää aina lisäksi, että toimiluvan haltija ei kehotuksesta huolimatta kohtuullisessa, vähintään kuukauden määräajassa korjaa menettelyään. Toimiluvan peruuttaa Liikenne- ja viestintävirasto tai valtioneuvosto riippuen siitä, kumpi asiassa on toimivaltainen viranomainen. Liikenne- ja viestintävirasto myöntää television ohjelmistotoimiluvat, mikäli lähetyskapasiteettia on osoitettavissa kaikille hakijoille, eikä ohjelmistotoimiluvan myöntämisellä voi olla huomattavia vaikutuksia viestintämarkkinoiden yleiseen kehitykseen. Muussa tapauksessa valtioneuvosto myöntää luvat. Ohjelmistotoimiluvan peruuttamista koskeva säännös soveltuu ainoastaan maanpäällisessä digitaalisessa televisioverkossa (antenniverkossa) harjoitettavaan televisio- tai radiotoimintaan. Näin ollen kaapelitelevisiotoiminta jää ohjelmistotoimiluvan ja sitä koskevien säännösten soveltamisen ulkopuolelle.

Poliisihallitus on viime vuosien aikana lähettänyt kirjelmiä myös erälle ulkomaisille tv-yhtiöille ja niiden lähetystoimintaa valvoville viranomaisille rahapelien markkinoinnista. Keskustelun keskiössä on ollut audiovisuaalisia mediapalveluita koskevan direktiivin (niin sanottu AVMS-direktiivi)²¹ mukainen alkuperämaaperiaate. Alkuperämaaperiaatteella tarkoitetaan sitä, että palvelun tarjoaja kuuluu alkuperäjäsenvaltion kansallisen lainsäädännön piiriin. AVMS-direktiivin tulkinta on ollut marraskuuhun 2018 saakka täsmentymätön sen suhteen, estääkö alkuperämaaperiaate puuttumisen ulkomailta lähetettävillä tv-kanavilla tapahtuvaan Suomeen suunnattuun rahapelien markkinointiin. Marraskuussa 2018 hyväksyttiin direktiivin muutos, jonka resitaalissa 10 on selkiytetty mahdollisuutta puuttua rahapelien markkinointiin kansallisen lainsäädännön nojalla, jos kansallinen rahapelijärjestelmä täyttää EU-oikeuden mukaiset oikeuttamisperusteet.

AVMS-direktiivin muutoksen johdosta vireillä olevat valvontatoimet jatkuvat ja Poliisihallitus harkitsee myös uusien kirjelmien lähettämistä. Tällaisessa menettelyssä kerättyä

²¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2018/1808 audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun direktiivin 2010/13/EU (audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi) muuttamisesta vaihtuvien markkinareali-teettien vuoksi

kattavaa ja ajantasaista aineistoa sekä Poliisihallituksen kirjelmiä voidaan hyödyntää arvioidessa arpajaislain vastaisen menettelyn mahdollista toistuvuutta ja vakavuutta sähköisen viestinnän palveluista annetun lain sääntelyn kannalta. Viimeistään tällaisen menettelyn päättyessä Poliisihallitus arvioi, onko yksittäisessä asiassa syytä olla yhteydessä ohjelmistotoimilupaviranomaiseen luvan mahdolliseen peruuttamiseen liittyen. Poliisihallitus ja Liikenne- ja viestintävirasto ovat ilmiön kitkemiseksi, tietoisuuden lisäämiseksi ja yhteistyön tiivistämiseksi valmistelleet kirjeen, jonka aiheena on arpajaislain vastainen markkinointi ja ohjelmistotoimilupa. Kirje toimitettiin toukokuussa 2019 ohjelmistotoimiluvan haltijoille ja asiasta julkaistiin tässä yhteydessä tiedote.

Poliisihallitus tekee aktiivisesti yhteistyötä sekä muiden maiden että kansallisten viranomaisten, kuten Liikenne- ja viestintäviraston, kanssa lainvastaisen toiminnan torjumiseksi. EU-jäsenvaltioiden rahapelivalvontaviranomaiset ovat käyneet keskustelua seuraamusten mahdollisesta rajat ylittävästä täytäntöönpanosta. Tällä hetkellä esimerkiksi Suomessa annettua kieltopäätöstä uhkasakkoineen ei saada välttämättä tosiasiallisesti pantua täytäntöön rajat ylittävissä tilanteissa.

4.2 Arpajaislain vastaiseen rahapelitoimintaan liittyvistä haitoista

Arpajaislainsäädännöllä voidaan säätää rajoituksia rahapelihaittojen torjumiseksi ainoastaan Veikkaus Oy:n rahapelien osalta. Vuonna 2015 tehdyn väestökyselyn mukaan 3,3 prosentilla vastaajista oli rahapeliongelma. Vastaajista 15 prosenttia pelasi riskitasolla.²² Kysymykseen siitä, kuinka suuri osa haitoista aiheutuu yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisista rahapeleistä ja missä määrin Veikkaus Oy:n rahapeleistä, ei ole yksiselitteistä vastausta ja aiheen tutkiminen on haasteellista. Rahapelaamista koskevien väestötutkimusten mukaan internetissä pelataan sekä Veikkaus Oy:n rahapelejä että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden rahapelejä. Manner-Suomen ulkopuolelle pelataan yleensä korkeamman haittariskin rahapelejä, kuten esimerkiksi kasino- ja raha-automaattipelejä. Tutkimusten mukaan ongelmapelaajat pelaavat keskimääräistä enemmän myös muita kuin Veikkaus Oy:n pelejä. Tutkimusten perusteella Manner-Suomen ulkopuolelle pelaavat henkilöt pelaavat keskimäärin useampia pelityyppejä ja kuluttavat keskimääräistä enemmän rahapeleihin. Tutkimuksissa ei ole selvitetty sitä, miksi pelaajat pelaavat Manner-Suomen ulkopuolisilla rahapelisivustoilla.

22 Anne Salonen ym., Suomalaisten rahapelaaminen 2015. Rahapelaaminen, rahapeliongelmat ja rahapelaamiseen liittyvät asenteet ja mielipiteet 15-74-vuotiailla. Raportti 16/2015, THL.

Edellä jaksossa 3.1 esitellyn, rahapelikyselystä tehdyn THL:n raportin mukaan rahapelaamisen tavat ovat muuttuneet. Esimerkiksi vain internetissä pelaaminen, kotona pelaaminen ja yksin pelaaminen ovat lisääntyneet. Raportin mukaan vaikuttaisi siltä, että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliseen rahapelaamiseen liittyy pelien suurkulutusta. Raportin mukaan aineisto ei kuitenkaan tue sellaista Veikkaus Oy:n korostamaa näkemystä, että rahapelihaitat aiheutuisivat merkittävässä määrin ainoastaan yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten pelien tarjonnasta.²³

Alkuvuodesta 2019 toteutettiin kysely Peliklinikan, Peluurin ja Tiltin palveluissa sekä Peli-rajat'on-vertaisryhmissä. Kyselyssä rahapeliongelmiin apua hakeneilta pelaajilta kysyttiin, millaiset pelit ovat aiheuttaneet heille ongelmia.²⁴ Kyselystä toukokuussa 2019 julkaistun raportin mukaan Veikkaus Oy:n kivijalka- ja nettipelit sekä ulkomaiset ja PAF:n nettirahapelit olivat kaikki aiheuttaneet melko tasaisesti ongelmia kyselyyn vastanneille pelaajille. Näyttäisi kuitenkin siltä, että ongelmat kärjistyvät ulkomaisiin peleihin siirryttäessä, erityisesti suurempien häviöiden ja lähes rajattoman pelitarjonnan myötä.

Raportin mukaan yhtenä syynä ulkomaille pelaamisen aloittamiseksi oli pelaamisen helppous. Helppous viittasi siihen, että ulkomaisille sivuille siirtyminen ja pelitilin avaaminen olivat helppoa. Myös pelaamista, voittamista, tallettamista ja voittojen kotiuttamista kuvattiin helppoiksi. Kyselyn mukaan myös esimerkiksi suuremmat voitot, bonukset ja mainonta olivat syinä ulkomailla pelaamisen aloittamiseen. Peliklinikan avohoidon vuosittaisissa tilastoissa nettipelaaminen on yleistynyt. Viime vuosina netissä pelattavat rahapeli-automaatit ovat ohittaneet kivijalka-automaatit kyselyyn vastanneille eniten ongelmia aiheuttaneena pelimuotona. Raportissa todetaan myös, että ulkomaisille rahapelisivustoille siirtyneiden pelaajien ongelmia olisi pyrittävä tunnistamaan varhaisemmassa vaiheessa. Rahapeliongelmissa osa pelaajista siirtyy ulkomaisille sivustoille silloin, kun velkaantuminen on jo alkanut ja tilanteeseen etsitään ratkaisuja ulkomaisten sivujen suuremmista voittopoteista. Velkaantuminen liittyy rahapelien pelaamiseen netissä, ja ongelmien kärjistymisen ehkäisyssä tärkeää on myös ylivelkaantumisen vähentäminen.

23 Anne Salonen ym., Rahapelaaminen, rahapelihaitat ja rahapelien markkinointiin liittyvät mielipiteet kolmessa maakunnassa. Rahapelikyselyn 2016–2017 perustulokset yksinoikeusjärjestelmän uudistuksessa. Raportti 4/2019, THL.

24 <https://peluuri.fi/fi/ajankohtaista/tiedote-rahapeliongelmat-karjistyvat-ulkomaisilla-nettikasinoilla-pelaavilla>

4.3 Komission teettämä selvitys keinoista toimeenpanna sähköistä rahapelaamista koskevaa sääntelyä ja kanavoidsa kysyntää valvottuun tarjontaan

Hallituksen linjauksissa todetaan, että selvitystyössä käytetään hyväksi EU:n syksyllä julkaistavaa vertailua eri maiden laittoman rahapelin ehkäisyn keinoista. Komission rahoittamana julkisena hankinta toteutettu selvitys keinoista toimeenpanna sähköistä rahapelaamista koskeva sääntely ja kanavoidsa kysyntää valvottuun tarjontaan julkaistiin tammikuussa 2019.²⁵

Komission teettämä selvitys on laadittu Queen Mary University of Londonin toimesta. Selvitys toteutettiin muun muassa EU- ja ETA-maiden (jäljempänä jäsenvaltiot) rahapelisääntelystä vastaaville tahoille suunnattujen kyselyjen, haastattelujen ja laajan kirjallisuuskatsauksen muodossa. Komission tarjouspyynnössä tuotiin esiin, että kullakin jäsenvaltiolla on omat tavoitteet ja lainsäädännölliset järjestelmät, mutta lainsäätäjät ja valvovat viranomaiset hyötyisivät kuitenkin selvityksestä sen tarjotessa keskeistä tietoa muun muassa tämänhetkisen tilanteen ymmärtämiseksi, tavoitteiden asettamiseksi ja täytäntöönpanokeinoja koskevan strategian optimoimiseksi. Tarjouspyynnössä eriteltiin tarkasteltaviksi täytäntöönpanokeinoiksi seuraavat: pääsyn estäminen rahapelisivustoille, maksuliikenteen estot, rahapelimainontaan liittyvät estot sekä rikosoikeudelliset ja hallinnolliset seuraamukset. Selvityksessä tuli tarjouspyynnön mukaan tarkastella, mitä keinoja jäsenvaltiot käyttävät ja kuinka tehokkaita ne ovat. Selvityksessä on käyty läpi laajasta näkökulmasta niin muodollisia kuin epämuodollisiakin keinoja sekä niin rahapelioperaattoreihin kuin palveluntarjoajiin, kuten maksunvälittäjät ja internetpalveluntarjoajat, kohdistuvia keinoja.

Selvitykseen sisältyviin kyselyihin vastasi 24 jäsenvaltiota. Jäsenvaltiot eivät kuitenkaan välttämättä vastanneet kaikkiin kyselyjen kysymyksiin. Selvityksen tekijät suorittivat myös 35 eri toimijoiden asiantuntijahaastattelua. Selvityksen sisältöä käydään jäljempänä tarkemmin läpi kutakin asiakokonaisuutta käsittelevissä kohdissa. Selvityksestä on mahdollista saada yleiskuvaus eri jäsenvaltioiden järjestelmistä ja niiden toimivuudesta, mutta se ei välttämättä sisällä täsmällistä kuvausta kaikkien eri keinojen osalta ottaen huomioon esimerkiksi sen, etteivät kaikki jäsenvaltiot vastanneet kaikkiin kysymyksiin ja sen, että kysymyksiä ja niihin annettuja vastauksia on ollut mahdollista tulkita jossain määrin eri tavoin komission teettämän selvityksen tekijöiden toimesta.

25 Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers. http://ec.europa.eu/growth/content/evaluation-regulatory-tools-enforcing-online-gambling-rules-and-channelling-demand-towards-1_en.

4.4 Tekniset toimenpiteet pääsyn estämiseksi rahapelisivustoille (niin sanottu blokeeraus)

4.4.1 Yhteenvetoa komission selvityksestä verkkosivuille pääsyn estämisen osalta

Verkkosivuille pääsyn estämisen osalta selvityksessä käydään läpi muun muassa estämissä käytettävää teknologiaa ja eri toteutustapojen tehokkuutta, keinoja lainsäädännön vastaisten verkkosivujen havaitsemiseksi sekä menettelyä, jossa estomääräys tehdään.

Selvityksen mukaan verkkosivujen blokeeraus on käytössä 18 jäsenvaltiossa (Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Kreikka, Kypros, Latvia, Liettua, Puola, Portugali, Ranska, Romania, Slovakia, Slovenia, Tanska, Tšekki, Unkari ja Viro). Blokeeraus ei ole käytössä 12 jäsenvaltiossa (Alankomaat, Iso-Britannia, Irlanti, Itävalta, Kroatia, Liechtenstein, Luxemburg, Norja, Malta, Ruotsi, Suomi ja Saksa). Selvityksessä todetaan, että viimeksi mainituista kuitenkin Itävallassa, Suomessa, Norjassa ja Ruotsissa asiaa selvitetään.²⁶

Selvityksen mukaan blokeerauksen osalta on erotettavissa kolme erilaista teknistä toteutustapaa. Ensiksikin voidaan estää pääsy tiettyyn IP-osoitteeseen, mitä kutsutaan IP-estoksi. Toiseksi pääsy voidaan estää siten, että häiritään verkkotunnuksen (nimipalvelimen) IP-osoitteen tarkastamista. Tätä kutsutaan DNS-estoksi. Kolmantena muotona selvityksen mukaan on URL-esto tietyn URL-osoitteen estämiseksi.²⁷

Kyselyyn vastanneista jäsenvaltiossa 12 käytti DNS-blokeerausta (Belgia, Espanja, Kreikka, Latvia, Liettua, Portugali, Puola, Ranska, Slovakia, Tanska, Tšekki ja Viro). Sloveniassa ja Unkarissa käytetään pelkästään IP-blokeerausta, kun taas Italiassa, Kreikassa ja Latviassa teknisen toteutustapa suhteen on harkinnanvaraa. Selvityksessä todetaan, että muutamissa jäsenvaltioissa (Tanska ja Unkari) tekninen keino määritellään lainsäädännössä, kun taas eräissä jäsenvaltioissa (Kreikka ja Tšekki) tekninen toteutustapa jää internetpalveluntarjoajan päätettäväksi. Selvityksen mukaan tällöin suurella todennäköisyydellä käytetään DNS-estoa.

Blokeeraus kohdistuu 11 jäsenvaltiossa ainoastaan kyseiseen jäsenvaltioon nimenomaisesti suunnattuihin verkkosivustoihin. Suuntaaminen määritellään yleensä verkkosivustolla käytetyn kielen tai sivustolla maksamiseen hyväksyttävän valuutan taikka

²⁶ Suomen osalta viittaus asian selvittämiseen tarkoittaa tätä esiselvitystä.

²⁷ IP-estossa estetään pääsy internetsivuston sisältöä ylläpitävälle palvelimelle, kun taas DNS-estossa estetään IP-osoitteen selvittäminen, jolloin pääsy verkkotunnuksen nimipalvelimelle estyy (kysely ei vastaa). Erilaisia teknisiä toteuttamistapoja on lisäksi muitakin ja niitä on käsitelty esimerkiksi Pekka Savolan lisensiaatintutkimuksessa Internet-operaattoreihin kohdistetut tekijänoikeudelliset estomääräykset erityisesti vertaisverkkopalvelun osalta (2013).

kansallisesti suunnatun mainonnan perusteella. Lisäksi suuntaaminen kyseiseen jäsenvaltioon voidaan arvioida esimerkiksi sillä perusteella, että käytössä on jäsenvaltiokohtaisia maksamismuotoja tai brändejä, kyseiseen valtioon liittyviä julkisuuden henkilöitä tai että verkkotunnus viittaa kyseiseen valtioon. Neljässä jäsenvaltiossa blokeeraataan myös sellaisia rahapelisivustoja, jotka eivät ole erityisesti kyseiseen jäsenvaltioon suunnattuja (Viro, Latvia, Slovenia ja Kreikka).

Selvityksen mukaan verkkosivujen blokeeraus toimii yleensä niin sanottujen mustien listojen pohjalta siten, että luvattomat rahapelisivustot lisätään listalle joko hallinnollisessa menettelyssä tai tuomioistuimen päätöksellä. Tieto mahdollisista lainvastaisista tai luvattomista rahapelisivustoista saadaan monin eri keinoin: viranomaisten oman seurannan perusteella, lisensoitujen toimijoiden, kilpailijoiden tai käyttäjien ilmoituksesta sekä tiedonvaihdosta muiden viranomaisten kanssa. Musta lista toimitetaan viranomaisen tai tuomioistuimen päätöksen jälkeen internetpalveluntarjoajalle, joiden tulee estää pääsy listatuille sivustoille. Kaikissa jäsenvaltioissa ei ole käytössä mustaa listaa. Esimerkiksi Ranskassa blokeeraus perustuu tuomioistuimen päätöksiin, ei mustiin listoihin. Useat jäsenvaltiot julkaisevat mustan listan, mutta kaikki jäsenvaltiot eivät sitä tee. Julkaisemisen etuna pidetään selvityksen mukaan sitä, että sen myötä rahapeliyhtiön kumppanit, mainostajat, ohjelmistotoimittajat ja maksupalvelujen tarjoajat saavat tietoa mahdollisesta luvattomasta tai lainvastaisesta toiminnasta.

Selvitykseen sisältyneeseen kyselyyn vastanneista jäsenvaltioista 10 viranomaisella on toimivalta suoraan määrätä pääsynesto sivustolle (Belgia, Espanja, Italia, Kreikka, Latvia, Portugali, Puola, Tšekki, Unkari ja Viro). Viidessä jäsenvaltiossa (Liettua, Ranska, Slovakia, Slovenia ja Tanska) blokeeraus edellyttää tuomioistuimen päätöstä. Suuressa osassa kyselyyn vastanneista jäsenvaltioista blokeerausta koskeva määräys koskee kaikkia internetpalveluntarjoajia, kun muutamassa jäsenvaltiossa määräys tulee kohdistaa tiettyyn palveluntarjoajaan yksilöllisesti.

Niin sanottujen mustien listojen pituus ja verkkosivujen blokeerausta koskevien määräysten lukumäärä vaihtelee merkittävästi jäsenvaltiosta toiseen. Selvityksen mukaan esimerkiksi Italiassa mustalla listalla on yli 7 000 sivustoa, kun taas Sloveniassa sivustoja on ainoastaan 9. Blokeerausta koskevia määräyksiä annettiin Puolassa blokeerauksen käyttöönottovuonna 2017 yhteensä 1 278, kun taas Espanjassa on annettu kahdesta kolmeen määräystä vuosittain. Määrien vaihtelu voi johtua selvityksen mukaan useasta seikasta: edellyttääkö estomääräys tuomioistuinkäsittelyä, minkälaista menettelyä estomääräyksen osalta noudatetaan, kuinka usein mustat listat päivitetään sekä sen määrittelystä, milloin joku tietty verkkosivusto katsotaan suunnatuksi kyseisille kansallisille markkinoille. Selvityksessä todetaan, että jäsenvaltioiden aktiivisuus mustien listojen päivittämisen osalta vaihtelee.

Selvityksessä käydään myös läpi eri jäsenvaltioiden perusteita blokeerauksen käyttöönotolle ja toisaalta, mitä ongelmia blokeeraukseen liittyy. Selvityksen mukaan verkkosivujen blokeerausta on pidetty joissakin jäsenvaltioissa kiistanalaisena sen puuttuessa perusvapauksiin ja yksityisyyteen. Selvityksessä todetaan myös, että rahapelisivustojen blokeerauksen poliittinen vastustus on yhteydessä blokeeraamisen ja nettisensuurin kiistanalaisuuteen yleisesti. Blokeerauksen käyttöönotto voi selvityksen mukaan aiheuttaa huomattavaa poliittista vastustusta ja mediakeskustelua. Toisaalta selvityksessä todetaan, että niissä jäsenvaltioissa, joissa blokeeraus on käytössä, ei sitä ole välttämättä katsottu yhteiskunnallisesti tai poliittisesti kiistanalaiseksi. Ne jäsenvaltiot, joissa blokeeraus ei ole käytössä, ovat esittäneet selvityksen mukaan perusteluiksi ratkaisulle sen, ettei kyseisen valtion lainsäädäntö salli tällaista tai että blokeeraus on poliittisesti kyseenalainen ja suhteeton toimenpide. Vasta-argumentit verkkosivujen blokeerauksen käyttöönotolle liittyvät myös keinon tehokkuuteen. Selvityksessä todetaan, että estoja voidaan kiertää niin pelaajan kuin rahapelioperaattorin toimesta. Pelaaja voi esimerkiksi käyttää VPN-palvelua (virtuaalista erillisverkkoa) ja operaattorilla voi puolestaan olla useita IP-osoitteita tai se voi jatkuvasti muuttaa IP-osoitteitaan. On myös mahdollista, ettei blokeeraus kohdistu oikealla tavalla. Se voi johtaa siihen, että blokeerataan sellaisiakin sivustoja, joita ei tulisi blokeerata tai että kaikkia tarvittavia sivustoja ei estetä (niin sanottu yli- tai aliblokeeraaminen).

Selvityksessä todetaan jäsenvaltioiden tunnustaneen kolme pääasiallista etua tai hyötyä blokeeraukselle: lainvastaisesta tai luvattomasta rahapelisivustosta informoivan sivun (landing page) varoitusfunktio, mahdollisuus saada viranomaisille tietoa rahapeleihin liittyvästä verkkoliikenteestä sekä ainakin osittainen luvattomilla tai lainvastaisilla rahapelisivustoilla pelaamisen estäminen.

Blokeerauksen käyttöönottoneissa jäsenvaltioissa viranomaiset ovat luoneet varoitussivun, josta käy muun muassa ilmi, ettei kyseisellä sivustolla, johon pelaaja pyrkii pääsemään, ole kyseisessä jäsenvaltiossa tarvittavaa lupaa toiminnalleen. Varoitussivulla voidaan myös tuoda ilmi, että sivustolla pelaamiseen voi liittyä tarvittavan luvan puutteesta johtuen suurempi riski. Varoitussivun kuluttajia informoivaa roolia pidetään selvityksen mukaan tärkeänä, koska kaikki pelaajat eivät välttämättä tiedä, mikä on lainvastaista tai luvattomaa rahapelitoimintaa kyseisessä jäsenvaltiossa. Varoitussivulla on merkitystä myös kuluttajansuojan näkökulmasta sen tarjotessa pelaajalle mahdollisuuden harkita jäsenvaltiossa luvallisen toiminnan valitsemista. Sen avulla on mahdollista kanavoida kysyntää jäsenvaltiossa luvallisten toimijoiden tarjontaan. Selvityksessä todetaan, että varoitussivun sisältö ja käyttäjätystävällinen suunnittelu on keskeistä viestin tehokkuuden kannalta. Linkkiä sallittujen toimijoiden sivustoille voi olla hyödyllinen erityisesti, jos linkitys on vastaavaan, luvalliseen tarjontaan. Varoitussivu tarjoaa myös hyvän mahdollisuuden pelaajalle olla yhteydessä viranomaiseen palautteen antamiseksi.

Toinen selvityksessä esille noussut keskeinen hyöty on viranomaisten tiedonsaanti. Blokeeraus tarjoaa keinon viranomaiselle saada tietoa rahapelaamisesta siihen liittyvää internetliikennettä analysoimalla. Selvityksen mukaan tällöin on mahdollista saada tietoa muun muassa siitä, minkä hakukoneen kautta henkilö pyrkii luvattomalle tai lainvastaiselle verkkosivustolle ja minkälaisia hakusanoja on käytetty sekä siitä, mihin liikenne suuntautuu edellä mainitulle varoitussivulle saapumisen jälkeen. Kolmannen keskeisen blokeerauksen hyödyn eli pelaamisen estymisen osalta selvityksessä todetaan, että blokeeraus todennäköisesti estää ainakin osan pelaajien siirtymisen luvattomille rahapelisivustoille, koska he pitävät joko hankalana ryhtyä teknisiin toimiin blokeerauksen kiertämiseksi tai eivät halua ryhtyä siihen.

Eri teknisten toteutustapojen osalta selvityksessä todetaan, että DNS-blokeeraus on helppo toteuttaa käytännössä ja siitä aiheutuu vähemmän yliblokeerausta, minkä vuoksi se on blokeerauskeinoista yleisemmin käytössä. Lisäksi se on viranomaisen näkökulmasta vähäisiä kustannuksia aiheuttava, jos blokeeraus perustuu viranomaismenettelyyn eikä edellytä tuomioistuinkäsittelyä. Toisaalta selvityksessä todetaan, että DNS-blokeeraus on helpoiten kierrettävissä. Tällöin kuitenkin on mahdollista hyödyntää edellä mainittua varoitussivua, joka on tärkeä kuluttajien informointikeino. IP-osoitepohjainen blokeeraus voi selvityksen mukaan johtaa merkittävään yliblokeeraamiseen, koska IP-osoitteen voi jakaa sekä luvallinen että luvaton sivusto. Selvityksessä todetaan erään viranomaisen tuoneen esille, että mahdollista yliblokeeraamista voidaan ehkäistä menettelyllisin keinoin. Verkkosivustolle voidaan antaa ilmoitus ennen blokeerausta, jolloin sillä on mahdollisuus eritellä sivuston sisältö siten, että ainoastaan lainvastainen sisältö blokeerataan. Selvityksen mukaan URL-blokeeraus on tarkin keino, mutta se on kallis internetpalveluntarjoajille toteuttaa.

Selvityksessä todetaan, että eri teknisten toteutustapojen ohella blokeerauksen tehokkuuteen vaikuttaa myös estomääräysmenettely. Niissä jäsenvaltioissa, joissa rahapeli-toimintaa valvova viranomaisen voi suoraan antaa estomääräyksen, rahapelioperaattorit voivat hakea määräykseen muutosta hallinnollisessa tuomioistuimessa. Jos blokeeraus edellyttää tuomioistuimen päätöstä, edellyttää se enemmän resursseja ja lisää menettelyn kustannuksia sekä hidastaa huomattavasti menettelyä. Koska rahapelioperaattorit voivat kiertää blokeerausta vaihtelemalla nimipalvelimia tai rekisteröimällä useita nimipalvelimia, edellytys tuomioistuimen päätöksestä tekee blokeerauksesta vähemmän tehokkaan keinon. Eston asettamisessa noudatettava menettely voi selvityksen mukaan ainakin osittain selittää merkittävää vaihtelua eri jäsenvaltioiden mustien listojen pituuden ja estomääräysten osalta. Toisaalta, selvityksessä tuodaan esille, ettei viranomaispäätökseen perustuva menettely välttämättä tarkoita, että määräyksiä voitaisiin antaa suurempi määrä tai että tuomioistuinmenettely aina olisi menettelyä hidastava seikka.

Selvityksen mukaan osa jäsenvaltioista päivittää aktiivisesti mustia listojaan ja poistaa sieltä ne nimipalvelimet, jotka eivät enää tarjoa rahapelejä kyseiseen jäsenvaltioon tai ovat muuten tarpeettomasti listalla. Selvityksessä tarkasteltiin myös, mikä osa mustilla listoilla olevista rahapelisivustoista oli vielä käytössä ja mahdollisten pelaajien saavutettavissa. Kaiken kaikkiaan 19 % nimipalvelimista ei ollut enää käytössä, mikä selvityksen mukaan osoittaa, kuinka nopeasti nimipalvelimien käyttö muuttuu ja kuinka tämä muutos on jatkuvaa. Osa jäsenvaltioista tarkistaa aktiivisesti joko manuaalisesti tai automatisoidusti, että blokeerattaviksi määrätty nimipalvelimet tosiasiallisesti myös blokeerataan. Joissakin jäsenvaltioissa on mahdollisuus asettaa rikosoikeudellinen tai hallinnollinen seuraamus internetpalveluntarjoajalle, joka ei ole toteuttanut estoa. Edelleen selvityksen mukaan internetpalveluntarjoajien määrä ja erilaisuus asettavat haasteen verkkosivujen blokeeraamisen toteuttamiselle. Palveluntarjoajia voi olla jäsenvaltiossa satoja, mikä tekee täytäntöönpanosta ja valvonnasta vaikeaa varsinkin, jos osa palveluntarjoajista on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon.

Blokeerauksen heikkoutena tuodaan selvityksessä esille se, että pelaajat ja rahapelioperaattorit voivat kiertää estoja. Toisaalta selvityksessä todetaan, että jäsenvaltiossa on olemassa hyvin vähän tutkimusta siitä, pyrkivätkö käyttäjät tosiasiallisesti kiertämään blokeerausta. Ainoastaan neljä jäsenvaltiota on tehnyt tällaista selvitystä. Rahapelien tarjonnan osalta selvityksessä todetaan, että koska osa rahapelioperaattoreista jatkuvasti vaihtaa nimipalvelinta ja "webhotelli" voi käyttää useita IP-osoitteita tai vaihtaa IP-osoitteita, tulisi rahapelitoimintaa valvovien viranomaisten jatkuvasti lisätä mustalle listalle uusia IP-osoitteita ja nimipalvelimia.

Toisaalta, suurin osa sääntelyviranomaisista piti selvityksen mukaan blokeerausta tehokkaana kansallisen sääntelyn täytäntöönpanotoimena siitä huolimatta, että sitä voidaan kiertää. Jäsenvaltioiden näkemykset perustuvat selvityksen mukaan erityisesti edellä kuvattun varoitussivun käyttämiseen ja siitä saatavaan hyötyyn. Selvityksessä esitetäänkin, että viranomaisten olisi hyvä tarkemmin selvittää varoitussivujen sisältöä ja vaikutuksia pelaajien käyttäytymiseen. Selvityksessä ehdotetaan myös, että myös blokeerauksen kiertämisen yleisyyttä olisi hyvä tutkia.

Selvityksessä selvitettiin myös, missä määrin eri jäsenvaltiot ovat blokeeranneet samoja rahapelisivustoja. Tältä osin on havaittavissa merkittäviä päällekkäisyyksiä niiden jäsenvaltioiden osalta, joiden mustat listat ovat julkisia. Esimerkkinä todetaan, että 75 % Kyproksen mustalla listalla olevista rahapelisivustoista on myös Romanian mustalla listalla ja 66 % puolestaan Belgian mustalla listalla. Toisaalta selvityksessä huomautetaan, että usean jäsenvaltion osalta mustat listat eivät juurikaan olleet päällekkäisiä. Myös palvelimet, joilla rahapelisivustot sijaitsevat, ovat osittain samoja eri jäsenvaltioiden osalta. Selvityksen mukaan 40 % mustilla listoilla olevista rahapelisivustoista sijaitsee geolP:n mukaan USA:ssa ja palvelimista 51 %. Kuitenkin merkittävä määrä palvelimia sijaitsee EU:n alueella (40 %).

Selvityksessä tuli myös esille, että uudelleenohjaus on hyvin yleistä, 1 300 mustalla listalla olevalta rahapelisivustolta oli uudelleenohjaus 36 verkkosivulle. Lisäksi selvityksessä todetaan, että suuri osa blokeeratuista verkkosivuista sijaitsee pienellä määrällä sisällönjakeluverkkoja (CloudFare, GoDaddy). CloudFare käyttää suuri määrä listattuja sivustoja ja yli 30 % selvityksessä tarkastelluista palvelimista oli CloudFaren operoimia.

Selvityksen mukaan edellä mainitut päällekkäisyydet osoittavat, että tiiviimpi kansainvälinen yhteistyö voisi olla tarpeen päällekkäisen työn välttämiseksi. Toisaalta rajat ylittävä yhteistyö edellyttäisi ymmärrystä muun muassa järjestelmien erilaisuudesta. Koska rahapelilainsäädäntö Euroopassa on hyvin pirstaloitunutta, yhteistyö saattaa kuitenkin selvityksen mukaan olla hyvin hidasta. Selvitys päällekkäisyyksistä voi kuitenkin auttaa eri jäsenvaltioiden viranomaisia hahmottamaan mahdollisia yhtäläisyyksiä muiden jäsenvaltioiden kanssa, mikä saattaa edesauttaa yhteistyötä ajatusten- ja tiedonvaihdon osalta varsinaisten täytäntöönpanotoimien tapahtuessa kuitenkin kunkin viranomaisen käytössä olevien keinojen puitteissa. Selvityksessä tuodaan esille, että viranomaisten välisen keskustelun voisi olla tarve keskittyä sisällönjakeluverkkoihin, kuten edellä mainitut CloudFare ja GoDaddy, mikä todennäköisesti edellyttänee yhteistyötä myös muiden toimialojen viranomaisten, kuten viestintäalan kanssa. Selvityksen mukaan kansainvälinen yhteistyö lienee todennäköisempää tilanteissa, joissa on kyse selkeästi luvattomista verkkosivustoista tai petollisesta toiminnasta tai jos on selkeitä epäilyksiä rahanpesusta tai terrorismin rahoittamisesta.

Selvityksessä tuodaan lisäksi esille, että verkkosivujen blokeeraus ei välttämättä estä henkilöä käyttämästä rahapelisovelluksia mobiililaitteen kautta. Rahapelisovelluksen lataaminen ja asentaminen luo suoran kommunikointikanavan rahapelisivuston ja sovelluksen välillä ilman DNS-tarkastusta. Selvityksessä todetaan, että Suomen lisäksi Saksa ja Alankomaat ovat ilmoittaneet ryhtyneensä toimiin luvattomien sovellusten poistamiseksi sovelluskaupoista ja ovat siinä myös onnistuneet.²⁸ Selvityksen kyselyyn vastanneista jäsenvaltioista 15 ei ole tällaista tehnyt. Selvityksessä suositellaankin eri jäsenvaltioiden viranomaisten yhteistä strategiaa tältä osin suurimpia sovelluskauppoja (Apple, Google Play) lähestymistä varten, jotta luvatonta tai lainvastaista rahapelitoimintaa voitaisiin myös tältä osin torjua.

²⁸ Ks. Suomen osalta edellä jakso 4.1.

4.4.2 Teknisiin estotoimenpiteisiin liittyvää lainsäädäntöä eräiltä muilta toimialoilta

Euroopan unionin lainsäädäntö

Rahapelialaa koskevaa lainsäädäntöä ei ole Euroopan unionissa yhdenmukaistettu eikä näin ollen ole myöskään olemassa EU-lainsäädäntöä mahdollisten teknisten estotoimenpiteiden osalta. Eräiden muiden toimialojen osalta erilaisiin teknisiin esto- tai suojaustoimenpiteisiin liittyvää lainsäädäntöä on annettu Euroopan unionissa.

Tekijänoikeuksiin liittyen on annettu useita direktiivejä, jotka muodostavat yhdessä Euroopan unionin tekijänoikeuslainsäädännön. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2001/29/EY tekijänoikeuden ja lähioikeuksien tiettyjen piirteiden yhdenmukaistamisesta tietoyhteiskunnassa (niin sanottu tekijänoikeuden tietoyhteiskuntadirektiivi) säädetään muun muassa seuraamuksista ja oikeussuojakeinoista tekijänoikeusloukkaustilanteissa. Direktiivin 8 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että oikeudenhaltijoilla on mahdollisuus hakea kieltoa tai määräystä sellaisia välittäjiä vastaan, joiden palveluita kolmas osapuoli käyttää tekijänoikeuden tai lähioikeuden rikkomiseen.

Kuluttajansuojalainsäädännön osalta on joulukuussa 2017 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2394 kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä ja asetuksen 2006/2004 kumoamisesta (niin sanottu CPC-asetus). Asetusta ryhdytään soveltamaan 17.1.2020. CPC-asetus tuo viranomaisille oikeuden määrätä maiden rajat ylittävässä valvontayhteistyössä kuluttajia huijaavia verkkosivuja suljettaviksi, määrätä seuraamusmaksuja ja jäljittää rahavirtojen avulla huijausten takana olevia tahoja. Lisäksi valvontaviranomaisten välistä yhteistyötä Euroopan unionin alueella vahvistetaan asetuksen myötä.²⁹

Niin sanotun elintarvikeketjun valvontaa koskevan EU-asetuksen ((EU) 2017/625) 138 artiklassa säädetään säädösten noudattamatta jättämiseen liittyvistä toiminnoista. Toimivaltaisen viranomaisen on ryhdyttävä asianmukaisiin toimiin, joista mainitaan esimerkkejä 138 artiklan 2 kohdassa. Yksi artiklan 2 kohdassa mainittu toimenpide on määräyksen antaminen toimijan hallinnoimien tai käyttämien internetsivustojen sulkemisesta tarvittavan pituiseksi ajaksi.

Toisaalta Euroopan unionissa on säädetty myös niin sanottua geoblokkausta koskeva asetus.³⁰ Geoblokkaus on syrjivä käytäntö, joka estää verkkoasiakkaita saamasta tai

²⁹ Ks. asetuksen 9 ja 10 artikla.

³⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/302 perusteettomien maarajoitusten ja muiden asiakkaiden kansallisuuteen tai asuin- tai sijoittautumispaikkaan perustuvien syrjinnän muotojen torjumisesta sisämarkkinoilla ja asetusten (EY) N:o 2006/2004 ja (EU) 2017/2394 sekä direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta

hankkimasta tuotteita tai palveluja jossain toisessa jäsenmaassa sijaitsevalta verkkosivustolta. Asetus perusteettoman geoblokkauksen kieltämisestä sisämarkkinoilla hyväksyttiin 27.2.2018 ja sitä on sovellettu 3.12.2018 alkaen. Asetus estää kuluttajien ja yritysten syrjinnän hintojen, myynnin tai maksuehtojen osalta ostettaessa tuotteita ja palveluita toisesta EU-maasta. Asetuksen mukaan elinkeinonharjoittaja ei esimerkiksi saa estää tai rajoittaa asiakkaiden pääsyä verkkorajapintaansa kansallisuuden tai asuinpaikan perusteella. Geoblokkauasetusta ei sovelleta rahapeleihin sen 1 artiklan 3 kohdan nojalla eli rahapeli-toimintaa harjoittavat tahot voivat estää tai rajoittaa asuinpaikan perusteella asiakkaiden pääsyn verkkopeleihin asetuksen estämättä. Asetuksen soveltamisalaan eivät myöskään kuulu esimerkiksi sellaiset palvelut, joiden keskeinen piirre on pääsyn tarjoaminen tekijänoikeudella suojattuihin teoksiin tai tekijänoikeudella suojattujen teosten myynti aineetomassa muodossa. Palveludirektiivin mukaisesti myös rahoitus-, audiovisuaali-, liikenne-, terveydenhuolto- ja sosiaalialan palvelut ovat geoblokkauasetuksen soveltamisalan ulkopuolella.

Suomen lainsäädäntö

Kansalliseen lainsäädäntöön sisältyy erilaisia teknisiä estotoimenpiteitä koskevaa sääntelyä. Esimerkiksi laki lapsipornografian levittämisen estotoimista (1068/2006) on tullut voimaan 1.1.2007. Lain tarkoituksena on lasten ja heidän perusoikeuksiensa suojaamiseksi edistää toimenpiteitä, joiden avulla voidaan estää pääsy ulkomailla ylläpidettäviin lapsipornosivustoihin. Lain mukaan teleyrityksellä on oikeus tarjota palvelujaan siten, että niiden avulla ei ole pääsyä lapsipornosivustoihin. Poliisi voi laatia, ylläpitää ja päivittää luettelo lapsipornosivustoista sekä pyytää ja vastaanottaa tätä tarkoitusta varten tarvittavia tietoja muun muassa kansalaisjärjestöiltä, yksityisiltä henkilöiltä, teleyrityksiltä ja viranomaisilta. Poliisin on laadittava tiedote, jossa kerrotaan sivustolle pääsyn olevan estetty laissa tarkoitettua syystä. Tiedotetta laatiessaan poliisi voi tehdä yhteistyötä teleyritysten kanssa. Tiedotteen on tultava nähtäväksi joka kerta, kun sivustolle pääsy estetään. Laissa säädetään myös tiedotteessa mainittavista seikoista.

Tekijänoikeuslain (404/1961) 56 g §:ssä säädetään tekijänoikeusloukkauksen kiellosta. Säännöksen mukaan tuomioistuin voi kieltää tekijänoikeuden loukkaajaa jatkamasta tai toistamasta tekoa. Tekijänoikeuslain täytäntöönpanon tehostamisesta tietoverkkoympäristössä säädetään tekijänoikeuslain 60 a-60 e §:ssä. Sääntely perustuu edellä mainittuun tekijänoikeuden tietoyhteiskuntadirektiiviin ja niin sanottuun teollis- ja tekijänoikeuksien täytäntöönpanodirektiiviin (2004/48/EY). Tekijänoikeuslaissa säädetään muun muassa tiedonsaannista loukkaajan tavoittamiseksi, loukkauksen keskeyttämisestä määräämällä teleoperaattori keskeyttämään pääsyn palveluun sekä loukkaajan ollessa tuntematon estämään palvelun ilman oikeudenkäyntiä määrääjäksi. Sääntelyä täsmennettiin ja laajennettiin 1.6.2015 voimaan tulleilla muutoksilla (607/2015, HE 181/2014 vp) muun muassa

sen vuoksi, että yleinen oikeudenkäymiskaaren mukainen turvaamistoimisasiäntely (OK 7:3) ei ollut käytännössä riittävä.

Esimerkiksi estomääräystä koskevan tekijänoikeuslain 60 e §:n mukaan tuomioistuin voi tekijän tai hänen edustajansa hakemuksesta määrätä välittäjän sakon uhalla estämään tekijänoikeutta loukkaavaksi väitetyn aineiston saattamisen yleisön saataviin, os kieltokanteen nostaminen ei ole mahdollista sen vuoksi, että väitetty loukkaaja on tuntematon. Estomääräyksen antaminen edellyttää, että tekijänoikeutta loukkaavaksi väitettyä aineistoa merkittävässä määrin saatetaan yleisön saataviin ilman tekijän suostumusta tai on ilmeistä, että tekijän oikeuksien toteutuminen muussa tapauksessa vakavasti vaarantuisi. Estomääräyksen hakijan on ilmoitettava, mitä hän on tehnyt väitetyn loukkaajan tunnistamiseksi. Lisäksi estomääräyksen antamisen edellytyksenä on, ettei määräystä voida pitää kohtuuttomana ottaen huomioon väitetyn loukkaajan, välittäjän, aineistoa vastaanottavan henkilön ja tekijän oikeudet. Määräys ei saa vaarantaa kolmannen oikeutta lähettää ja vastaanottaa viestejä. Välittäjälle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi estomääräystä koskevasta hakemuksesta. Tekijänoikeuslakiin perustuvat riita- ja hakemusasiat käsitellään markkinaoikeudessa.³¹

Oikeusministeriössä on parhaillaan vireillä hanke kuluttajansuojasäädösten uudistamiseksi (OM043:00/2018). Hankkeessa valmistellaan edellä mainitun CPC-asetuksen asianmukaiseksi soveltamiseksi tarvittavat säännökset. Oikeusministeriöstä saadun tiedon mukaan lainsäädäntömuutosehdotukset on tarkoitus lähettää lausuntokierrokselle kesällä 2019.

Hallituksen esityksessä elintarvikelaiksi sekä laeiksi terveydensuojelulain ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta (HE 262/2018 vp) ehdotettiin edellä mainittuun elintarvikeketjun valvontaa koskevan EU-asetuksen pohjalta, että Ruokavirasto voisi määrätä toimijan hallinnoiman tai käyttämän internetsivuston suljettavaksi, jos sen välityksellä myytäväksi tarjottava elintarvike tai elintarvikekontaktimateriaali tai näistä annetut tiedot ovat sellaiset, että ne aiheuttavat tai niiden voidaan perustellusta syystä epäillä aiheuttavan vaaraa ihmisen terveydelle, johdattavan kuluttajaa harhaan tai olevan muulla tavalla elintarvikemääräysten vastainen. Hallituksen esityksessä toimenpiteen todetaan olevan perusteltu perustuslain 20 §:n terveellisen elinympäristön turvaamiseksi ja että ehdotuksessa on otettu huomioon myös suhteellisuusperiaate. Lakiehdotusta ei kuitenkaan ehditty käsitellä loppuun eduskunnassa vaalikauden 2015–2018 aikana ja se raukesi vaalikauden päättyessä perustuslain 49 §:n 1 momentin nojalla.

31 Estomääräystä ja sen edellytyksiä on käsitelty esimerkiksi markkinaoikeuden ratkaisuissa MAO:243/16 ja MAO:311/18.

4.4.3 Teknisiin estotoimenpiteisiin liittyviä lainsäädännöllisiä ja teknisiä näkökohtia

Arvioitaessa mahdollisuutta ottaa käyttöön teknisiä toimenpiteitä verkkosivuille pääsyn estämiseksi huomioon tulee ottaa lainsäädännöllisiä ja teknisiä näkökohtia. Asiaa tulee arvioida niin kansallisen kuin EU-oikeuden näkökulmasta. Arvioinnissa keskeistä on estotoimenpiteillä suojeltavaksi tarkoitettujen intressien painoarvo ja punninta suhteessa estotoimenpiteistä aiheutuviin rajoituksiin ja mahdollisiin haittoihin erityisesti perusoikeuksien näkökulmasta.

Lainsäädännöllinen näkökulma

Teknisten estotoimenpiteiden käyttöönoton mahdollisuutta arvioitaessa huomioon tulee ottaa perustuslaissa turvatut perusoikeudet, kuten esimerkiksi sananvapaus ja elinkeinonvapaus. Perusoikeudet eivät kuitenkaan yleensä ole ehdottomia. Tällöin kysymys perusoikeuden rajoittamisesta ratkaistaan perusoikeuksien rajoittamista koskevien yleisten oppien mukaisesti. Perustuslakivaliokunta on johtanut perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta ja oikeuksien luonteesta perustuslaissa turvattuina oikeuksina joitakin yleisiä perusoikeuksien rajoittamista koskevia vaatimuksia. Näitä ovat vaatimukset lailla säätämisestä, lain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta, rajoituksen hyväksyttävyydestä, rajoituksen suhteellisuudesta, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuudesta, oikeusturvajärjestelyjen riittävästä ja ihmisoikeusveloitteiden noudattamisesta.³²

Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin. Sananvapaus ei sen ydinajuksesta huolimatta rajoitu vain poliittisiin ilmaisiin, vaan sen piiriin luetaan muunkin tyyppiset ilmaisut. Sananvapaudella turvataan myös kaupallista viestintää.³³ Perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että sananvapauden suoja kattaa lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin. Niihin voidaan kuitenkin kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin sananvapauden sisällöllisellä ydinalueella olisi mahdollista. Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan

³² PeVM 25/1994 vp.

³³ HE 309/1993 vp.

sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset.³⁴ Julkistamisella tarkoitetaan kaikenlaista viestien julkaisemista, levittämistä ja välittämistä. Säännöksestä ilmeneviä sananvapauden ulottuvuuksia ei tulekaan tulkita liian kapeasti.³⁵

Perustuslaissa on säilytetty mahdollisuus sananvapauden käytön jälkikäteiseen valvontaan rikos- ja vahingonkorvauslainsäädännön keinoin. Sananvapaudella perusoikeutena rajoitetaan kuitenkin mahdollisuuksia puuttua jälkikäteenkään sen käyttöön. Näihin rajoituksiin sisältyvät yleiset vaatimukset sääntelyn hyväksyttävyydestä, täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä julkisen vallan toimenpiteiden oikeasuhtaisuudesta sananvapauden käyttöön puuttuessa.³⁶ Sananvapaus kattaa myös vastaanottajan oikeuden vastaanottaa tietoa. Kyse ei ole perusoikeuksien suojan näkökulmasta ennakkollisesta sananvapauden esteestä, jos tieto, mielipide tai muu viesti on ollut saatavilla.

Korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi ratkaisussaan KHO:2013:136 arvioinut lapsipornografian levittämisen estotoimista annetun lain säännösten suhdetta sananvapauden ennakkollisten esteiden kieltoon. Arvioitaessa estotoimilain säännöksiä suhteessa perustuslain sisältämään sananvapauden ennakkollisten esteiden kieltoon lähtökohtana oli se, että estotoimilain säännökset voitiin jättää soveltamatta vain sillä edellytyksellä, että soveltaminen olisi selvästi ja riidattomasti ollut ristiriidassa perustuslain kanssa. Tässä arvioinnissa merkityksellistä oli erityisesti se, että sivusto otettiin lapsipornosivustoluetteloon vasta sivuston tultua jo julkaistuksi, joten sivustolle oli ollut mahdollista päästä. Viesti oli siten voitu julkaista ja vastaanottaa. Lisäksi voitiin ottaa huomioon, että estotoimilaissa tarkoitettuun menettelyyn eräiltä osin rinnastettavia menettelytapoja mahdollistavat lait sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä ja tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta oli käsitelty perustuslakivaliokunnassa ja katsottu voitavan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Estotoimilain säännösten soveltaminen ei ollut ilmeisessä ristiriidassa perustuslain 12 §:n 1 momenttiin sisältyvän ennakkollisen esteen asettamisen kiellon kanssa sen enempää sivuston ylläpitäjän kuin internetkäyttäjienkään kannalta. Tämän jälkeen oli arvioitava, oliko estotoimilain säännösten soveltaminen muulla kuin ennakkollisen esteen kieltoon liittyvällä perusteella ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Punnittaessa estotoimilain säännösten soveltamisesta sananvapauden toteutumiselle aiheutuvan rajoituksen hyväksyttävyyttä oli otettava huomioon säännösten tarkoitus muiden perusoikeuksien turvaajana, niiden täsmällisyys ja tarkkarajaisuus sekä niiden soveltamiseen liittyvät oikeusturvatakeet.

34 Esim. PeVL 40/2017 vp ja PeVL 6/2012 vp.

35 Esim. PeVL 52/2010 vp.

36 PeVL 19/2008 vp, PeVM 14/2002 vp ja PeVL 60/2001 vp.

Lisäksi luotaessa mahdollista uutta järjestelmää lainvastaiseen toimintaan puuttumiseksi huomioon tulee ottaa myös perustuslain 21 §, jossa säädetään oikeusturvasta, sekä hallintolain (434/2003) 2 luvun mukaiset hyvän hallinnon perusteet. Myös viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999) on syytä huomioida ainakin siltä osin, kuin on kysymys mahdollisten mustien listojen tai estomääräysten julkisuudesta.

Teknisten estotoimenpiteiden käyttöönoton mahdollisuuksien arvioimiseksi selvitystyössä on perehdytty myös muiden Pohjoismaiden järjestelmiin. Tanskassa, jossa on lisenssijärjestelmä, on voimassa lainsäädäntöä ilman tarvittavaa lisenssiä toimivien rahapelisivustojen estämiseksi. Tuomioistuin voi rahapelitoimintaa valvovan viranomaisen Spillemyndighetenin hakemuksesta määrätä pääsyneston tällaiselle sivustolle. Ruotsissa uudistettiin rahapelilainsäädäntö vuoden 2019 alusta ja siirryttiin lisenssijärjestelmään. Lakiin (Spelagen SFS 2018:1138) ei sisälly säännöksiä verkkosivujen estojen osalta. Lainsäädäntöuudistusta edeltäneessä selvityksessä (SOU 2017:30) todettiin, että verkkosivujen estoihin liittyy sekä hyötyjä että haittoja. Tässä vaiheessa estoja ei esitetty käyttöön otettaviksi. Sen sijaan lakiin sisältyy säännökset varoitusteksteistä ja maksuliikenteen estoista, joita käsitellään jäljempänä tarkemmin. Tarvetta ottaa käyttöön myös verkkosivujen estot on tarkoitus tarkastella myöhemmin (Dir. 2018:47). Norjassa, jossa on pääosin rahapelaamista koskeva yksinoikeusjärjestelmä, ei myöskään ole tällä hetkellä käytössä verkkosivujen estoja, mutta asiaa selvitetään parhaillaan parlamentin toimeksiannosta. Sen sijaan Norjassa on käytössä maksuliikenteen estot.

Kuten komission selvityksestä ilmenee, useissa Euroopan maissa on käytössä verkkoliikenteen estoja eikä EU-oikeus näin ollen näyttäisi asettavan ehdottomia esteitä tällaiselle järjestelmälle.

Teknisen toteuttamisen näkökulma

Kuten edellä komission selvityksen yhteydessä on todettu, pääsy verkkosivuille voitaisiin estää erilaisin teknisin keinoin. Asiantuntijatapaamisten perusteella voidaan todeta, että komission selvityksessä esille nousseet kysymykset olisivat myös Suomessa merkityksellisiä arvioitaessa estotoimenpiteiden käyttöönottoa niiden teknisen toteuttamisen näkökulmasta. Erilaiset toteuttamistavat poikkeavat toisistaan muun muassa niiden edellyttämien teknisten resurssien ja kustannusten osalta. Lisäksi toteuttamistavoissa on eroavaisuuksia sen suhteen, miten tehokkaasti niillä pystytään estämään pääsy verkkosivuille ja miten helposti ne ovat kierrettävissä joko pelaajan tai rahapeliyhtiön toimesta. Erilaisia teknisiä toteuttamistapoja on mahdollista käyttää myös päällekkäin ja myös tekniikka kehittyä, joten toteuttamistapaa ei välttämättä ole tarkoituksenmukaista määritellä yksityiskohtaisesti. Teknisen toteuttamisen näkökulmasta tulee lisäksi huomioida, että esimerkiksi internetpalveluntarjoajia, joihin verkkosivuille pääsyn estämistä koskevat velvoitteet mahdollisesti kohdistettaisiin, on lukuisia ja ne poikkeavat kokoluokaltaan toisistaan. Teknisestä

näkökulmasta on syytä huomioida, että operaattoreilla on jo nyt lainsäädäntöön perustuvia velvollisuuksia tietyissä tilanteissa estää verkkoliikennettä, joten niillä on myös estotoimenpiteisiin liittyviä teknisiä valmiuksia. Rahapelisivustoille pääsyn estäminen merkitsisi kuitenkin lisäystä nykyisiin estotoimenpiteisiin.

Koska Ahvenanmaalla on oma rahapelilainsäädäntö, teknisesti verkkoliikenteen estoja koskeva järjestelmä tulisi luoda niin, ettei sillä estettäisi Ahvenanmaalla asuvien tai siellä oleskelevien henkilöiden rahapelaamista verkossa. Asiantuntijakuulemisen perusteella verkkoliikenne näyttäisi tältä osin olevan eroteltavissa.

4.5 Maksuliikenteen estäminen

4.5.1 Yhteenvetoa komission selvityksestä maksuliikenteen estämisen osalta

Selvityksen mukaan maksuliikenteen estäminen on yksi jäsenvaltioiden viranomaisten käytössä oleva keino toimeenpanna kansallista lainsäädäntöä. Selvityksessä käydään tältä osin läpi muun muassa sitä, miten rahapelaamiseen liittyvä maksuliikenne tunnistetaan, mihin maksupalveluntarjoajaan estomääräykset kohdistetaan sekä minkälaisessa menettelyssä määräys tehdään. Maksuliikenteen estoja käytetään selvityksen mukaan sellaisissa tilanteissa, joissa lainvastaisesti rahapelejä tarjoava toimiva on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, jolloin rahapelioperaattorin toimintaan suoraan puuttuminen on vaikeaa.

Maksuliikenteen estämisellä tarkoitetaan käytännössä sitä, että jäsenvaltiossa toimiva pankki tai muu maksupalvelun tarjoaja estää sellaiset maksutapahtumat, jotka liittyvät kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön vastaiseen rahapelitoimintaan. Selvityksen mukaan on olemassa kaksi erilaista tapaa toteuttaa pankkien tai maksupalvelujen tarjoajien taholta estoja: esto, joka kohdistuu pelaajan rahapelioperaattorille suorittamaan pelipanoksen maksuun tai esto, joka kohdistuu rahapeleistä saatujen voittojen maksamiseen pelaajille. Maksuliikenteen estossa on kyse keinosta, jossa estetään tietty maksutapahtuma tapahtumaa käsiteltäessä. Selvityksessä todetaan, että maksuliikenteen estämisestä (payment blocking) tulee pitää erillään maksuliikenteeseen puuttuminen (payment disruption), jolla tarkoitetaan selvityksen mukaan muodollisia tai epämuodollisia keinoja sellaisia kotimaisia tai ulkomaisia maksunvälittäjiä kohtaan, jotka välittävät maksuja jäsenvaltion lainsäädännön vastaisille rahapelioperaattoreille. Tällainen keino voi olla esimerkiksi pyyntö lopettaa maksuvälityspalveluiden tarjoaminen.

Selvitykseen sisältyneen kyselyn ja asiantuntijahaastatteluiden mukaan kaikkiaan 16 jäsenvaltiossa on mahdollista asettaa maksuliikenteen estoja. Nämä jäsenvaltiot ovat: Alankomaat, Espanja, Italia, Kreikka, Latvia, Liettua, Norja, Puola, Ranska, Romania, Saksa,

Slovakia, Tanska, Tšekki, Viro ja Unkari. Näistä jäsenvaltioista kuitenkin ainoastaan kahdeksan (Alankomaat, Norja, Kreikka, Latvia, Puola, Romania, Slovakia ja Tšekki) toteuttaa estoja myös käytännössä. Esimerkiksi Tanskan osalta selvityksessä todetaan, ettei se ole ottanut maksuliikenteen estoja käyttöön, koska verkkosivujen blokeeraus ja mainonnan sääntely ovat toistaiseksi osoittautuneet riittäviksi lainsäädännön täytäntöönpanokeinoiksi eikä tarvittavia sopimuksia maksupalveluntarjoajien kanssa ole vielä tehty. Selvitykseen sisältyneeseen kyselyyn vastanneista jäsenvaltioista 10 totesi, että lainsäädännössä nimenomaisesti kielletään maksupalvelujen tarjoaminen rahapelioperaattoreille, jotka tarjoavat kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön vastaisesti rahapelejä internetissä. Selvityksessä tuodaan esille, että useassa jäsenvaltiossa on tapahtumassa muutoksia maksuliikenteen estojen käyttöönottamiseksi tai olemassa olevan järjestelmän muuttamiseksi.

Maksuliikenteen estämistä koskevan määräyksen soveltamisala voidaan selvityksen mukaan määrittellä eri tavoin. Ensiksikin, se voidaan määrittellä erittelemällä vastaanottajan tili, johon kohdistettavat maksutapahtumat estetään. Toiseksi se on mahdollista määrittellä estettävät maksutapahtumat. Kolmanneksi määräys voidaan perustaa MCC-koodiin (Merchant Category Code).³⁷ Eri jäsenvaltioiden maksuliikenteen estoja koskevat järjestelmät eroavat tältä osin merkittävästi toisistaan. Osa jäsenvaltioista käyttää eri tapoja estojen soveltamisalan määrittämiseen, kun taas joissakin on ainoastaan yksi tapa. Yleisin tapa on määrittellä esto maksutapahtuman vastaanottajan tiliin pohjautuen. Tämä on selvitykseen sisältyneen kyselyn mukaan käytössä 10 jäsenvaltiossa. Vastaanottajan tiliin pohjautuva esto on yleisin myös niissä jäsenvaltioissa, joissa on käytössä ainoastaan yksi tapen määrittämiseen. Edellä verkkosivujen blokeerausta koskevassa jaksossa esille tuotuja mustia listoja hyödynnetään joissakin jäsenvaltioissa myös maksuliikenteen estämisessä siten, että maksut mustilla listoilla olevien rahapelisivustojen rahapelioperaattorien pankkitileille on kielletty.

Selvityksessä todetaan keskeisenä seikkana maksuliikenteen estämisessä olevan niiden maksupalveluiden tarjoajien tunnistaminen, joihin estomääräys tulisi kohdistaa. Palveluntarjoajien tunnistamiseksi on jäsenvaltioissa käytössä erilaisia keinoja. Osin tämä perustuu viranomaisen omiin selvityksiin, osin palvelujen käyttäjiltä, kilpailijoilta tai luvansaaneilta toimijoilta tulleisiin ilmoituksiin ja muutamassa jäsenvaltiossa myös muista jäsenvaltioista saatuihin tietoihin.

Maksuliikenne-estuja koskevien määräysten kohteena voi olla selvityksen mukaan erilaisia maksupalveluntarjoajia. Ensiksikin kohteena voi olla perinteiset korttipalvelut, joihin sisältyy pankki-, luotto- ja prepaid-kortit. Toiseksi määräys voidaan kohdistaa internetin maksujenvälitysjärjestelmiin, jotka toimivat välittäjänä pelaajan korttiyhtiön, rahapeliyhtiön

37 Korttitapahtuman toimialakoodi/käyttöpaikkajako, jolla kategorisoidaan palveluntarjoaja toimialan mukaisesti.

maksujen käsittelystä vastaavan palveluntarjoajan ja rahapeliyhtiön välillä. Lisäksi kohteena voi olla verkossa tapahtuvien maksujen palveluntarjoajat, kuten esimerkiksi PayPal, Neteller ja Skrill. Näitä kutsutaan joskus myös sähköisiksi lompakoiksi. Lisäksi määräys voi kohdistua muihin digitaalisiin maksumuotoihin, joihin selvityksen mukaan sisältyy kryptovaluutat, kuten esimerkiksi BitCoin.³⁸

Selvityksen mukaan maksuliikenteen estojen kohteena on laaja kirjo erilaisia maksupalveluntarjoajia. Yleisin estojen kohde on sähköiset lompakot (34 %), mutta estoja kohdistetaan usein myös perinteisiin korttipalveluihin (31 %) ja internetin maksuvälitysjärjestelmiin (25 %). Yhdessäkään jäsenvaltiossa estoja ei kohdisteta ainoastaan yhteen maksupalveluntarjoajien kategoriaan, mutta toisaalta ainoastaan kolmessa kyselyyn vastanneessa jäsenvaltiossa esto voidaan kohdistaa kaikkiin neljään. Osa jäsenvaltioista kohdistaa maksuliikenteen estoja koskevat määräykset ainoastaan kyseiseen valtioon sijoittautuneisiin tai siellä luvan saaneisiin palveluntarjoajiin. Selvityksessä todetaan, että jäsenvaltioiden tiedonvaihto voisi olla tässä kohdin hyödyllistä.

Selvityksen mukaan jäsenvaltioiden järjestelmät eroavat myös siltä osin, missä menettelyssä estomääräys voidaan tehdä. Yhdeksässä jäsenvaltiossa viranomainen voi tehdä päätöksen, kun taas kahdessa asia edellyttää tuomioistuimen päätöstä. Useissa jäsenvaltioissa rahapelitoimintaa valvova viranomainen tekee yhteistyötä rahoitusalaan valvovan viranomaisen kanssa. Sen sijaan rajat ylittävää yhteistyötä ei tehdä juurikaan missään jäsenvaltiossa. Selvityksessä todetaan, että kansainvälistä yhteistyötä ja sen myötä mahdollisesti saatavaa hyötyä olisikin hyvä selvittää tarkemmin. Kuten verkkosivustojen estomääräysten, myös asetettujen maksuliikenteen estojen määrä vaihtelee merkittävästi jäsenvaltioiden välillä. Vuosittaista vaihtelua oli myös yksittäisen jäsenvaltion viranomaisten osalta.

Selvityksessä tarkasteltiin myös jäsenvaltioiden viranomaisten näkemyksiä maksuliikenteen estojen tehokkuudesta. Esimerkiksi Tšekissä on katsottu, että estoilla voi olla pelotevaikutus, jota tosin voi heikentää rahapelioperaattoreiden mahdollisuus hyödyntää muitakin maksupalveluntarjoajia kuin pankkeja. Virossa kokemukset maksuliikenteen estoista ovat olleet selvityksen mukaan kahtalaisia, koska osa rahapelioperaattoreista on siirtynyt käyttämään toiminnassa muita kuin virolaisia pankkitilejä. Myös Unkarissa oli havaittu edellä mainittua pelotevaikutusta.

Jos maksuliikenne tapahtuu suoraan pelaajalta rahapelioperaattorille, rahapelaamiseen liittyvä maksutapahtuma voidaan tunnistaa MCC-koodin avulla maksun tapahtuessa pankki- tai luottokortin välityksellä tai, jos kyseessä on tilisiirto, voidaan

38 Maksupalveluntarjoajien luokittelu ei välttämättä ole kaikkialla yhdenmukainen komission selvityksessä esitetyn kanssa.

maksuliikenne-esto toteuttaa käyttämällä maksutapahtuman vastaanottajan pankkitilin tietoja. Jos pelaaja kuitenkin käyttää ulkomaista maksuvälittäjää, kuten digitaalista lompakkoa, ei MCC-koodi tällöin ilmaise rahapelaamista maksun syyksi eikä itse maksusta käy ilmi, mihin maksutapahtuma liittyy. Selvityksessä todetaan joissakin jäsenvaltioissa käydyn keskustelua MCC-koodiin perustuvan järjestelmän haasteista. MCC-koodin perusteella sallittua ja toisaalta mahdolliseen lainvastaiseen rahapeli-toimintaan liittyvää maksuliikennettä voi olla vaikea erotella. Estojen perustuessa MCC-koodiin, voi tämä johtaa liialliseen maksuliikenteen estämiseen eikä tällöin toisaalta ole välttämättä mahdollista tunnistaa sellaista maksuliikennettä, joka tulisi estää. MCC-koodiin pohjautuvassa järjestelmässä osalta ongelmallista voi olla myös se, että maksuliikenne voi estyä myös silloin, kun henkilö oleskelee ulkomailla ja pyrkii siellä pelaamaan kyseisessä valtiossa sallittuja rahapelejä. Selvityksessä kuitenkin todetaan, että tältä osin olisi syytä harkinta, voitaisiinko korttipalveluissa käytettävää erottelua etämaksamisen ja kortinhaltijan läsnä ollessa tapahtuvan maksamisen osalta hyödyntää tällaisessa tilanteessa.

Selvityksessä tuodaan esille, että maksuliikenteen estämiseen liittyvän sääntelyn ja maksupalvelujen tarjoajien velvollisuuksien tulee olla täsmällisesti määritelty, jotta palveluntarjoaja ei esimerkiksi mahdollisesti riko itse omia sopimuksiaan pelaajaa tai rahapelioperaattoria kohtaan estäessään maksuliikennettä. Selvityksessä todetaan, että tältä osin olisi esimerkiksi hyvä selvittää, missä määrin rahanpesulainsäädäntöön liittyviä liiketoimien seurantavelvoitteita voitaisiin hyödyntää. Selvityksessä käydään läpi myös esimerkiksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2015/847 varainsiirtojen mukana toimitettavista tiedoista ja sen mahdollista merkitystä rahapelaamiseen liittyvässä maksuliikenteen estämisessä. Selvityksen mukaan asetusta ei ole riittävä oikeudellinen perusta käyttää tietoja rahapelaamiseen liittyvien maksuliikenteen estämiseksi, mutta se ei myöskään olisi esteenä säätää kansallisessa lainsäädännössä velvollisuuksista rahapelaamiseen liittyvien maksujen tunnistamiseksi. Huomioon tulisi kuitenkin ottaa myös Euroopan unionin tietosuojalainsäädännön asettamat vaatimukset tietojen käsittelylle. Selvityksen mukaan rahapelaamiseen liittyvien maksutapahtumien selvittäminen voi olla haastavaa ja aiheuttaa kustannuksia. Toisaalta selvityksessä tuodaan esiin, että pankeilla on jo nyt laajat tunnistamiseen liittyvät velvollisuudet maksajan ja maksujen vastaanottajan osalta.

Vaikka maksupalvelun tarjoajilla on jo ennestään olemassa erilaisia tarkoituksia varten "seulontamenettelyjä", rahapelaamiseen liittyvien maksutapahtumien tunnistamista voi vaikeuttaa se, että maksut siirretään eri vaiheissa rahapelioperaattorille esimerkiksi sähköisen lompakon kautta tai niiden lopullinen vastaanottaja pyritään tarkoituksella peittämään. Vastaanottajan pankkitiliin liittyvän eston osalta voi olla hankalaa tunnistaa rahapeli-toiminnassa käytettävä pankkitili. Jos maksutapahtuma tapahtuu vaiheittain ulkomaisen maksupalvelunvälittäjän kautta, maksunvälittäjillä voi olla mahdollisuus tunnistaa maksun lopullinen vastaanottaja omien asiakkaiden tuntemisvelvollisuuksien johdosta, mutta välittäjä voi olla jäsenvaltion lainkäyttöpiirin ulkopuolella.

Rahapeleistä saatujen voittojen maksamiseen kohdistuvia estoja on käytössä muutamissa jäsenvaltioissa. Selvityksessä tuodaan esille Norjan esimerkki, jonka osalta todetaan, että voittojenmaksun estäminen voi olla tehokkaampi estotoimenpide kuin pelipanoksiin liittyvän maksuliikenteen estäminen. Voitot maksetaan yleensä suoraan pelaajan pankkitilille toisin kuin pelipanokset, jotka saattavat kulkea maksunvälittäjien kautta. Toisaalta selvityksessä todetaan, että myös voittojen maksuun voi käyttää maksunvälittäjää. Lisäksi voittojen maksun estämiseen liittyy samoja haasteita kuin pelipanoksen maksamisessa maksutapahtuman luonteen tunnistamisen osalta. Selvityksen mukaan voittoihin kohdistuva estotoimenpide voi myös olla kiistanalaisempi, sillä kyse olisi enemmänkin rangaistuksenluonteisesta kuin ennaltaehkäisevästä toimesta pelaajan jo pelattua sijaintivaltionsa lainsäädännön vastaisella verkkosivustolla. Voittoa koskevalla maksuliikenteen estämisellä voidaan kuitenkin katsoa olevan ennaltaehkäisevää vaikutusta ja se olisi selvityksen mukaan ehkä perusteltavissa niissä jäsenvaltioissa, joissa lainvastaisilla rahapelisivustoilla pelaaminen on rangaistavaa tai tällaiseen toimintaan perustuva sopimus on mitätön.

Selvityksessä nostetaan esille varsinaisen maksuliikenteen estämisen ohella myös maksuliikenteeseen puuttuminen. Esimerkiksi pankkitilin tunnistamiseen liittyvien vaikeuksien välttämiseksi rahapelioperaattorille suoritettaviin maksuihin voitaisiin pyrkiä vaikuttamaan keskittämällä toimenpiteet maksunvälittäjiin. Tämä voisi olla lisätoimenpide tai vaihtoehto varsinaisille maksuliikenteen estotoimenpiteille. Tässä tilanteessa rahapelitoimintaa valvova viranomaisena pyytää maksunvälittäjää lopettamaan maksuliikenteen jäsenvaltion lainsäädännön vastaisille rahapelioperaattoreille. Jos maksunvälittäjä ei noudata pyyntöä, tulisi viranomaisella olla selvityksen mukaan mahdollisuus määrätä jonkinlaisia seuraamuksia. Vaikka sakkojen ja muiden rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpano jäsenvaltion ulkopuolella sijaitsevaa toimijaa kohtaan on vaikeaa, uhka rikosoikeudellisesta vastuusta saattaisi johtaa siihen, että paikalliset pankit lopettaisivat kaiken maksuliikenteen kyseiselle maksunvälittäjälle, vaikka ne eivät liittyisi rahapelaamiseen. Tämän tulisi kuitenkin olla selvityksen mukaan viimesijainen keino. Haasteena maksunvälittäjiin kohdistuvissa toimissa on se, että viranomaisen tulee lähestyä niitä yksittäin. Vaikka osa maksunvälittäjistä lopettaisikin viranomaisen pyynnön johdosta toimintansa, uusia kuitenkin tulee tilalle. Tämän vuoksi viranomaistoiminnan tulisi tältä osin olla jatkuvaluonteista.

Selvityksessä esitellään tässä yhteydessä Alankomaiden käytäntöä. Siellä ei ole maksuliikenne-estoa koskevaa lainsäädäntöä, mutta viranomaisena on tehnyt usean maksupalveluntarjoajan kanssa sopimuksen, jonka mukaan ne eivät välitä maksuja Alankomaiden lainsäädännön vastaisille rahapelioperaattoreille. Alankomaissa tätä on pidetty tehokkaana keinona. Jos sopimusta ei noudateta, on sen rikkomista mahdollista käsitellä tuomioistuimessa siviilioikeudellisessa menettelyssä. Keinon tehokkuuteen vaikuttaa maksunvälittäjien halukkuus tällaisten sopimusten solmimiseen. Toisaalta Alankomaissa on esimerkkejä tilanteesta, jossa myös muut kuin sopimuksen tehneet maksunvälittäjät ovat lopettaneet maksusiirrot. Alankomaissa on myös keskusteltu siitä, että maksunvälittäjät

voivat olla joko hallinto- tai rikosoikeudellisesta näkökulmasta osallisia luvattoman rahapeli tarjonnan kiellon rikkomiseen.

Selvitystä tehtäessä käytiin läpi myös, minkälaisia toimijoita oli mukana maksupalveluiden tarjoamisessa lainvastaisille rahapelioperaattoreille sen selvittämiseksi, mitä haasteita viranomaiset voivat kohdata pyrkiessään tunnistamaan näitä palveluntarjoajia. Selvityksessä todetaan, ettei pelkällä rahapelisivuston tarkastelulla välttämättä pystytä tunnistamaan niitä maksupalveluja, jotka ovat kyseisessä jäsenvaltiossa mahdollisia. Pelaajatilin luomisella voisi mahdollisesti päästä tarkastelemaan käytettävissä olevia maksupalveluja. Selvityksessä huomautetaan tältä osin, että pelkkä maksupalvelun saatavuus ei osoita maksutapahtumien volyymin ja että vaikka jokin tietty maksupalvelu olisi kyseisessä jäsenvaltiossa käytössä, se ei osoita palvelun suosittuutta. Eri rahapelioperaattoreiden hyödyntämien maksupalveluiden suosittuus voi myös vaihdella siten, että saman jäsenvaltion osalta yhdellä operaattorilla voi tietty maksupalvelu olla suosituin, kun taas toisella operaattorilla jokin muu.

Selvityksessä tuodaan esille, että maksuliikenteen estojen tekninen toteutustapa eri jäsenvaltioissa ja toisaalta myös estojen tehokkuus riippuu siitä, minkälaisia maksujärjestelmiä ja -palveluita kussakin jäsenvaltiossa käytetään. Jäsenvaltioissa on suuria eroja maksuskulttuurin suhteen. Kehitys maksusektorilla on ollut ja tulee olemaan nopeaa ja kattavaa, mikä asettaa haasteen rahapelaamiseen liittyvälle maksuliikenteen estoja koskevalle järjestelmälle. Selvityksessä todetaan, että jäsenvaltiossa käytössä olevat maksuliikenteen estotoimenpiteet näyttäisivät olevan liian tarkkaan määriteltäviä, jolloin niillä ei voida estää kaikkia maksutapahtumia tai ne estävät sellaisia maksutapahtumia, joita niillä ei ole tarkoitettu estävän. Selvityksen mukaan jäsenvaltioilta näyttäisi tältä osin puuttuvan riittävän täsmälliset, mutta silti tehokkaat tekniset menetelmät maksuliikenteen estämiseksi.

Selvityksen mukaan ei ole ollut mahdollista selvittää, kuinka monta rahapelaamiseen liittyvää maksutapahtumaa on voitu estää. Myös sen selvittäminen, kuinka moneen pelaajaan estot ovat vaikuttaneet, on vaikeaa. Selvityksessä todetaankin, että maksuliikenteen estojen tulisi koskea useita maksupalvelujen tarjoajia ja maksupalvelujen muotoja, jotta estot olisivat tehokkaita. Estotoimenpiteen tehostamiseksi selvityksessä kehoitetaan yhteistyöhön rahoitusmarkkinoita valvovien tahojen kanssa. Myös kansallisten ja jäsenvaltioiden viranomaisten välistä yhteistyössä voisi tiivistää.

4.5.2 Maksuliikenteen estoihin liittyviä lainsäädännöllisiä ja teknisiä näkökohtia

Lainsäädännöllinen näkökulma

Kuten mahdollisia keinoja verkkosivuille pääsyn estämiseksi, tulee myös maksuliikenteen estoja arvioida niin Euroopan unionin oikeuden kuin kansallisen lainsäädännön näkökulmasta. Maksupalvelulaissa (290/2010) säädetään maksupalveluja koskevasta tiedonantovelvollisuudesta ja sopimusehdoista sekä maksupalvelujen toteuttamisesta. Laki sääntelee pääasiassa maksupalveluntarjoajan, esimerkiksi pankin ja käyttäjän, kuten esimerkiksi maksajan, välistä sopimussuhdetta. Luottolaitostoiminnasta annetussa laissa (610/2014) säädetään puolestaan muun muassa oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa sekä tällaiselle toiminnalle asetettavista vaatimuksista ja niiden noudattamisen valvonnasta. Lisäksi maksulaitoslaissa (297/2010) säädetään liiketoiminnasta, jossa tarjotaan maksupalveluja.

Maksupalvelulain 41 §:n mukaan palveluntarjoajan on velvollisuus toteuttaa maksutoimeksianto. Palveluntarjoaja saa kieltäytyä toteuttamasta maksutoimeksiantoa vain, jos puitesopimuksessa sovitut ehdot maksutoimeksiannon toteuttamiselle eivät täyty tai jos muualla laissa niin säädetään. Puitesopimuksen edellytykset voivat liittyä esimerkiksi maksajan maksutilin katteen riittävyyteen. Muualla laissa säädetystä perusteesta kieltäytyä maksutoimeksiannon suorittamisesta voidaan mainita esimerkkinä rahanpesulain 4 luvun 5 §:ssä säädetty palveluntarjoajan velvollisuus keskeyttää liiketoimi tai kieltäytyä siitä.

Pankeilla on kansainvälisiin ja kansallisiin pakotteisiin perustuvia velvoitteita estää maksuliikennettä. Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvosto voi asettaa taloudellisia ja muita pakotteita kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Euroopan unionissa kaikki YK:n turvallisuusneuvoston määräämät pakotteet pannaan täytäntöön EU-tason lainsäädännöllä. Myös Euroopan unionin omista, niin sanotuista autonomisista rajoittavista toimenpiteistä, säädetään Euroopan unionin neuvoston päätöksillä ja asetuksilla. Kyseisten pakotteiden kansallisesta täytäntöönpanosta säädetään eräiden Suomelle YK:n ja Euroopan unionin jäsenenä kuuluvien velvoitusten täyttämisestä annetussa laissa (659/1967) eli niin sanotussa pakotelaissa.

Lisäksi varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetussa laissa (325/2013), niin sanotussa jäädytyslaissa, säädetään mahdollisuudesta jäädyttää varoja YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 1373/2001 asetettujen velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi. Viimeksi mainitun lain 2 §:n mukaan varojen jäädyttämisellä tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla estetään kaikki sellainen varojen liikkuminen, siirtäminen, muuntaminen, käyttäminen ja käsitteleminen, joka muuttaisi varojen määrää, sijaintia, omistusta, hallintaa, luonnetta tai käyttötarkoitusta, sekä toimenpiteitä, joilla estetään muut sellaiset

muutokset, jotka mahdollistaisivat varojen käytön. Jäädetykslain mukaan päätöksen varojen jäädyttämisestä tekee keskusrikospoliisi.

Esimerkiksi pankkien on noudatettava edellä mainittuja finanssipakotteita ja kansallisia jäädyttämisspäätöksiä sekä seurattava maksuliikennettä sen varmistamiseksi, ettei pakotteiden kohteena oleville tahoille välitetä maksuja. Maksuliikenteen yleisten ehtojen mukaan pankki voi verrata maksutietoja Euroopan unionin tai YK:n turvallisuusneuvoston asettamiin taloudellisiin ja muihin pakotteisiin sekä koti- ja ulkomaisten viranomaisten julkaisemiin pakotteisiin, tiedotteisiin ja määräyksiin. Pankki voi tarvittaessa vaatia maksupalvelun käyttäjältä maksua koskevia lisätietoja ja ryhtyä kansainvälisten pakotteiden edellyttämiin toimenpiteisiin.

Muista Pohjoismaista Norjassa ja Ruotsissa on käytössä rahapelaamista koskevia maksuliikenteen estoja. Myös Tanskan lainsäädäntö mahdollistaa estojen asettamisen, mutta niitä ei ole toistaiseksi otettu käyttöön. Norjassa ollaan parhaillaan täsmentämässä lainsäädäntöä muun muassa siten, että maksuliikenteen esto olisi mahdollista asettaa myös lainsäädännön vastaiseesti rahapelejä tarjoavan yhtiön nimen perusteella, kun tällä hetkellä esto perustuu yhtiön tilinumeroon. Myös pankeille olisi tulossa uusia velvoitteita lainsäädännön vastaisten toimijoiden tunnistamiseksi. Uudistettu lainsäädäntö on tarkoitus tulla voimaan vuonna 2020. Siitä huolimatta, että käytännön toimeenpanossa on ollut jossain määrin haasteita, lainsäädännöllä on Norjan viranomaisilta saadun tiedon mukaan saavutettu toivottuja vaikutuksia ja jotkut maksunvälittäjät ovat lopettaneet toimintansa Norjassa. Maksuliikenne-estojärjestelmän oikeudellisia perusteita on kuitenkin myös kyseenalaistettu ja eräs maksunvälittäjä on haastanut Norjan valtion oikeuteen.

Ruotsin vuoden 2019 alusta voimaan tulleen uuden lainsäädännön (Spellagen SFS 2018:1138) mukaan maksupalveluntarjoaja voidaan velvoittaa estämään maksutapahtumat sellaiselta tililtä, jota käytetään tai voidaan olettaa käytettävän panosten tai voittojen välittämiseen sellaiseen tai sellaisesta rahapelitoiminnasta, jolla ei ole lainsäädännön edellyttämää lisenssiä. Maksuliikenteen estämistä koskevan asian ratkaisee hallinto-oikeus rahapelitoimintaa valvovan viranomaisen Spelinspektionenin hakemuksesta. Asia tulee ratkaista hallinto-oikeudessa kiireellisesti. Asetustasolla (Spelförordningen SFS 2018:38) säädetään lisäksi, että maksupalveluntarjoajan tulee jättää hyväksymättä sellainen maksutapahtuma, joka liittyy rahapelaamista koskevaan MCC-toimialakoodiin 7995. Tämä ei kuitenkaan koske maksutapahtumia lisenssin saaneiden toimijoiden osalta. Asetuksen mukaan rahapelitoimintaa valvovan viranomaisen tulee pitää maksupalveluntarjoajat tietoisina siitä, millä toimijoilla on lainsäädännön edellyttämä lisenssi. Laissa säädetään lisäksi seurausmaksusta, joka voidaan määrätä sellaiselle maksupalveluntarjoajalle, joka on laiminlyönyt velvollisuutensa estää maksuliikenne edellä kuvatuin tavoin. Lainsäädäntö on ollut voimassa vasta muutaman kuukauden, minkä vuoksi kokemuksia sen vaikutuksista ei vielä ole.

Kuten komission selvityksestä ilmenee, useissa Euroopan maissa on käytössä maksuliikenteen estoja eikä EU-oikeus näin ollen näyttäisi asettavan ehdottomia esteitä tällaiselle järjestelmälle. Komission selvityksessä on käsitelty maksuliikenteen estoja myös maksupalveluihin liittyvän EU-lainsäädännön näkökulmasta. Ruotsin uuden lainsäädännön esitöissä (Prop. 2017/18:220) on arvioitu, ettei maksuliikenteen esto ole ehdotetussa uudessa rahapelijärjestelmässä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 49 ja 50 artiklan vastainen ottaen huomioon, että rajoitusten perusteena on suojella pelaajia sekä myös lissenssin saaneita rahapeliyhtiöitä.

Teknisen toteuttamisen näkökulma

Komission selvityksessä esille nousseet maksuliikenteen estojen tekniseen toteuttamiseen liittyvät seikat ovat merkityksellisiä myös arvioitaessa estojen mahdollista toteuttamista Suomessa. Esimerkiksi rahapelaamiseen liittyvä maksuliikenne voi olla vaikea tunnistaa muun muassa usein käytettävien maksunvälittäjien vuoksi, minkä vuoksi estojen kohdistaminen voi osoittautua hankalaksi. Maksamiskäytännöt myös kehittyvät jatkuvasti ja maksupalveluita tarjotaan valtioiden rajat ylittäen, mikä voi teknisestä näkökulmasta vaikeuttaa tehokkaan estojärjestelmän luomista.

Kuten edellä on todettu, maksuliikennettä hoitavat tahot ovat velvollisia noudattamaan kansainvälisiä ja kansallisia pakotteita. Mahdollisen maksuliikenteen estäminen pakotteiden vuoksi tai muiden lainsäädännöllisten velvoitteiden vuoksi on pitänyt ottaa huomioon esimerkiksi pankkien tietojärjestelmissä. Jos Manner-Suomen ulkopuoliseen rahapelitoimintaan liittyvää maksuliikennettä pyrittäisiin estämään, edellyttäisi se tietojärjestelmämuutoksia ja muutoinkin vaikuttaisi pankkien monitorointijärjestelmiin. Jotta estotoimenpiteet aiheuttaisivat mahdollisimman vähän kustannuksia sekä hallinnollista taakkaa, olisi estojärjestelmä tarkoituksenmukaista toteuttaa siten, että maksuliikenteen estämiseen tarvittavat tiedot, esimerkiksi vastaanottajien tilinumerot, olisivat vietävissä sähköisesti suoraan maksupalveluntarjoajin tietojärjestelmiin.

Koska Ahvenanmaalla on oma rahapelilainsäädäntö, teknisesti maksuliikenteen estoja koskeva järjestelmä tulisi luoda niin, ettei sillä estettäisi Ahvenanmaalla asuvien tai siellä oleskelevien henkilöiden rahapelaamiseen liittyvää maksuliikennettä niin verkkopelaamiseen kuin fyysisissä toimipisteissä tapahtuvan pelaamisen osalta. Asiantuntijakuulemisten perusteella maksuliikenteen erottelu näyttäisi olevan tältä osin mahdollista teknisesti.

4.6 Yhteenvetoa komission selvityksestä markkinoinnin rajoittamisesta ja seuraamusjärjestelmistä

Markkinoinnin rajoittaminen

Komission teettämän selvityksen mukaan lainvastaisen toiminnan markkinoinnin rajoittaminen on keskeinen seikka verkkorahapelaamista koskevan lainsäädännön täytäntöönpanon tehokkuuden varmistamiseksi. Tämä koskee sekä luvallisten että lainsäädännön vastaisten toimijoiden markkinointia. Selvityksessä tarkastellaan erityisesti internetissä tapahtuvaa markkinointia.

Selvityksen mukaan niistä 24 jäsenvaltiosta, jotka vastasivat kyselyyn, 16 jäsenvaltiota (67 %) sääntelee rahapelien markkinointia, kun taas viidessä jäsenvaltiossa järjestelmä perustuu pääosin itsesääntelyyn. Kolmessa jäsenvaltiossa rahapelien markkinointi on kokonaan kielletty (Italia, Latvia ja Liettua). Vaikka sääntely eri jäsenvaltioiden välillä poikkeaa toisistaan, kaikissa valtioissa on mahdollista määrätä rikosoikeudellisia tai hallinnollisia seuraamuksia mainostajaa tai myös mediaa kohtaan. Monella jäsenvaltiolla on myös mahdollisuus antaa määräys mainonnan poistamiseksi. Tältä osin selvityksessä tuodaan esille, että sosiaalisen median yhtiöt eivät välttämättä noudata kuin sellaisten valtioiden viranomaisten määräystä, jotka voivat osoittaa omaavansa laillisen toimivallan määrätä mainos poistettavaksi. Selvityksessä todetaan, että usein markkinoinnin valvontatoimivalta on jäsenvaltioissa muulla kuin rahapelitoiminnasta vastaavalla viranomaisella tai toimivalta on jaettu eri viranomaisten kesken. Jotta valvonta olisi tehokasta, tulisi tällöin viranomaisten välinen toimivaltajako olla selvä ja viranomaisten toimenpiteet koordinoituja.

Selvityksessä tuodaan esille, että markkinointi on siirtymässä pois perinteisestä tv- ja radiomainonnasta verkossa esiintyvään mainontaan ja viime aikoina erityisesti sosiaaliseen mediaan, jossa markkinointia harjoitetaan esimerkiksi affiliaattien ja vaikuttajien toimesta. Kyselyyn vastanneista jäsenvaltioista 83 % toteaa, että markkinoinnin sääntely koskee myös verkossa esiintyvää mainontaa, mutta ainoastaan 57 % soveltaa sääntelyä affiliaatteihin, vaikuttajiin ja brändilähettiläisiin. Ainoastaan 26 % jäsenvaltioista on ryhtynyt toimiin viimeksi mainittuja tahoja kohtaan.

Suuri osa rahapelien verkkomainonnasta on selvityksen mukaan tietyille käyttäjille suunnattua ja interaktiivista. Lisäksi mainonta on luonteeltaan dynaamista ja usein jäsenvaltioiden rajat ylittävää. Lainvastaisen, tietyille tahoille suunnatun ja käyttäytymiseen perustuvan verkkomainonnan havaitseminen voi olla viranomaisille hankalaa. Ongelmallista on myös rajanveto ei-kaupallisen, käyttäjien luoman sisällön ja toisaalta kaupallisen, tuotteiden ja palveluiden myyntiä edistävän sisällön osalta. Sosiaalisessa mediassa tapahtuvan markkinoinnin osalta on myös vaikea suojella alaikäisiä ja haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä.

Selvityksen mukaan vaikuttaisi siltä, etteivät viranomaiset ole vielä täysin sopeuttaneet toimintaansa markkinoinnin kyseisten muutosten osalta. Sääntelyn toimeenpanossa sosiaalisen median osalta on useita haasteita, kuten toimivaltakysymykset ja toimenpiteiden hitaus. Toisaalta, tehokas sääntelyn täytäntöönpano on haastavaa ja esimerkiksi mainoksen poistomääräys on hidas toimenpide ottaen huomioon sosiaalisessa mediassa esiintyvän mainonnan välittömyyden. Selvityksen mukaan ainoastaan 63 %:lla sääntelyviranomaisista on toimivalta määrätä mainonta poistettavaksi ja ainoastaan 21 %:lla toimivalta määrätä mainonta pidettäväksi poissa kokonaan. Internetissä tapahtuvan markkinoinnin sääntely ja valvonta on monimutkaista ja edellyttää myös merkittävästi resursseja.

Selvityksen mukaan mainonnan poistomääräyksiä on saatu onnistuneesti toteutettua erityisten yhteydenpitokanavien myötä esimerkiksi Facebookin osalta. Ainoastaan neljänneksellä jäsenvaltioista on jonkinlainen epämuodollinen järjestely tai yhteistyö sosiaalisen median yhtiöiden kanssa. Selvityksessä nostetaan esille myös hakukonemainonta ja todetaan, että osa jäsenvaltioista on toiminut epävirallisessa yhteistyössä Googlen tai pienempien hakukoneiden kanssa lainvastaisten mainosten poistamiseksi tai lainvastaista rahapelimainontaa sisältävien verkkosivujen hakutuloksissa. Selvityksen mukaan yksi tärkeä keino edistää sääntelyn täytäntöönpanoa on yhteistyö sosiaalisen median yhtiöiden kanssa. Myös kansainvälisestä yhteistyöstä voisi olla hyötyä. Selvityksessä ainoastaan 16 % jäsenvaltiosta totesi tekevänsä säännöllisesti kansainvälistä yhteistyötä ja 42 % puolestaan satunnaisesti.

Hallinnolliset ja rikosoikeudelliset seuraamukset

Komission teettämän selvityksen mukaan hallinnolliset ja rikosoikeudelliset seuraamukset ovat perinteinen sääntelyn toimeenpanokeino. Seuraamukset voidaan ymmärtää eri jäsenvaltioissa eri tavalla. Riippuen kunkin jäsenvaltion lainsäädännöstä, seuraamuksilla voidaan tarkoittaa sakkoja ja rangaistuksia tai toisaalta mitä tahansa hallinnollista toimenpidettä. Selvityksessä seuraamuksia tarkasteltiin laajasta näkökulmasta.

Jäsenvaltioilla voi olla käytössään niin muodollisia kuin epämuodollisiakin seuraamuksia. Muodollisia seuraamuksia ovat muun muassa rikosoikeudellinen menettely sakkoineen ja vankeusrangaistuksineen, hallinnolliset seuraamukset ja sakot ja muut hallinnolliset päätökset, kuten päätös mustalle listalle laittamisesta. Hallinnollinen päätös voi olla esimerkiksi myös viranomaisen ilmoitus voimassa olevasta lainsäädännöstä ja siitä, että toimijan tulisi lopettaa lainvastainen toimintansa. Epämuodollisia seuraamuksia ovat viranomaisen ilmoitukset, dialogi viranomaisen ja toimijoiden välillä sekä vapaaehtoisuuteen pohjautuvat tieto- ja yhteistyöpyynnöt. Viranomaiset voivat myös kannustaa toimialan itsesääntelyn luomiseen. Selvityksen mukaan jäsenvaltioiden välillä on eroja siinä, missä määrin järjestelmä mahdollistaa epämuodolliset seuraamukset.

Seuraamukset voivat kohdistua lainvastaista toimintaa harjoittaviin rahapelioperaattoreihin, lainvastaisilla verkkosivustoilla pelaaviin henkilöihin tai niin sanottuihin ”välikäsiin”, jotka mahdollisesti edesauttavat lainvastaista toimintaa. Tällaisia ovat esimerkiksi mainosten ja rahapeli-toimintaan liittyvien maksujen välittäjät.

Selvityksen mukaan 80 %:lla jäsenvaltioista on sekä hallinnollisia että rikosoikeudellisia seuraamuksia käytössään. Selvityksessä todetaan, että jäsenvaltioista 8 %:lla oli ainoastaan rikosoikeudellisia ja 12 %:lla puolestaan ainoastaan hallinnollisia seuraamuksia.³⁹ Seuraamusten osalta on muita edellä käsiteltyjä aihepiirejä enemmän eroja jäsenvaltioiden välillä johtuen erilaisista oikeusjärjestyksistä sekä rikos- ja hallinto-oikeudellisesta järjestelmien eroavaisuuksista.

Joissakin jäsenvaltioissa seuraamuksen voi määrätä ainoastaan tuomioistuin, kun taas eräissä ainoastaan rikosoikeudelliset seuraamukset edellyttävät tuomioistuimen päätöstä. Merkittäviä eroja jäsenvaltioiden välillä on myös siltä osin, ovatko seuraamuksia koskevat päätökset julkisia. Noin puolessa jäsenvaltioista ne julkaistaan. Useat viranomaiset katsovat, että seuraamusten julkaisulla on ennaltaehkäisevää vaikutusta. Se myös lisää sääntelyn läpinäkyvyyttä. Selvityksen mukaan esimerkiksi sakkojen euromäärät vaihtelevat huomattavasti vaihteluvälin ollessa sadoista euroista miljooniin euroihin. Samoin vuosittain määrättyjen seuraamusten määrä vaihtelee jäsenvaltioittain, joskaan tilastot eivät ole keskenään vertailukelpoisia johtuen edellä mainitusta seuraamuksen käsitteen eroavaisuuksista.

Yhdeksässä jäsenvaltiossa on mahdollista määrätä hallinnollisia tai rikosoikeudellisia seuraamuksia pelaajia kohtaan (Alankomaissa, Belgiassa, Itävallassa, Kreikassa, Liettuassa, Maltalla, Puolassa, Saksassa ja Virossa). Näistä valtioista Belgiassa, Itävallassa, Maltalla, Saksassa ja Puolassa on selvityksen mukaan kriminalisoitu kyseisen maan lainsäädännön vastaisilla verkkosivuilla pelaaminen. Alankomaissa, Kreikassa, Liettuassa ja Portugalissa pelaaminen voi puolestaan johtaa hallinnollisiin seuraamuksiin. 11 jäsenvaltiossa pelaajiin ei kohdistu seuraamuksia. Toisaalta niistä jäsenvaltiossa, joissa pelaajiin on mahdollista kohdistaa seuraamuksia, ainoastaan kolmessa on käytännössä näin toimittu selvityksen mukaan (Liettua, Puola ja Saksa). Syitä tähän voi olla useita. Kyse voi olla esimerkiksi siitä, että pelaajiin kohdistuvat seuraamukset katsotaan suhteettomiksi tai että kyse on laajasta ilmiöstä. Myös tarvittavan näytön hankkiminen voi olla hankalaa.

Selvityksen mukaan seuraamusten käyttäminen tai täytäntöönpano voi olla vaikeaa useasta syystä. Ensinnäkin jäsenvaltiot voivat olla haluttomia asettamaan seuraamuksia

39 Selvityksessä todetaan virheellisesti, että Suomessa olisi ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia, vaikka Suomessa on selvityksessä omaksutun laajan seuraamuskäsitteen mukaisesti myös selvityksessä tarkoitettuja hallinnollisia seuraamuksia (esimerkiksi Poliisihallituksen kielto-oikeus).

pelaajille. Toiseksi ”välikäsiin” kohdistuvien seuraamusten osalta voi olla hankalaa näyttää toteen toimijoiden tahallisuus. Merkittäviä ongelmia selvityksen mukaan ovat toimivalta-kysymykset ja seuraamusten rajat ylittävä täytäntöönpano. Tiiviimpi kansainvälinen yhteistyö onkin tarpeen tiedon saamiseksi esimerkiksi mustalle listalle merkityistä rahapelioperaattoreista tai tilitiedoista. Myös seuraamusten täytäntöön panemiseksi kansainvälisen yhteistyön tiivistäminen olisi välttämätöntä. Tietoa olisi hyvä vaihtaa myös täytäntöönpanotoimien tehokkuudesta ja parhaista käytänteistä.

Selvityksen mukaan viranomaisilla tulisi olla laajalti seuraamuksia käytettävissään mukaan lukien epämuodolliset seuraamukset. Selvityksessä todetaan myös olevan tärkeää, että seuraamukset johtaisivat tosiasiallisesti käytäntöjen muutoksiin. Tämän vuoksi esimerkiksi hallinnollisten seuraamusten tulisi olla määrältään riittävän suuria. Jos mahdollista, seuraamukset tulisi myös julkaista, koska muutoin niillä ei ole ennalta ehkäisevää vaikutusta. Seuraamusten julkaisemisella voidaan edistää myös valvonnan läpinäkyvyyttä. Selvityksen mukaan rahapelilainsäädännön toimeenpanemiseksi tarvitaan myös rikosoikeudellisia seuraamuksia.

4.7 Johtopäätöksiä

Estotoimenpiteet verkkosivuille pääsyn ja maksuliikenteen estämiseksi

Vaikka Suomen rahapelijärjestelmä yksinoikeuteen perustuvana järjestelmänä eroaa muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden rahapelijärjestelmistä, teknisten estotoimien käyttöönottoa verkkosivuille pääsyn estämiseksi on mahdollista arvioida osin samoilla komission selvityksessä esille tulleilla eduilla ja hyödyillä. Tällaisia ovat lainvastaisesta tai luvattomasta rahapelisivustosta kertovan varoitusfunktion informointifunktio sekä ainakin osittainen lainvastaisilla tai luvattomilla rahapelisivustoilla pelaamisen estäminen. Toisaalta, komission selvityksessä on tuotu esille, että verkkoliikenteen estotoimenpiteisiin liittyy haasteita esimerkiksi toimenpiteiden kohdistamisen ja niiden kierrettävyyden osalta. Esiselvityksen perusteella voidaan arvioida, että vaikka tekniset estotoimet olisivat kierrettävissä, ne todennäköisesti estäisivät ainakin osaa pelaajista siirtymistä Manner-Suomen ulkopuolisille rahapelisivustoille.

Luvattomien rahapelisivustojen blokeeraaminen on yleistä lisenssien myöntämiseen perustuvissa rahapelijärjestelmissä. Tällä pyritään estämään niin sanottua vapaamatkustajuutta, jossa ilman lisenssiä toimivat rahapeliyhtiöt saisivat perusteetonta hyötyä niiden jättäessä noudattamatta kyseisen valtion rahapeli- ja esimerkiksi verolainsäädäntöä. Blokeerauksen käyttöönottoa lisenssijärjestelmässä on pidetty perusteltuna, sillä lisenssijärjestelmässä kaikilla rahapeliyhtiöillä on mahdollisuus hakea lisenssiä.

Yksinoikeuteen perustuvassa Suomen rahapelijärjestelmässä arpajaislain vastaisen rahapelitarjonnan estäminen teknisin keinoin ei voi perustua laillisen tarjoajan taloudellisten intressien tai rahapeli-toiminnasta saatavan tuoton suojaamiseen, vaan sen aitona pyrkimyksenä tulee olla rahapelijärjestelmän ja -lainsäädännön tavoitteet erityisesti rahapelaamiseen liittyvien haittojen estämisessä ja vähentämisessä. Manner-Suomen ulkopuolella suuntautuvan rahapelaamisen onnistunut estäminen tai vähentäminen vaikuttaisi myös Veikkaus Oy:n rahapelitarjontaan siltä osin kuin sen laajuus tai rahapelituotteiden ominaisuudet ovat olleet perusteltuja kysynnän kanavoimiseksi kotimaiseen tarjontaan. Yksinoikeusjärjestelmässämme Manner-Suomen ulkopuolisten rahapelisivustojen estäminen vaikuttaisi suoraan käytännössä yhtiön tarpeeseen markkinoida rahapelejä ja kanavointiperiaatteen nojalla ylläpitää ja kehittää rahapelaamiseen houkuttelevaa pelitarjontaa.⁴⁰ Arpajaislain vastaisen rahapelitarjonnan estämisellä ja Veikkaus Oy:n kanavointitarpeen vähentymisellä voidaan siten arvioida olevan rahapelihaittoja estävää ja vähentävää vaikutusta.

Myös mahdollista maksuliikenteen estämistä tulee arvioida yksinoikeusjärjestelmään perustuvan rahapelijärjestelmämme tavoitteiden näkökulmasta. Maksuliikenteen estämisen käyttöönotto voisi olla perusteltua rahapelihaittojen estämiseksi ja vähentämiseksi. Toisaalta, kuten komission selvityksestä ilmenee, rahapelaamiseen liittyvää maksuliikennettä voisi olla haastavaa tunnistaa. Maksuliikenteen estäminen (osallistumismaksun maksaminen tai voiton maksaminen) pelaajan ja rahapeliyhtiön välillä vaikuttaisi asiantuntijatapaamisten ja komission selvityksen perusteella olevan myös kierrettävissä, jos arpajaislain vastaisessa rahapeli-toiminnassa käytetään esimerkiksi ulkomaille sijoittautuneita maksupalveluntarjoajia.

EU-oikeus edellyttää suhteellisuusperiaatteen mukaisen arvioinnin tekemistä mahdollisen teknisiä estotoimenpiteitä koskevan lainsäädännön EU-oikeuden mukaisuudesta. EU-oikeuden näkökulmasta verkkosivujen pääsynestot tai maksuliikenne-estot näyttäisivät olevat mahdollisia toteuttaa ottaen huomioon, että estoille olisi rahapelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen sekä yleisemmin kansanterveyteen ja myös kuluttajansuojaan liittyviä painavia perusteita. Vaikka muiden toimialojen teknisiä estotoimenpiteitä koskevan EU-lainsäädännön tai kansallisen lainsäädännön olemassaololla ei voida perustella kyseisiä toimenpiteitä yksinoikeusjärjestelmään perustuvassa rahapelijärjestelmässämme, on kuitenkin hyvä huomioida, että viime vuosina on enenevissä määrin lainsäädännöllä mahdollistettu esimerkiksi kuluttajansuojan turvaamiseksi varoitusilmoituksia ja verkkosivujen poistamista viranomaistoimin.

40 Arpajaislain 14 b §:n mukaan Veikkaus Oy saa markkinoida rahapelejä ja yhtiötä, jos markkinoinnilla ohjataan rahapelikysyntää tämän lain nojalla harjoitettavaan rahapeli-toimintaan. Pykälässä säädetään myös muista markkinoinnin rajoituksista. Ks. edellä jaksoissa 3.1 ja 3.2 käsitellyt EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisia edellytyksiä sallitulle kanavoinnille.

Rahapelitoiminnassa ja sen markkinoinnissa on kyse kaupallisesta viestinnästä, johon voidaan sananvapausnäkökulmasta kohdistaa lainsäädännöllä rajoituksia painavien yhteiskunnallisten intressin vuoksi. Verkkosivujen estämisessä ei olisi kyse perusoikeuksien suojan näkökulmasta ennakkolisesta esteestä. Saadun selvityksen perusteella lainsäädäntöön perustuvat verkkoliikenteen estot voisivat olla perusteltavissa myös perusoikeuksien näkökulmasta. Huomioon tulee kuitenkin ottaa edellä kuvatut perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset. Jotta tällaisista rajoituksista voitaisiin säätää, on rajoitukset voitava perustella muun muassa niiden tosiasiallisella vaikuttavuudella rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen sekä sillä, että ne ovat välttämättömiä näiden tavoitteiden saavuttamiseksi.

Niin EU-oikeuden kuin perusoikeussäätelyn edellyttämän suhteellisuusarvioinnin osalta voidaan todeta, että Manner-Suomen ulkopuolelle suuntautuneen rahapelaamisen voidaan arvioida lisääntyneen siitä, kun estotoimenpiteitä viimeksi on selvitetty silloisen hallituksen toimeksiannosta vuonna 2014. Kuten edellä jaksossa 4.2 tuodaan esille, Manner-Suomen ulkopuoliseen rahapelaamiseen liittyy merkittävässä määrin haittoja.

Estotoimenpiteillä voitaisiin väestötason toimenpiteenä vaikuttaa rahapelien saatavuuteen, vaikka järjestelmä ei olisikaan aukoton. Manner-Suomen ulkopuolisten rahapelien saavutettavuuden helppous nousi esille keväällä 2019 muun muassa Peliklinikan asiakkaiden parissa tehdyssä kyselyssä. Verkkosivujen tai maksuliikenteen estot voisivat olla hyödyllisiä, sillä rahapelihaitat näyttäisivät tutkimusten perusteella aiheutuvan sekä Veikkaus Oy:n rahapeleistä että Manner-Suomen ulkopuolisista rahapeleistä. Teknisiä estotoimenpiteitä koskevan järjestelmän tehokkuuden varmistamiseksi voisi olla hyödyllistä, kuten komission selvityksessään todetaan, että käytössä olisi erilaisten teknisten estotoimenpiteiden yhdistelmä. Rahapelihaittojen tehokkaan ehkäisemisen ja vähentämisen näkökulmasta tällöin pystyttäisiin mahdollisimman laaja-alaisesti vaikuttamaan muun muassa rahapelien saatavuuteen niin yksittäisen pelaajan näkökulmasta kuin yleisemminkin väestötasolla. Pitkällä aikavälillä teknisillä estotoimenpiteillä voidaan arvioida olevan rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tehostava vaikutus.

Estotoimenpiteiden tarkoituksena olisi haitallisen rahapelaamisen rajoittaminen eikä kysynnän siirtäminen Veikkaus Oy:n rahapeleihin. Tehokkaat estotoimenpiteet eivät merkitسی välttämättä sitä, että pelaamista siirtyisi merkittävässä määrin Veikkaus Oy:n rahapeleihin, vaan estotoimenpiteiden seurauksena pelaaja voi myös lopettaa rahapelaamisen kokonaan.

Jos teknisiä estotoimenpiteitä päätettäisiin ottaa Suomessa käyttöön, edellyttäisi se vielä perusteellisempaa selvitystä muun muassa mahdollisten teknisten keinojen toteutustavoista ja niiden kustannuksista sekä vaikutuksista. Esiselvityksessä ei ole ollut mahdollista

selvittää tarkemmin mahdollisia taloudellisia vaikutuksia esimerkiksi tarvittavien viranomaisresurssien tai internetpalvelun- ja maksupalveluntarjoajien osalta.

Joka tapauksessa estotoimenpiteiden käyttöönotto edellyttäisi lainsäädäntömuutoksia ja järjestelmämuutoksia esimerkiksi teleoperaattoreilta, maksupalveluntarjoajilta tai muilta palveluntarjoajilta, joita estovelvollisuudet koskisivat. Lainsäädännön osalta tulisi pohtia muun muassa, voitaisiinko estomääräykset antaa viranomaisen toimesta vai edellyttäisikö se tuomioistuimen päätöstä. Komission selvityksen mukaisesti kumpaankin menettelyyn liittyy etuja ja haittoja. Mahdollisessa jatkotyössä tulisi myös määritellä, missä lainsäädännössä teknisistä estotoimenpiteistä säädettäisiin ja mihin kaikkiin toimijoihin velvollisuudet kohdistettaisiin. Tällöin tulisi myös huolehtia muun kuin arpajaislain osalta siitä, että mahdolliset ristiriitaiset säännökset tarkasteltaisiin ja muutettaisiin. Lisäksi tulisi ottaa huomioon esimerkiksi julkisuuslainsäädäntö. Mahdollisia teknisiä estotoimenpiteitä koskevan lainsäädännön olisi hyvä olla myös mahdollisimman teknologianeutraalia eikä tältä osin liian yksityiskohtaista.⁴¹ Mahdollisen teknisen toteutuksen osalta on myös huomioitava edellä jaksoissa 4.4.3 ja 4.5.2. todetun mukaisesti Ahvenanmaan rahapelilainsäädäntöön liittyvät näkökohdat. Jos teknisiä estotoimenpiteitä otettaisiin käyttöön, viranomaisella tulisi olla lisäksi riittävät resurssit huolehtia esimerkiksi mahdollisten estolistojen ajan tasalla pysymisestä.

Markkinoinnin rajoittaminen ja seuraamukset

Edellä jaksossa 4.1 on käsitelty voimassa olevan arpajaislain mukaisia Poliisihallituksen keinoja puuttua arpajaislain vastaiseen rahapelitoimintaan sekä rikoslain säännöksiä arpajaislain vastaisen toiminnan osalta. Kansalliseen lainsäädäntöön sisältyy niin hallinnollisia kuin rikosoikeudellisia seuraamuksia. Poliisihallitus on aktiivisesti hyödyntänyt lainsäädännön mahdollistamia keinoja arpajaislain vastaiseen toiminnan torjumiseksi. Poliisihallitus on myös toiminnassaan huomionnut laaja-alaisesti markkinoinnin monet eri kanavat. Kuten komission selvityksessä todetaan, seuraamusten täytäntöönpanossa esiintyy aina haasteita silloin, kun rahapelitoimintaa tai sen markkinointia harjoitetaan rajat ylittävästi. Toimivallan puuttumisen johdosta kansallisella lainsäädännöllä on mahdollista ainoastaan rajallisesti puuttua Manner-Suomen ulkopuolelta tulevaan markkinointiin. On tärkeää kuitenkin esimerkiksi seurata, saavutetaanko ohjelmistotoimilupien peruuttamista koskevasta sääntelystä toivottuja tuloksia siten, että tällä hetkellä runsaasti niin sanotuilla taivas-kanavilla esiintyvää suomenkielistä rahapelimainontaa pystyttäisiin nykyistä tehokkaammin torjumaan.

41 Esimerkiksi edellä mainittu CPC-asetus on toteutettu lainsäädäntöteknisesti tavalla, jossa asetustekstissä ei ole määritelty niitä teknisiä tapoja, joilla pääsy verkkosivuille tulisi estää. Asetuksessa ei myöskään ole yksilöity niitä palveluntarjoajia, joihin velvollisuus voitaisiin kohdentaa (ks. resitaali 10 ja artikla 9).

Eräs mahdollinen jatkoselvittelyä vaativa kysymys on, olisiko lainsäädäntöä tarpeen tai mahdollista muuttaa siten, että rahapelien toimeenpanon tai markkinoinnin kieltä voitaisiin kohdistaa myös yksityishenkilöihin. Voimassa olevan lain mukaan kieltä voidaan kohdistaa rahapelin toimeenpanijaan sekä sellaiseen elinkeinonharjoittajaan tai yhteisöön, joka välittää rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja, luovuttaa tilan raha-automaattien tai erityisautomaattien käytettävänä pitämiseen tai markkinoi rahapelejä. Tässä esiselvityksessä ei ole arvioitu joissakin maissa käytössä olevaa luvattomilla rahapelisivustoilla pelaamisen sanktioimista tai esimerkiksi sääntelyn muuttamista Manner-Suomen ulkopuolelta saatujen rahapelivoittojen verotuksen osalta.

4.8 Muita mahdollisia keinoja rahapelaamisen estämiseksi tai arpajaislain vastaisen rahapelitoiminnan rajoittamiseksi

Hallituksen linjauksissa nimetään esimerkkeinä esiselvityksessä tarkasteltavista asioista blokeeraus ja maksuliikenteen estot, joita on käsitelty edellä. Tämän lisäksi hallitus mainitsee linjauksissaan varoitustekstit ja -ilmoitukset esimerkkinä mahdollisina nykyistä tehokkaammista rajoittavista toimenpiteistä.

Esiselvityksessä on edellä mainittujen keinojen ohella tarkasteltu myös muita mahdollisia keinoja rahapelaamisen estämiseksi tai rahapelitoiminnan rajoittamiseksi. Mahdollisesti haitallista rahapelaamista voisi pyrkiä estämään pelaajan itse asentamalla pelaamisen esto-ohjelmistolla, joita on saatavilla useita. Myös pelaajan itsensä tai hänen pyynnöstään pankin tai muun maksupalveluntarjoajan asettama, rahapelaamista koskeva maksuliikenteen esto voisi olla mahdollinen keino rahapelaamisen estämiseksi rajoittamiseksi yksittäisen pelaajan näkökulmasta.

4.8.1 Varoitustekstit ja -ilmoitukset

Laajempänä väestötason toimenpiteenä edellä käsitellyn varsinaisen verkkosivujen blokeeramisen sijasta voisi tulla kyseeseen myös Manner-Suomen ulkopuolisille rahapelisivustoille pyrittäessä tuleva, muun muassa kuluttajansuojakysymyksistä ja rahapelien valvonnasta informoiva varoitussivu. Käytännössä kyse olisi uudelleenohjauksesta kyseiselle varoitussivulle.

Kuten edellä komission teettämän selvityksen osalta on todettu, pelaajalle tulee yleensä esiin blokeeratuille verkkosivuille pyrkiessään varoitussivu, jossa informoidaan muun muassa siitä, että sivustolle pääsy on estetty ja tuodaan esille muuta rahapelaamiseen, sen estämiseen ja valvontaan liittyvää informaatiota, kuten esimerkiksi rahapelaamista valvovan viranomaisen yhteystiedot.

Varoitusteksti tai -sivu olisi mahdollista toteuttaa myös ilman varsinaista verkkosivulle pääsyn estämistä. Tällöin Manner-Suomen ulkopuoliselle verkkosivustolle pyrkiessään pelaaja voisi saada esimerkiksi tiedon, ettei kyseisellä sivustolla ole arpajaislain mukaisesti oikeutta tarjota Suomessa rahapelejä ja että Suomen viranomaiset eivät valvo toimintaa. Tämä voisi olla tärkeää sen vuoksi, että kaikki Suomessa oleskelevat Manner-Suomen ulkopuolisilla rahapelisivustoilla pelaavat henkilöt eivät välttämättä tiedä, ettei muilla kuin Veikkaus Oy:llä ole oikeutta tarjota tai markkinoida rahapelejä Suomessa. Pelaaja voisi varoituksen saatuaan itse tehdä valinnan siitä, siirtyisikö rahapelisivustolle vai ei, koska pääsyä ei teknisesti estettäisi.

Esimerkiksi Ruotsin uuden lainsäädännön mukaan viranomainen voi velvoittaa varoitusviestin asettamiseen. Määräyksen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko. Varsinaista verkkosivujen estoa ei ole Ruotsissa otettu käyttöön. Varoitusviestistä tulee käydä ilmi, ettei kyseisellä toimijalla ole Ruotsin lainsäädännön edellyttämää lisenssiä eikä se ole Ruotsin viranomaisen valvonnan alainen. Lisäksi viestistä tulee käydä ilmi, että ilman lisenssiä toimeenpannuista rahapeleistä saatava voitto on veronalaista tuloa. Uuden lain esitöissä todetaan, että varoitusviestin toteuttaminen edellyttää internetoperaattoreilta teknisiä ja hallinnollisia toimenpiteitä, joista aiheutuu kustannuksia, mutta operaattoreilta saadun tiedon mukaan kustannukset eivät olisi erityisen korkeita.

Norjassa ollaan parhaillaan selvittämässä parlamentin toimeksiannosta pääsyn estämistä rahapelisivustoille ja sekä myös pelkkiä varoitustekstejä varsinaisen pääsyneston sijaan. Tarkoitus on, että alustava selvitys toimitettaisiin lausuntokierrokselle kesällä 2019. Tässä vaiheessa ei ole vielä tietoa, johtaako selvitys mahdollisesti lainsäädäntömuutoksiin.

4.8.2 Itse asennettavat pelaamisen esto-ohjelmistot

Itse asennettavia pelaamisen estämiseen tarkoitettuja ohjelmistoja on olemassa hyvin erilaisia. Niiden ominaisuudet vaihtelevat erittäin paljon riippuen esto-ohjelman käyttötarkoituksesta ja toimintaperiaatteesta. On olemassa ohjelmia, jotka on suunniteltu rajoittamaan vain rahapelaamista ja toisaalta ohjelmia, jotka rajoittavat käyttöä laajemminkin. Koska rahapelejä voi pelata myös puhelimeen asennettavien sovellusten välityksellä, toimivan esto-ohjelman tulee rajoittaa myös sovellusten asentamista tai estää niitä toimimasta. Myös peliongelmaisen läheinen voi saada apua ongelmalliseen tilanteeseen, sillä on olemassa myös ohjelmia, joista löytyy valvonta- ja hallintaominaisuuksia estettyyn laitteeseen.

Yksi rahapelisivustojen ja -sovellusten estämiseen tarkoitettu ohjelmisto on Isossa-Britanniassa kehitetty Gamban. Ohjelmisto asennetaan jokaiseen pelaajan käyttämään laitteeseen, kuten tietokoneeseen, tablettitietokoneeseen ja matkapuhelimeen. Ohjelmisto on laadittu siten, että sen avulla pyritään estämään maailmanlaajuisesti kaikki

rahapeliverkkosivustot ja -sovellukset. Esto ei perustu pelaajan käyttämiin sähköposti-osoitteisiin eli esto toimii niissäkin tilanteissa, joissa pelaaja on mahdollisesti käyttänyt useita eri sähköpostiosoitteita eri rahapelisivustoille kirjautuakseen. Jos ohjelmiston asentaa, pelaaja ei voi jättää esimerkiksi tiettyyn rahapelityyppiin liittyviä sivustoja eston ulkopuolelle, vaan ohjelmisto estää pelaamisen kaikissa. Jos pelaaja pyrkii rahapelisivustolle, tulee hänelle lähtökohtaisesti näkyviin estosta informoiva sivu. Ohjelmisto maksaa 9,99 punttaa laitteelta. Isonsa-Britanniassa esimerkiksi opiskelijoilla ja rahapeliongelmaan hoitoa saavilla on mahdollisuus saada ohjelmisto käyttöönsä maksutta. Ohjelmiston voi asentaa myös Isonsa-Britannian ulkopuolella oleskelevat henkilöt. Rahapelaamisen esto-ohjelmistoja on saatavilla myös muita kuin Gamban. Lisäksi pelaajan on mahdollista asentaa ohjelmistoja, joiden avulla voidaan estää rahapelien markkinointia.

Itse asennettaviin esto-ohjelmiin voi liittyä monenlaisia käytännön ongelmia. Vaikka monet ohjelmantarjoajat pyrkivät siihen, että heidän ohjelma toimisi mahdollisimman monella käyttöalustalla, sellaista ohjelmaa ei ole, joka toimisi kaikissa mahdollisissa laitteissa. Lisäksi on hyvä huomioida, että nykyään useilla laitteilla on mahdollista päästä internetiin. Esto-ohjelmien asentamisessa voi myös esiintyä käytännön hankaluuksia. Lisäksi on mahdollista, että laitteen käyttöliittymä tai virustorjuntaohjelma voi sisältämiensä suojausten vuoksi hankaloittaa asentamista ja esto-ohjelman toimintaperiaatteita. Markkinoilla ei myöskään ole suomenkielistä esto-ohjelmaa, joten tällaisen ohjelman asentaminen edellyttää englannin kielen osaamista. Esto-ohjelmat saattavat rajoittaa pääsyä myös jollekin hyödylliselle sivulle. Tällainen tilanne saattaa esimerkiksi syntyä, jos pyrkii hakemaan rahapelaamiseen apua internetistä. Ohjelmistot poikkeavat toisistaan sen osalta, miten haitallista ja haitatonta materiaalia seulotaan. Joissain ohjelmissa on mahdollista säätää rajoituksen ”voimakkuutta”.

Peliongelmiin apua tarjoavan Peliklinikan työssä esto-ohjelmat tulevat säännöllisesti esille niin työntekijöiden kuin asiakkaiden taholta. Pelaajan kanssa pyritään mahdollisimman monipuolisesti käymään vaihtoehtoja läpi. Myös Peluurin verkkosivuilla on linkkejä esto-ohjelmiin.⁴² Koska esto-ohjelmat kehittyvät jatkuvasti, edellyttävät ne aktiivista seuranta peliongelmiin parissa työskenteleviltä. Peliklinikan asiakastyössä on noussut esille erilaisia esto-ohjelmia, kuten K9, Mobicip, Gamban, F-securen tietoturvaestot, Betblocker ja Betfilter. On erittäin vaikea arvioida, toimiiko joku ohjelma paremmin kuin toinen. Kokemukset ja ohjelman toimivuus ovat hyvin yksilöllistä. Edellä mainittu Gamban on tullut myös Suomessa suosittumaksi, mikä saattaa johtua Isonsa-Britanniassa julkaistusta raportista, jossa esto-ohjelmia testattiin ja jossa Gamban arvioitiin muita paremmaksi.⁴³

42 <https://peluuri.fi/fi/pelaajat/tyokaluja-ja-keinoja-avuksi/rajoita-pelaamistasi-netissa>

43 Evaluating online blocking software, prepared for GambleAware (2018).

Monen pelaajan näkökulmasta olisi tärkeää, että esto-ohjelma olisi vaivaton asentaa, erehtymätön, huomaamaton, aina toimiva ja 100 %:n varma. Lisäksi pelaajat voivat kokea, että ohjelman tulisi olla maksuton. Ohjelmistoista perittävät maksut vaihtelevat. Tältä osin on kuitenkin syytä huomioida, että ohjelmistokehitys aiheuttaa kustannuksia. Vaikka maksuttomia ohjelmia onkin tarjolla, niiden toimivuus ei välttämättä ole aina rahapelaajan tarpeeseen vastaava. Maksuttomista ohjelmista on kuitenkin ollut hyviäkin kokemuksia ja niiden toimivuutta on helppo kokeilla. Kustannus voi olla kynnyskysymys monelle pelaajalle, mutta toisaalta kyse voi olla laajempaan mittakaavaan suhteutettuna pienestä kustannuksesta. Edellä mainittu Gamban on yksi edullisimmista (noin 12 euroa laitteelta) ohjelmistoista tällä hetkellä. Edellä todetun mukaisesti esimerkiksi Isossa-Britanniassa on mahdollista saada tietyin edellytyksin lisenssi esto-ohjelmistoon maksutta.

Mitä tulee ohjelmistojen tehokkuuteen, osa Peliklinikan asiakkaista on kokenut ne toimiviksi ja pelaamisen estäviksi. Osa on puolestaan kokenut, ettei niistä ole hyötyä esimerkiksi sen vuoksi, että ohjelmiston saa liian helposti kierrettyä. Ohjelmiston toimivuuteen yksittäisen pelaajan näkökulmasta voi vaikuttaa muun muassa pelaajan muutosvalmius, tahdonvoima ja voimavarat. Osa pelaajista voi vieroksua teknologiaa, mutta toisaalta jotkut voivat olla hyvinkin tietoteknisesti valveutuneita siten, että myös ohjelmistojen kiertämiseen on valmiuksia. Peliklinikan työntekijät ovat pitäneet esto-ohjelmistoja kuitenkin hyvinä teknisinä keinoina estää pelaamista, koska sellaisilla saa vähennettyä kiusauksia ja ne ehkäisevät ”repsahduksia”. Pelinesto-ohjelmisto voi toimia myös muistutuksena ja motivaatiota ylläpitävänä keinoja, jolloin samalla jää enemmän resursseja käsitellä itse pelaamiseen kytkeytyvää ongelmaa. Ohjelmistot eivät yksinään ratkaise rahapeliongelmia, mutta yhdistettynä muuhun tukeen ne voivat olla hyödyllisiä.

4.8.3 Vapaaehtoiset maksuliikenteen estot

Manner-Suomen ulkopuolisen rahapelaamisen estämiseksi eräs tehokas keino voisi olla vapaaehtoinen maksuliikenteen esto erotuksena edellä käsitellyistä mahdollisista lainsäädännöllä asetettavista estoista. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa useassa pankissa on mahdollista, että asiakas itse asettaa pankkitililleen tai luottokortilleen eston, joka estää rahapelaamiseen liittyvän maksuliikenteen. Estojen tarkoituksena on nimenomaan pyrkiä auttamaan pelaajaa estämään haitallista rahapelaamista eikä kyse ole esimerkiksi mahdollisten väärinkäytösten estämiseksi luoduista palveluista. Rahapelitoimintaa Isossa-Britanniassa valvova viranomainen Gambling Commission onkin käynyt keskustelua finanssialan toimijoiden kanssa siitä, miten maksupalveluissa voitaisiin laajemmin tarjota kuluttajille mahdollisuuksia rahapelihaitoilta suojautumiseksi sen lisäksi, mitä keinoja itse rahapelitoiminta harjoittavilla tahoilla on pelaajille tarjota.

Maksukorteille on mahdollista asettaa kaikkea verkkomaksamista koskeva esto. Suomessa ei näyttäisi tällä hetkellä olevan saatavilla vastaavia haitallista rahapelaamista ehkäiseviä

vapaaehtoisia keinoja, kuten edellä on esitelty Iso-Britannian osalta. Pankeista Nordea on kesällä 2018 ilmoittanut tuovansa kortteihinsa uutena ominaisuutena mahdollisuuden rajata verkossa tapahtuvaa rahapelaamista. Päätöksen taustalla on Nordean mukaan se, että enemmistö varastetuilla korttitiedoilla tehdyistä ostoksista suuntautuu verkossa rahapeliyhtiöihin. Mahdollistamalla rahapelaamisen rajoittamisen samalla huolehditaan asiakkaiden turvallisuudesta ja ehkäistään rahanpesua. Palvelun avulla voidaan rajoittaa verkossa tapahtuvaa rahapelaamista, joissa tapahtumat veloitetaan suoraan kortilta. Palvelun käyttöönotto ei vaikuta raha-automaattipelaamiseen tai esimerkiksi Veikkaus Oy:n verkkosivuston kaltaisiin palveluihin, joissa pelipalveluun siirretään rahaa pankkitililtä. Pelaamista ei Nordean mukaan estetä kokonaan, vaan asiakas voi itse hallinnoida verkkopelirajausta kortin internetkäytön ja maarajauksen tapaan. Rahapeliyhtiöt on määritelty kansainvälisen MCC-koodin mukaisesti.⁴⁴ Nordean käyttöönottama rajoitus ei siis perustu haitallisen pelaamisen ehkäisemiseen, mutta voi olla myös siinä tarkoituksessa hyödyllinen.

Vastaavanlaisia itse asennettavia ohjelmistoja, kuten rahapelisivustojen estämisen osalta on, ei näyttäisi olevan rahapelitoimintaan liittyvän maksuliikenteen estämiseksi. Rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta sellaiset voisivat kuitenkin olla myös hyödyllisiä.

4.8.4 Johtopäätöksiä

Manner-Suomen ulkopuolelle suuntautuvaan rahapelaamiseen voidaan pyrkiä vaikuttamaan erilaisin keinoin. Edellä jaksossa 4.2 esitellyn rahapeliongelmiin apua hakeneiden pelaajien keskuudessa toteutetun kyselyn mukaan ongelmissa olevat pelaajat tarvitsevat uusia työkaluja pelaamisen rajoittamiseen. Peliklinikan raportin mukaan tätä tarkoitusta varten voisi riittää kevyemmätkin keinot kuin Manner-Suomen ulkopuolelle pelaamisen estäminen kaikilta.

Edellä käsitelty uudelleenohjaus varoitussivulle voisi olla mahdollinen keino rajoittaa Manner-Suomen ulkopuolelle suuntautuvaa pelaamista. Varoitustekstien tai -ilmoitusten lisääminen edellyttäisi arpajaislain muuttamista muun muassa uudelleenohjaukseen tai varoitussivuun liittyvän veloitteen sekä viranomaistoimivallan määrittelemiseksi. Jos varoitussivujärjestelmä otettaisiin käyttöön, lisäksi voisi olla tarpeen selvittää, olisiko määräyksen tehosteeksi syytä olla mahdollista asettaa Ruotsin mallin mukaisesti uhkasakko. Varoitussivu edellyttäisi teknisestä näkökulmasta samanlaisia järjestelmiä, kuin verkkosivuille pääsyn estämisen osalta tarvittaisiin. Tällainen varoitus olisi kuitenkin varsinaista verkkosivustolle pääsyn estoa huomattavasti vähemmän rajoittava keino. Varoitussivujärjestelmä edellyttäisi edellä blokeerauksen yhteydessä kuvatuin tavoin muun muassa

⁴⁴ Nordean lehdistötiedote 18.6.2018.

riittäviä resursseja sen varmistamiseksi, että varoitussivut saataisiin riittävän ajantasaisesti liitettyä mahdollisiin uusiin rahapelisivustoihin.

Yksittäisen pelaajan näkökulmasta rahapelien saatavuuteen voitaisiin vaikuttaa myös itse asennettavilla esto-ohjelmistoilla ja vapaaehtoisilla maksuliikenteen estoilla. Näiden osalta esiselvityksessä ei ole tullut esille lainsäädäntömuutostarpeita. Edellä todetun mukaisesti erilaisia ohjelmistoja on jo nyt saatavilla, mutta niiden tehokkuus ja kustannukset vaihtelevat. Jatkossa voisi olla hyvä selvittää, olisiko esto-ohjelmistolisenssejä mahdollista esimerkiksi hankkia siten, että niitä voitaisiin jakaa rahapeliongelmiin apua tarjoavan Peluurin kautta pelaajille maksutta. Tämä edellyttäisi erillistä selvitystä. Manner-Suomen ulkopuolelle suuntautuvan rahapelaamisen estämiseksi vähemmän rajoittavia toimenpiteitä olisi myös vapaaehtoiset rahapelaamiseen liittyvät maksuliikenteen estot. Olisi tärkeää, että Suomessakin ryhdyttäisiin käymään keskustelua pankkien ja muiden maksupalveluntarjoajien osalta mahdollisuuksista luoda tällaisia vapaaehtoisia estoja. Asiantuntijakuulemisissa on kuitenkin tullut esille, että haitallisen rahapelaamisen rajoittaminen ei tulisi olla yksin maksupalveluntarjoajien vastuulla.

5 Voittojen perimistä koskevan erityisen vanhentumisajan yhtenäistäminen

5.1 Voimassa oleva sääntely

Selvitettävä asiakokonaisuus liittyy hallituksen linjaukseen, jonka mukaan lainsäädännön ajantasaisuutta tulee tarkastella voittojen lunastusaikojen lyhentämisen osalta. Voittojen perimisestä säädetään arpajaislain 47 §:ssä. Raha-arpajaisissa saatu voitto on perittävä yhden vuoden kuluessa arvontatuloksen vahvistamisesta tai arpaan merkityn myyntiajan päättymisestä. Veikkaus- ja vedonlyöntipelien voitot on perittävä yhden vuoden kuluessa ja totopelien voitot kolmen kuukauden kuluessa näiden pelien pelisääntöjen mukaisen lopputuloksen vahvistamisesta. Raha-automaatti-, erityisautomaatti- ja kasinopelien voitot on perittävä yhden vuoden kuluessa voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta. Yhdistelmäpelien voitot on perittävä vuoden kuluessa näiden pelien pelisääntöjen mukaisen voittoon oikeuttavan tuloksen saavuttamisesta.

Velan vanhentumisesta annetun lain (728/2003) 11 §:n mukaisesti voiton perimistä koskevan määräajan kulumisen keskeytyy, jos pelaaja hakee arpajaislain 48 §:ssä tarkoitettua ratkaisusuositusta Poliisihallitukselta. Määräajan keskeytyminen koskee ainoastaan voitonmaksua sen pelaajan osalta, joka on hakenut ratkaisusuositusta.

Ennen voimassa olevan arpajaislain säätämistä laissa ei säädetty voittojen perimistä koskevista erityisistä määräajoista. Määräykset voittojen perimistä koskevista määräajoista raha-arpajaisten, veikkaus- ja vedonlyöntipelien sekä totopelien osalta sisältyivät silloisiin rahapelien pelisääntöihin. Nämä pelisääntöjen mukaiset määräajat kirjattiin vuonna 2002 voimaan tulleeseen arpajaislakiin. Lain esityöt eivät sisällä määräajan pituutta koskevia tarkempia perusteluja. Lain perustelujen mukaan pelaajan oikeusturvan kannalta on tarkoituksenmukaista, että hänellä on laissa säädetty määräaika voiton lunastamiseen. Määräaika on myös arpajaisten toimeenpanijan kannalta tarkoituksenmukainen, jottei tämä joudu säilyttämään lunastamattomia voittoja epätarkoituksenmukaisen pitkään. Pykälää on sittemmin muutettu arpajaislain osittaisuudistusten yhteydessä lisäämällä siihen säännökset raha-automaatti- ja kasinopelien voittojen perimistä koskevista määräajoista (575/2011) sekä säännökset erityisautomaatti- ja yhdistelmäpelien voittojen perimistä

koskevista määräajoista (1286/2016). Veikkaus Oy käyttää perimättä jääneet voitot voittojen maksuun eri rahapeleissä Veikkaus Oy:n rahapeliin toimeenpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen (1414/2016) 7 §:n mukaisesti.

5.2 Johtopäätöksiä

Voittojen perimistä koskevasta vanhentumisajasta säädetään arpajaislaissa. Voittojen perimisissä voitaisiin siirtyä lain selkeyttämiseksi eri rahapeliin osalta yhtenäiseen vanhentumisaikaan. Voiton lunastusajan lyhentämisellä voisi olla myös tunnistauneen pelaamisen yleistymistä edistävää vaikutusta. Uusi yhtenäinen vanhentumisaika voisi olla kuusi kuukautta. Yhtenäiseen vanhentumisaikaan siirtyminen edellyttäisi arpajaislain muuttamista.

Muutos merkitsisi voittojen perimistä koskevan vanhentumisajan lyhentymistä puoleen raha-arpajaisissa, veikkaus- ja vedonlyöntipeleissä, raha-automaatti-, erityisautomaatti- ja kasinopeleissä sekä yhdistelmäpeleissä. Totopeliin voittojen perimistä koskeva vanhentumisaika sen sijaan piteneisi nykyisestä kolmesta kuukaudesta kuuteen kuukauteen.

Sähköisessä rahapelaamisessa eli pelattaessa rahapelejä Veikkaus Oy:n pelipalvelun kautta vanhentumisajan pituudella ei ole merkitystä, sillä voitot siirtyvät automaattisesti pelaajan peli- tai pankkitilille voitonmaksun alettua. Pelipiste- tai pelisalipelaamisen osalta vanhentumisajan pituutta koskevat muutokset eivät olisi merkittäviä raha-automaatti-, erityisautomaatti- ja kasinopelaamisessa, sillä näissä pelimuodoissa voitot maksetaan välittömästi pelitapahtuman jälkeen. Vanhentumisaikaa koskevat muutokset eivät olisi merkittäviä myöskään totopeliin osalta raviradalla pelattaessa, sillä totopelaamisen luonteeseen kuuluu, että raviradalla pelaajat yleensä perivät voitot varsin nopeasti tulosten vahvistamisen ja voitonjaon avaamisen jälkeen.

Sen sijaan raha-arpajaisissa sekä veikkaus- ja vedonlyöntipeleissä vanhentumisajan pituutta koskevat muutokset olisivat merkittävämpiä. Näissä peleissä perimättä jääneiden voittojen vuosittainen arvo oli vuonna 2017 runsaat 8 miljoonaa euroa ja vuonna 2018 hieman alle 7 miljoonaa euroa. Maksettuihin voittoihin suhteutettuna perimättä jääneiden voittojen osuus on silti pieni. Veikkaus Oy:n mukaan esimerkiksi sen suurivolyymisissä arvontapeleissä (Lotto, Vikinglotto, Eurojackpot, Keno) 98 % voitoista maksetaan kolmen kuukauden kuluessa pelien tulosten vahvistamisesta ja ainoastaan 0,5 % voitoista maksetaan tämän jälkeen vanhentumisajan puitteissa 3-12 kuukauden kuluttua tulosten vahvistamisesta. Perimättä jääneiden voittojen arvo tulee todennäköisesti vähenemään vuosittain, sillä tunnistauneen rahapelaamisen yleistyessä voitot maksetaan yhä enenevässä määrin suoraan pelaajan peli- tai pankkitilille.

LIITE Rahapelejä koskeva EU-oikeudellinen selvitys Samuli Miettinen / Juha Raitio 1.2.2019

Suomen rahapelijärjestelmä Euroopan unionissa

Suomen arpajaislain rahapelijärjestelmä perustuu lailla säänneltyyn, Veikkaus Oy:lle myönnettyyn yksinoikeuteen. Yksinoikeuden johdosta Suomessa rajoitetaan Euroopan unionin perussopimuksissa taattua sijoittautumisvapautta sekä palvelujen vapaata liikkuvuutta toisista EU-jäsenvaltioista. Nämä rajoitukset voidaan kyseenalaistaa tilanteessa, jossa niitä sovelletaan. Tällöin rajoitus on perusteltava.

Rahapelejä koskevia rajoituksia yhtenäistävää EU-lainsäädäntöä ei ole annettu. EU-tuomioistuin on kuitenkin antanut lukuisia rahapelejä koskevia ratkaisuja, joissa tulkitaan EU-oikeutta ja erityisesti sitä, miten palvelujen tarjoamisen rajoituksia on perusteltava. Kansallista oikeutta on tulkittava EU-oikeuden mukaisesti. EU-oikeuden säännöillä on ristiriitatilanteessa etusija kansalliseen sääntelyyn nähden. Jos palvelujen tarjoamisen rajoitus ei ole perusteltu, sitä ei voida soveltaa.

Sisäministeriön toimeksiannosta tehty EU-oikeudellinen selvitys pyrki arvioimaan Veikkaus Oy:n kansainvälisen rahapelitoiminnan edellytyksiä. Selvitys perustuu EU-tuomioistuimen tulkintoihin rahapelejä koskevista ratkaisuksista, ja sisältää johtopäätökset seuraaviin oikeudellisiin kysymyksiin:

- 1) voiko Veikkaus Oy yksinoikeustoimijana tehdä rahapelitoimintaan liittyvää kansainvälistä yhteistyötä yksinoikeusjärjestelmän olemassaolon vaarantumatta;
- 2) jos voi tehdä, niin kenen kanssa;
- 3) onko yhteistyölle tai yhteistyökumppanin valinnalle rajoitteita tai edellytyksiä;
- 4) onko taustamateriaalissa kuvatun kaltainen yhteistyö (totopeliyhteistyö ja pelikehitysyhteistyö) mahdollista;
- 5) voiko Veikkaus Oy harjoittaa rahapelitoimintaa ulkomailla ja
- 6) jos voi harjoittaa, niin millä edellytyksin.

EU-tuomioistuin on arvioinut eräitä Suomen järjestelmään liittyviä kysymyksiä Läärä- ja Lindman – ennakkoratkaisuissaan. Pääosa selvitykseen liittyvistä oikeussäännöistä on kuitenkin johdettava muiden jäsenvaltioiden rahapelijärjestelmiä koskevista ennakkoratkaisuista. Ennakkoratkaisuissa painotetaan kansallisten viranomaisten ja tuomioistuimen suorittamaa kokonaisharkintaa. Tälle harkinnalle annetaan EU-oikeudesta johdettavia reunaehtoja. Selvityksessä kuvaillaan, miten kansallisen tuomioistuimen ja viranomaisen tulisi soveltaa oikeussääntöjä, ja miten oikeussäännöt tulisi ottaa lainsäädännön valmistelussa huomioon. Oikeuskysymyksiin liittyy kuitenkin sellaista kokonaisharkintaa, jonka ennakointi on haastavaa.

Euroopan komissio on tarkastellut erityisesti urheiluviedonlyöntiin kohdistuvia rajoituksia 2013 päättyneessä, Suomea koskevassa tutkimuksessa. Komission mukaan Suomessa 2013 voimassa oleva järjestelmä oli EU-oikeuden mukainen. Samaan aikaan Ruotsille esittämissä huomautuksissaan komissio katsoi, että rahapelien rajoituksia ei sovellettu johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti, eikä yksinoikeuksien haltija ollut valtion tiukassa valvonnassa. Komissio arvioi myös Suomen sille ilmoittamat, 2017 voimaan tulleet arpajaislain muutokset. Komissio totesi muutosten olevan EU-oikeuden mukaisia. Komissio on lopettanut muihin kansallisiin rahapelijärjestelmään kohdistuneet tutkimuksensa joulukuussa 2017. Komission ilmoituksen mukaan se katsoo, ettei rikkomusmenettelytoimivallan käyttö EU:n sisämarkkinoiden edistämiseksi sähköisesti välitettävien rahapelien alalla enää kuulu sen painopisteisiin. Samat kysymykset voivat kuitenkin nousta esille muissa, esimerkiksi kansallisissa menettelyissä. Komissio myös seuraa sille ilmoitettuja lainsäädäntöhankkeita. Toistaiseksi kansalliset tuomioistuimet ovat katsoneet, että yksinoikeuden johdosta Suomessa säädetyt rajoitukset ovat EU-oikeuden mukaisia. Siksi muutokset nykytilaan on tehtävä harkiten, sillä muutokset sääntelyssä tai yksinoikeuden haltijan toiminnassa voivat vaikuttaa tulevaisuudessa tehtäviin, vastaaviin arvioihin.

EU-oikeuden vaatimukset kansallisille rajoituksille

Jäsenvaltioiden rahapelisääntelyä ei ole yhtenäistetty Euroopan unionissa.

Rahapelialaa koskevaa lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu Euroopan unionissa. Rahapelit ovat myös rajattu usean EU-säädöksen, kuten palveludirektiivin 2006/123, tietoyhteiskunnan palveluja koskevan direktiivin 2000/31 sekä uuden ns. geoblokkausasetuksen 2018/302 soveltamisalan ulkopuolelle. EU-tuomioistuimen mukaan rahapelejä koskeva lainsäädäntö kuuluu alueisiin, joilla on huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä moraalisten, uskonnollisten ja kulttuuristen näkökohtien osalta (C-275/92 Schindler, 60 kohta). Jokaisen jäsenvaltion on arvioitava näillä alueilla omien arvoarvostelmiensa mukaisesti, mitä vaatimuksia kyseisten intressien suojaamiseksi on asetettava. Rahapelien sääntelyn osalta EU-oikeus antaa jäsenvaltioille merkittävää harkintavaltaa niin kauan, kun ne huomioivat tuomioistuimen palvelujen tarjoamista ja sijoittautumisvapautta koskevassa oikeuskäytännössä esittämät tulkinat. Muutamassa vanhemmassa oikeustapauksessa otetaan kantaa myös joihinkin Suomen järjestelmän yksityiskohtiin (C-124/97 Läärä, C-42/02 Lindman).

Jäsenvaltioiden harkintavalta riippuu EU-oikeuden kehityksestä

Jäsenvaltioiden lähtökohtaisesti merkittävä harkintavalta rahapelien sääntelyssä riippuu kuitenkin EU-oikeuden kehityksestä. Vaikka rahapeliala mainitaan poikkeuksena useaan lainsäädäntöä yhdenmukaistavaan yleiseen EU-säädökseen, poikkeusta ei tehdä joka tapauksessa. Esimerkiksi unionin rahapelilainsäädäntö on kehittynyt siten, että kasinoissa toteutettavat pelit lisättiin kolmannen rahanpesudirektiivin 2005/60 soveltamisalaan. Tämän jälkeen unionin neljännen rahanpesudirektiivin 2015/849 soveltamisala määriteltiin koskemaan myös muita rahapelejä. EU-oikeuden kehityksen takia Blanco ja Fabretti -tuomioissa EU-tuomioistuin katsoi, ettei jäsenvaltio voinut enää vedota rahanpesuun liittyvän rikollisuuden torjumiseen (C-344/13 Blanco ja Fabretti, 41-43 kohta). Niin ikään vastavuoroista tunnustamista koskevassa oikeuskäytännössään EU-tuomioistuin on painottanut, että EU-oikeuden nykytilassa, jossa lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu, ei edellytetä lisenssien tai toimilupien vastavuoroista tunnustamista (C-316/07 Stoß ym. 112-116 kohta, C-660/11 & C-8/12 Biasci ym. 40 kohta, C-347/09 Dickinger & Ömer, 98 kohta). Edellä viitattujen ratkaisujen perusteella EU-oikeus voisi ehkä tulevaisuudessa kehittyä siten, että lisenssejä tai toimilupia koskevan sääntelyn katsottaisiin aiemmasta poiketen edellyttävän myös vastavuoroista tunnustamista. Sellainen uusi rahapelejä koskeva EU-tason lainsäädäntö, joka johtaisi vastavuoroiseen tunnustamiseen, ei kuitenkaan vaikuta kovinkaan todennäköiseltä lähivuosina. Lainsäädäntömuutoksia ei vuoden 2019 alkaessa ole tiedossa.

Yksinoikeudet rajoittavat sijoittautumista sekä palvelujen vapaata liikkuvuutta

Jäsenvaltioiden rahapeleihin kohdistuvat toimet arvioidaan tilanteesta riippuen palvelun tarjoamisen tai sijoittautumisvapauden rajoituksina. Arpajaislain 11 §:n mukaan Veikkaus Oy:llä on yksinoikeus rahapelien toimeenpanemiseen. Yksinoikeus ei ulotu Ahvenanmaalle, sillä Ahvenanmaan maakunnassa arpajaislainsäädäntö kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla maakunnan omaan lainsäädäntövaltaan (ks. HE 213/2016 s. 8). Rajoituksina on pidettävä kaikkia toimenpiteitä, joilla estetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 49 ja 56 artikloissa taattujen vapauksien käyttäminen, haitataan sitä tai tehdään siitä vähemmän houkuttelevaa (C-222/15 Politanò, 37 kohta, C-463/13 Stanley International Betting ja Stanleybet Malta, 45 kohta). Veikkaus Oy:n yksinoikeudet manner-Suomessa sekä näihin liittyvät muiden palveluiden kuten mainonnan rajoitukset on perusteltava, koska ne ovat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 49 ja 56 artikloissa tarkoitettuja rajoituksia. Siltä osin kuin Veikkaus harjoittaa taloudellista toimintaa, sen toimintaa tulee myös arvioida kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta. Veikkaus Oy:n toiminnassa on myös kyse sellaisista valtion varoista, joista annettu tuki voisi olla sisämarkkinoille soveltumaton valtiontuki.

Näitä kysymyksiä esitellään laajasti rahapelejä koskevissa viimeaikaisissa valmisteluasiakirjoissa ja hallituksen esityksissä (esim. Sisäministeriön julkaisu 12/2015 s. 15-17, HE 132/2016 s. 17-20, HE 213/2018 s. 9-10). EU-tuomioistuimen perusvapauksia koskeva oikeuskäytäntö on runsasta, ja niissä esiintyvät tulkinnat ovat EU-tuomioistuimen itsensä mukaan pitkälti vakiintunutta oikeuskäytäntöä, jota kerrataan myös uusissa tuomioissa (esim. C-3/17 Sporting Odds, tuomio 28.2.2018, 23 ja kohta, C-375/17 Stanleybet International & Stanleybet Malta tuomio 19.12.2018, 56 ja 76 kohta).

Ennakkoratkaisupyyntöjen tosiseikastoja yhdistää se, että kansallinen lainsäädäntö rajoittaa sijoittautumista kyseiseen jäsenvaltioon ja/tai palvelujen tarjoamista toisesta jäsenvaltiosta käsin. Palvelujen tarjoamisen rajoitukset ovat kuitenkin varsin monimuotoisia. Pyyntö koskevat esimerkiksi rahapelien esillä pitämistä (C-124/97 Läärä, C-464/15 Admiral Casinos), panosten välittämistä toisessa jäsenvaltiossa laillisesti palveluja tarjoavien lukuun (C-243/01 Gambelli, C-336/14 Ince), onnenpelien voittojen syrjimätöntä verokohtelua (C-344/13 Blanco ja Fabretti, C-42/02 Lindman, sekä rikkomusmenettely C-153/08 komissio v Espanja), mainontakieltoja (C-176/11 Hit ja Hit Larix, C-447/08 C-448/08 Sjöberg ja Gerdin), onnenpelien välittämistä internetissä (C-156/13 Digibet ja Albers), monopoliyhtiön valvontaa (C-124/97 Läärä), ja laajentumista ulkomaille (C-186/11 ja C-209/11 Stanleybet/OPAP). Kaikille näille on yhteistä se, että kansallinen säännös tekee palvelun tarjoamisesta vähemmän houkuttelevaa.

Rajoitus on perusteltava

Palvelujen tarjoamista sekä sijoittautumisvapautta koskevia Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 56 ja 49 artikloja on tulkittu lukuisissa EU-tuomioistuimen rahapelejä koskevissa ratkaisuisissa. Rajoitukset on perusteltava hyväksyttävällä syyllä. Näihin lukeutuvat sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa mainitut oikeuttamisperusteet, että EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössään tapauskohtaisesti tunnustamat yleisen edun mukaiset pakottavat syyt. Se, miten paljon palveluja rajoitetaan ja miksi näin tehdään, voi EU-tuomioistuimen mukaan vaihdella jäsenvaltioittain. Jäsenvaltiot voivat vahvistaa vapaasti rahapelialan politiikkansa tavoitteet ja tarvittaessa määrittellä täsmällisesti tavoitellun suojan tason. Jäsenvaltion asettamien rajoitusten on kuitenkin täytettävä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut edellytykset niiden oikeasuhteisuuden osalta (yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04 Placanica ym., 48 kohta, C-42/07 Liga Portuguesa 59 kohta). Kansallisella lainsäädännöllä tosiasiallisesti tavoiteltujen päämäärien yksilöinti ennakkoratkaisuasian yhteydessä kuuluu kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan (esim. C-156/13 Digibet 24 kohta viittauksineen). On lähtökohtaisesti kansallisen tuomioistuimen tehtävä jäsenellä sille esitetyn näytön perusteella, mitä päämääriä toimenpiteillä tavoitellaan.

Oikeuttamisperusteet ja yleisen edun mukaiset pakottavat syyt ovat hyväksyttävää perusteluja

Joissakin tapauksissa sillä on oikeudellista merkitystä, onko rajoituksen perustelu Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa esiintyvä oikeuttamisperuste vai näistä erillinen, EU-tuomioistuimen tunnustama yleisen edun mukainen pakottava syy. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 52(1) artiklan sanamuodon mukaan sopimuksen ' luvun määräykset ja niiden nojalla toteutetut toimenpiteet eivät rajoita niiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten soveltamista, joiden mukaan ulkomaalaisiin sovelletaan erityissääntelyä yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella'. Tämän johdosta on ainakin teoriassa mahdollista, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 52(1) artiklan nojalla hyväksytty rajoitus on syrjivä (vrt. HE 213/2018, s. 9). Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 52 artiklassa mainittuihin perusteluihin voi vedota riippumatta siitä, onko rajoitus syrjivä.

EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään hyväksynyt myös muita jäsenvaltioiden esittämiä, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn 52(1) artiklassa mainitsemattomia yleisen edun mukaisia pakottavia syitä. EU-tuomioistuin on useassa ratkaisussaan painottanut, että yleisen edun mukaisiin pakottaviin syihin voidaan vedota vain, mikäli palvelun rajoitus on syrjimätön (esim. C-153/08 komissio v Espanja). Muita kuin syrjiviä rajoituksia voidaan perustella EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustetuilla yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä (esim. C-156/13 Digibet ja Albers 22 kohta, HE 213/2018 s. 9). Tätä erottelua käsitellään tarkemmin alla, sillä oikeuskäytännössä esiintyvää syrjinnän käsitettä ja vaikutuksia perusteluihin ei pidetä täysin johdonmukaisina.

[Syrjintä on vaikuttanut siihen, voidaanko rajoitusta perustella yleisen edun mukaisella pakottavalla syillä](#)

Oikeuskäytännössä on katsottu, että syrjivää rajoitusta voidaan perustella vain Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaisilla oikeuttamisperusteilla (esim. C-153/08 komissio v Espanja 36 kohta viittauksineen). Oikeuskäytännössä on useita esimerkkejä rajoituksista, joita EU-tuomioistuin on pitänyt syrjivinä. Yksiselitteistä syrjivän rajoituksen määritelmää ei kuitenkaan löydy tästä oikeuskäytännöstä.

Sellaista toimenpidettä, joka erottelee suoraan kansalaisuuden, sijoittautumisvaltion tai alkuperämaan perusteella, tai jota sovelletaan eri tavalla palvelun tai palveluntarjoajan alkuperästä riippuen, pidetään yleensä syrjivänä. EU-tuomioistuin on pitänyt syrjivänä vaatimusta, että palveluntarjoaja sijoittautuu jäsenvaltioon niin, että sen kotipaikka on kyseisessä jäsenvaltiossa (C-64/08 Engelmann 32-24 kohta). Verokohtelu, jonka takia tiettyjen kotimaisten pelien voitot olivat verovapaita, kun taas kaikki muista jäsenvaltioista saatu voitto oli verotettavaa tuloa katsottiin myös syrjiväksi (C-153/08 komissio v Espanja 36-38 kohta). Niin ikään syrjivänä pidettiin toimenpidettä, jolla oikeus tarjota internetpelejä annettiin sellaisille jo kyseiseen jäsenvaltioon sijoittautuneille toimijoille, joilla oli jo toimilupaan tai konsessioon perustuva kasinotoimintaa kyseisessä jäsenvaltiossa (C-3/17 Sporting Odds, 36-39 kohta), sekä säädöstä, jonka mukaan toimilupaa hakeva yritys oli lain vaatimalla tavalla luotettava vain, jos se oli harjoittanut toimintaa kyseisessä jäsenvaltiossa kymmenen vuoden ajan (C-49/16 Unibet, 44-45 kohta). Kaikissa näissä asioissa lopputuloksena oli se, ettei jäsenvaltio voinut vedota yleisen edun mukaisiin pakottaviin syihin. Toisaalta on katsottu, ettei lainsäädäntö ole tosiasiallisesti syrjivää, jos ominaisuuksiltaan erilaisia pelejä kohdellaan eri tavoin (C-275/92 Schindler 49-51 kohta). Schindler-asiassa kansallisen järjestelmän sallimissa peleissä kuten urheiluedonlyönnissä pelipanokset olivat suuruudeltaan kiellettyjen, suurimuotoisten arpajaisien pelipanoksia vastaavia ja sattumalla on niissä huomattava merkitys. EU-tuomioistuin hyväksyi, että pelit eroavat kuitenkin tavoitteeltaan, säännöiltään ja järjestämismuodoiltaan suurimuotoisista arpajaisista (C-275/92 Schindler 51 kohta).

[Yksinoikeuden antamista ei ole katsottu syrjiväksi rajoitukseksi](#)

EU-tuomioistuin näyttäisi oikeuskäytännössään hyväksyvän yleisen edun mukaiset pakottavat syyt siltä osin kuin niillä perustellaan kansalliselle toimijalle annettua yksinoikeutta. Näin on siitakin huolimatta, että yksinoikeus annetaan vain kotimaiselle toimijalle. Sen sijaan toimilupajärjestelmän yhteydessä kotimaisten toimijoiden välillinenkin suosiminen vaikuttaisi olevan syrjivää siten, ettei yleisen edun mukaisiin syihin voisi vedota suosiessa jäsenvaltioon sijoittautuneita toimijoita.

Vanhemmassa oikeuskäytännössä yksinoikeuden antamista jäsenvaltioon sijoittautuneelle toimijalle ei ole pidetty syrjivänä siten, ettei yksinoikeutta voitaisi perustella yleisen edun mukaisilla pakottavilla syillä. EU-tuomioistuimen mukaan sellainen yksinoikeus, jonka perusteella muita toimijoita kohdellaan samalla tavoin kansalaisuudesta riippumatta, ei ole syrjivä (C-124/97 Lääre 28

kohta). Yksinoikeudesta seurasi, että kaikkia muita palveluntarjoajia, kuin yksinoikeuden haltijaa, kohdeltiin samalla tavoin riippumatta siitä, mihin ne olivat sijoittautuneet. Läärä-tuomiossa yksinoikeuden perusteluja ja siitä johdettuja rajoituksia arvioitiin nimenomaisesti yleisen edun mukaisina pakottavina syinä (C-124/97 Läärä 33 kohta). Sama linja jatkuu myös alla arvioidussa uudemmassa oikeuskäytännössä (C-42/07 Liga Portuguesa, C-3/17 Sporting Odds). Yksinoikeuden antamista jäsenvaltioon sijoittautuneelle toimijalle voidaan siksi perustella myös sellaisella yleisen edun mukaisella pakottavalla syyllä, jota ei mainita Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksessa.

Uudessa oikeuskäytännössä korostuu yksinoikeus- ja toimilupajärjestelmien välinen erottelu. Toimilupien antaminen kotimaisille toimijoille on katsottu syrjiväksi, kun taas vastaavan yksinoikeuden myöntäminen ei ole syrjivää. Liga Portuguesa-tuomiossa (C-42/07) hyväksyttiin internetissä tarjottavien pelien yksinoikeus, joka annettiin tiukasti valvotulle kotimaiselle toimijalle. Tätä perusteltiin yleisen edun mukaisilla pakottavilla syyllä. Internet-pelien toimilupajärjestelmää koskevassa Sporting Odds- asiassa (C-3/17) EU-tuomioistuimien vertasi ratkaisuaan aiempaan internet-pelien yksinoikeutta koskevaan Liga Portuguesa-ratkaisuun (C-42/07). Sporting Odds-asiassa EU-tuomioistuimien katsoi, ettei toimilupaa internetin välityksellä tarjottaviin peleihin voitu antaa jäsenvaltiossa muita rahapelejä jo tarjoaville luvanhaltijoille. EU-tuomioistuimien mukaan yksinoikeuden antamista on arvioitava eri tavoin kuin kotimaisten toimijoiden konsession laajentamista (C-3/17 Sporting Odds 36-38 kohta). Yksinoikeutta koskevassa Liga Portuguesa-asiassa EU-tuomioistuimien rajoitusta perusteltuna vilpillisten menettelyiden ja rikosten ehkäisemistä koskevan tavoitteen johdosta (C-42/07 Liga Portuguesa, 72 kohta). Tämä ei ole Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksessa mainittu oikeuttamisperuste. Yksinoikeuden antamista valtion valvomalle kotimaiselle toimijalle ei taas katsottu sellaiseksi syrjiväksi toimenpiteeksi, jota ei voitaisi perustella yleisen edun mukaisilla pakottavilla syyllä.

Lisensijärjestelmää ja monopolijärjestelmää arvioidaan eri tavoin siltä osin, katsotaanko toimenpide syrjiväksi tavalla, joka estää yleisen edun mukaisiin pakottaviin syihin vetoamisen. Näin on esimerkiksi silloin, kun arvioidaan kiinteän toimipaikan vaatimusta internet-palvelujen tarjoamiselle jäsenvaltiossa. C-3/17 Sporting Odds- ratkaisussa Unkarin vaatimus, että internetin välityksellä rahapelipalveluja tarjoavalla olisi konsessio jäsenvaltiossa, oli syrjivä. Sitä voitiin siksi perustella vain Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 52 artiklassa esiintyvillä oikeuttamisperusteilla (C-3/17 Sporting Odds 39 kohta). EU-tuomioistuimien katsoi olevan ilmeistä, että tavoitteiden saavuttamiseksi voitiin käyttää vähemmän rajoittavia keinoja (C-3/17 Sporting Odds 43 kohta). Liga Portuguesa-asiassa EU-tuomioistuimien päinvastaisesti salli jäsenvaltion kieltää toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden toimijoiden palvelujen tarjoamisen tilanteessa, jossa kiellon asettaneissa valtioissa yhdelle toimijalle oli annettu yksinoikeus. EU-tuomioistuimien korosti tässä myöhemmässä asiassa sitä, että monopolin yhteydessä hyväksyttävä vaatimus ei voisi sellaisenaan soveltua analogisesti tilanteessa, jossa palveluja vaatimuksen esittäneessä jäsenvaltiossa tarjosi monopolin sijaan konsession saaneet palveluntarjoajat (C-3/17 Sporting Odds kohta 36, C-42/07 Liga Portuguesa 72 kohta).

[Syrjimättömiä rajoituksia voidaan perustella yleisen edun mukaisilla pakottavilla vaatimuksilla](#)

EU-tuomioistuimien on hyväksynyt oikeuskäytännössään rajoituksia, joita perustellaan yleisen edun mukaisilla pakottavilla syyllä. Näitä syitä ei mainita Euroopan unionin toiminnasta tehdystä sopimuksessa. Uusia syitä voidaan hyväksyä oikeuskäytännön kehittyessä. Yleisen edun mukaisiin pakottaviin syihin kuuluvat esimerkiksi kuluttajansuojan, petosten ehkäisyn ja sen ehkäisyn tavoite,

että kansalaisia houkuttellaan tuhmaamaan liiallisesti pelitoimintaan, sekä yleisesti yhteiskuntajärjestykselle aiheutuvien häiriöiden estäminen (esim. yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04 Placanica ym. 46 kohta), kuluttajien suojaaminen peliriippuvuudelta ja pelaamiseen liittyvän rikollisuuden ja petosten ehkäiseminen (C-98/14 Berlington Hungary 58 kohta, C-46/08 Carmen Media Group 55 kohta, C-463/13 Stanley International Betting ja Stanleybet Malta, 48 ja 49 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Arpajaislain 1 §:n mukaan yksinoikeusjärjestelmän perustavan lain tavoitteita ovat 'taata yleishyödyllisiin arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja'. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan näitä syitä on arvioitava kokonaisuutena (C-275/92 Schindler 58 kohta, C-124/97 Läära 33 kohta). Lähtökohtaisesti arpajaislakiin kirjatut tavoitteet vaikuttavat yleisen edun mukaisilta pakottavilta vaatimuksilta. Niitä on luonnehdittu sellaisiksi korkeimman hallinto-oikeuden vuosikirjapäätöksessä (KHO 2007:28 kohta 2.7) On kuitenkin mahdollista, että joitakin syitä rahapeliin rajoituksiin luonnehdittaisiin vastaisuudessa esimerkiksi kansanterveyden tai yleisen järjestyksen mukaisina oikeuttamisperusteina. Tällä voi olla vaikutusta perustelujen menestymiseen tilanteessa, jossa rajoitus katsotaan syrjiväksi.

[Yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden perusteella voidaan perustella myös syrjiviä rajoituksia](#)

Rajoituksia voidaan muiden oikeuskäytännössä esitettyjen ehtojen, kuten rajoituksen oikeasuhteisuuden, täytyessä oikeuttaa perussopimuksissa mainittujen oikeuttamisperusteiden nojalla. Oikeuttamisperusteisiin voidaan siis vedota vaikka rajoitus olisi syrjivä. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 52(1) artiklan sanamuodon mukaan sopimuksen sijoittautumisvapautta koskevan 'luvun määräykset ja niiden nojalla toteutetut toimenpiteet eivät rajoita niiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten soveltamista, joiden mukaan ulkomaalaisiin sovelletaan erityissääntelyä yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella'. Sijoittautumisvapautta ei Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 51 artiklan nojalla sovelleta toimintaan, joka liittyy julkisen vallan käyttöön. Samat oikeussäännöt koskevat myös sopimuksen 62 artiklan nojalla palvelujen tarjoamista.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä todetaan usein, että syrjivät palvelun tarjoamista tai sijoittautumisvapautta koskevat rajoitukset voidaan perustella vain Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 52 artiklan mainitsemien yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella (esim. C-344/13 Blanco & Fabretti 37-38 kohta, C-375/14 Laezza, 25-26 kohta, C-3/17 Sporting Odds 39 kohta). Tämä lausuma on yleinen myös rahapelejä koskevassa uudessa oikeuskäytännössä. Tuomioistuimen linjaa syrjinnän vaikutuksista perustelujen laatuun pidetään kuitenkin epäjohdonmukaisena (C-49/16 Unibet, julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotuksen 38-40 kohta). Alla arvioitu oikeasuhteisuuden vaatimus voi olla esteenä perustelulle, vaikka rajoitusten syrjivästä luonteesta olisi epäselvyyttä.

[Taloudellinen syy ei voi olla rajoituksen perustelu](#)

EU-tuomioistuimen mukaan rahapeliin yleishyödyllinen tuotto tai muu taloudellinen syy ei voi olla rajoitusten perustelu. Perustelujen tasolla järjestelmän taloudellinen ulottuvuus voi EU-tuomioistuimen mukaan olla ainoastaan yksinoikeusjärjestelmän suotuisa liitännäisseuraus (C-275/92, Schindler; ks. myös komission 2006 huomautukset Suomelle, uudesta oikeuskäytännöstä C-179/14 komissio v Unkari 167 kohta viittauksineen, jossa todetaan tämän olevan 'vakiintunutta oikeuskäytäntöä'). Taloudellinen tuotto ei saa olla rajoituksen todellinen syy (C-67/98 Zenatti, 36 kohta). Siksi esimerkiksi maaseudun kehityksen tukeminen hevosalaa rahoittamalla ei ole hyväksyttävä perustelu (C-212/08 Zeturf 45-46 ja 51-52 kohta). Valtion verotulojen kasvattaminen

(C-98/14 Berlington Hungary 60-61) tai säilyttäminen (C-243/01 Gambelli 61 kohta) ei voi olla ensisijainen tavoite rajoituksille. Valtion talousarviota hyödyttävä rajoitus voi olla perusteltu, jos sillä todella tavoitellaan ensisijaisesti muita yleisen edun mukaisiin pakottaviin syihin liittyviä päämääriä (C-98/14 Berlington Hungary 61 kohta, C-67/98 Zenatti 36 kohta, C-243/01 Gambelli ym. 62 kohta). Euroopan parlamentti on esittänyt, että pelien taloudellinen merkitys tulisi tunnustaa myös Unionin tasolla. (EP 10.9.2013 päätöslauselma sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla, kohta 57). Tästä ei kuitenkaan ole seurannut muutoksia lainsäädäntöön, eikä EU-tuomioistuin ole muuttanut linjaustaan taloudellisten syiden toissijaisuudesta.

Rajoituksen on oltava oikeasuhteinen

Perusteltujen rajoitusten on EU-oikeuden suhteellisuusperiaatteen mukaisesti oltava oikeasuhteisia. Niiden on oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, eivätkä ne saa rajoittavuudeltaan ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tämän kannalta. Ongelmaksi voi nousta tältä osin näytön esittäminen siitä, että toimenpiteet ovat vähiten rajoittavat keinot saavuttaa ilmoitetut tavoitteet. Yksinoikeuksia käyttävän yrityksen tulee olla tiukan valvonnan alainen (C-212/08 Zeturf 58 kohta), joka on johdonmukaista ja järjestelmällistä (C-212/08 Zeturf 62 kohta). Yksinoikeus, jossa julkisoikeudellinen toimija on velvollinen tilittämään toiminnastaan saamansa tuotto valtiolle, on EU-tuomioistuimen mukaan toimilupajärjestelmää tehokkaampi keino asettaa rikosten ja petosten vaaran vuoksi tiukat rajat rahapelitoimintaan liittyvälle voitontavoittelulle (C-124/97 Läärä 41 kohta). Se voi siksi olla oikeasuhteinen ratkaisu.

Keskeiseksi ongelmaksi toiminnan kehittämisen osalta nousee kysymys siitä, edistääkö ulkomainen yhteistyö tuomioistuimen oikeuskäytännössä sallittua pelaamisen kanavointia lailliseen toimintaan, ns. valvotun kasvun politiikkaa. Tällöin luodaan luotettava mutta samanaikaisesti houkutteleva vaihtoehto kielletylle toiminnalle, mikä itsessään voi merkitä laajan pelivalikoiman tarjoamista, tietynlaajuisia mainontaa ja turvautumista uusiin jakeluteknikoihin (yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04 Placanica ym. 56 kohta). Jäsenvaltio voi rajoittaa myös palveluja, joita tarjoaa toisessa jäsenvaltiossa luvan saanut toimija. EU-oikeus ei rahapelialalla edellytä toimilupien vastavuoroista tunnustamista (esim. yhdistetyt asiat C-660/12 ja C-8/12 Biasci ym. 40-43 kohta). Valvotun kasvun politiikalla ohjataan kuluttajia muista palveluista kohti pelejä rajoittavan jäsenvaltion sallimaa toimijaa. Luvallisten toimijoiden oletetaan olevan paremmin suojassa rikollisilta ja soveltuvan paremmin suojaamaan kuluttajia liialliselta tuhlaukselta ja peliriippuvuudelta. (C-98/14 Berlington Hungary 69 kohta). Edes haitallisia pelejä ei tarvitse kieltää, jos jäsenvaltio katsoo, että yksinoikeus on keino kanavoida pelihimoa valvotun järjestelmän alaiseksi, että tällaiseen toimintaan liittyvä petosten ja rikosten vaara voidaan välttää ja että tästä toiminnasta saatava tuotto voidaan käyttää yleishyödyllisiin tarkoituksiin. (C-124/97 Läärä 37 kohta). Toisaalta yksinoikeutta ei voi perustella, jos yhtiön toiminta kannustaa pelaamiseen tavalla, joka kyseenalaistaa yksinoikeuden suojelutavoitteet (esim. C-258/08 Ladbrokes, C-243/01 Gambelli). Valvotun kasvun politiikkaa voidaan pitää johdonmukaisena vain, jos rajoitusten perustana olevat syyt ovat tosiseikkojen tapahtumisaikaan ongelma ja jos luvallista ja säänneltyä toimintaa kasvattamalla voidaan helpottaa tällaista ongelmaa. Jos jäsenvaltio vetoaa tarpeeseen vähentää peleihin liittyvää rikollista ja vilpillistä toimintaa sekä peliriippuvuutta, on voitava osoittaa, että luvallista ja säänneltyä toimintaa kasvattamalla voitiin helpottaa näitä ongelmia. (esim. C-98/14 Berlington Hungary 71 kohta viittauksineen).

Arviointi siitä, onko toiminta todella sallittua kanavointia vai kiellettyä houkuttelemista, jää yleensä kansalliselle tuomioistuimelle (esim. yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04 Placanica 54-58 kohta). Engelmann-asiassa EU-tuomioistuin kuitenkin katsoi, että toimilupajärjestelmän vaatimus

kotipaikasta pelikasinoluvan saamiseksi ei ollut oikeasuhteinen. Vaatimusta perusteltiin tarpeella valvoa yrityksen toimintaa, mutta EU-tuomioistuimien totesi, että valvonta voidaan järjestää myös vähemmän palvelujen tarjoamista rajoittavin keinoin (C-64/08 Engelmann 37-38 kohta). Näin ei kuitenkaan ole, jos toimivaltaiset valvontaviranomaiset eivät voi toteuttaa tarpeelliseksi katsomaansa valvontaa siksi, että niillä ei ole toimivaltaa eikä muitakaan keinoja valvoa toisessa jäsenvaltiossa toteutettuja rahapelejä. Oikeuskäytännössä on todettu, että koska kuluttajan ja palvelujen tarjoajan välillä ei ole suoraa yhteyttä, internetissä pelattavat onnenpelit sisältävät lisäksi palvelujen tarjoajien mahdollisten kuluttajiin kohdistuvien vilpillisten menettelyiden osalta vaaroja, jotka ovat luonteeltaan erilaisia ja vakavampia verrattuna näiden pelien perinteisiin markkinoihin (em. asia C-42/07 Liga Portuguesa 70 kohta, C-46/08 Carmen Media Group 102 kohta, C-212/08 Zeturf 79 kohta).

[Yksinoikeus edellyttää johdonmukaista ja järjestelmällistä toimintaa sekä tiukkaa valvontaa](#)

Yksinoikeus voi olla väline erityisen korkean suojan tason takaamiseen juuri siksi, että sitä valvotaan eri tavalla ja siihen vaikutetaan eri tavoin, kuin kilpaileviin luvanhaltijoihin (C-186/11 ja C-209/11 Stanleybet/OPAP 29-30 kohta). Jos taas säännöstö ei vastaa tavoitteisiin johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti ja jos viranomaisvalvonta sallii toiminnan laajenemisen enemmän, kuin on tarpeen peleihin liittyvien ongelmien torjumiseksi, se on EU-oikeuden vastainen. (C-186/11 ja C-209/11 Stanleybet/OPAP kohta 36). Stanleybet/OPAP asiassa monopoli oli laajentanut toimintaansa toisiin jäsenvaltioihin. EU-tuomioistuin jätti kansallisen tuomioistuimen arvioitavaksi, oliko tämä toiminta vaarantanut monopolin suojelutavoitteet. Julkisasiamies Mazák katsoi ratkaisuehdotuksessaan, ettei toiminnan laajentaminen ulkomaille itsessään olisi ratkaiseva tekijä. Kuitenkin se, että OPAP oli laajentanut kaupallista toimintaansa ja sille myönnetty yksinoikeus oli johtanut onnenpelien tarjonnan laajentamiseen, olivat ristiriidassa yksinoikeuden tavoitteiden kanssa (C-186/11 ja C-209/11 Stanleybet/OPAP, Julkisasiamies Mazákin ratkaisuehdotuksen 50-52 kohdat).

Rahapelien yksinoikeuden käyttöönoton yhteydessä on taattava, että monopolin haltija kykenee tosiasiallisesti tavoittelemaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti haluttua päämäärää siihen määrällisesti oikein mitoitettulla ja laadullisesti sitä varten muokatulla tarjonnalla, jota viranomaiset valvovat tiukasti (yhdistetyt asiat C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 ja C-410/07, Stoß ym., asia C-212/08 Zeturf 58 kohta). Merkitystä on paitsi rahapelejä koskevalla kansallisella lainsäädännöllä, myös alalla tosiasiasa noudatettavalla käytännöllä. Zeturf- ennakkoratkaisussa EU-tuomioistuin korosti jatkuvan valvonnan tarvetta siksi, että myös julkisella toimijalla on tietty eturistiriita tulojen lisäämisen tarpeen ja pelimahdollisuuksien vähentämisen tavoitteen välillä (C-212/08 Zeturf, 59 kohta).

59 Voidaan katsoa, että kaikilla toimijoilla – myös julkisilla elimillä tai hyväntekeväisyysjärjestöillä – on tietty eturistiriita tulojen lisäämisen tarpeen ja pelimahdollisuuksien vähentämisen tavoitteen välillä. Julkinen tai voittoa tavoittelematon toimija voi kaikkien yksityisten talouden toimijoiden tapaan pyrkiä maksimoimaan tulonsa ja kehittämään onnenpelimarkkinoita ja toimia siten vastoin pelimahdollisuuksien vähentämisen tavoitetta.

60 Näin on erityisesti silloin, kun saaduilla tuloilla on tarkoitus toteuttaa yleisen edun mukaisiksi tunnustettuja tavoitteita, koska toimijaa kannustetaan kasvattamaan onnenpeleistä saatuja tuloja, jotta tällaiset tavoitteet saavutettaisiin paremmin. Tulojen osoittaminen niihin voi muutenkin johtaa tilanteeseen, jossa on vaikeaa

luopua onnenpeleistä saaduista määristä, jolloin luonnollinen suuntaus on pelitarjonnan lisääminen ja uusien pelaajien houkutteleminen.

61 Nämä perusteet pätevät sitäkin suuremmalla syyllä olosuhteissa, joissa yhdellä ainoalla toimijalla on – kuten pääasiassa – yksinoikeudet samalla kertaa sekä hevoskilpailujen että niitä koskevien vedonlyöntien järjestämiseen. Tämä talouden toimija on siten etuoikeutetussa tilanteessa voidakseen tarpeen vaatiessa lisätä vedonlyöntitoimintoja lisäämällä vedonlyönnin kohteena olevien tapahtumien määrää.

Niin ikään Lääri-tuomiota edeltävässä ratkaisuehdotuksessaan julkisasiamies La Pergola katsoi, että peliautomaattien sijoittamisesta tilitetyt prosentuaaliset korvaukset voivat sopia huonosti sellaisen lainsäädännön tavoitteen kanssa, jolla yritetään estää yksityisten toiminnanharjoittajien hyötyminen ihmisten pelihaluista (C-124/97 Lääri, julkisasiamies La Pergolan ratkaisuehdotuksen 34 kohta).

Monopoli ei voi mainostaa tuotteitaan houkutusmielessä vaarantamatta tavoitetta vähentää pelihaittoja. Esimerkiksi Stoß ym. ennakkoratkaisussa (kohta 103) EU-tuomioistuin katsoi, että

...julkisen monopolin haltijan mahdollisesti toteuttaman mainonnan on kuitenkin oltava maltillista ja rajoitettava tiukasti siihen, mikä on tarpeen kuluttajien ohjaamiseksi sallittuihin peleihin. Mainonnalla ei sen sijaan saa pyrkiä lisäämään kuluttajien luonnollista peliviettiä kannustamalla heitä osallistumaan aktiivisesti peleihin muun muassa arkipäiväistämällä pelejä tai antamalla niistä myönteinen kuva sitä kautta, että saadut tulot käytetään yleisen edun mukaiseen toimintaan, tai lisäämällä pelien kiinnostavuutta huomiota herättävillä mainoksilla, joissa korostetaan mahdollisuutta suuriin voittoihin.

Valtiolla on monopolin haltijan valvojana lakisääteisten sääntely- ja valvontamekanismien lisäksi muita keinoja vaikuttaa monopolin käyttäytymiseen, hallita paremmin onnenpelien tarjontaa ja toteuttaa tehokkaammin politiikkaansa kuin silloin, jos yksityiset toimijat harjoittaisivat kyseistä toimintaa kilpailutilanteessa, vaikka ne olisivat lupajärjestelmän sekä valvonta- ja seuraamusjärjestelmän alaisia (yhdistetyt asiat Stoß ym., tuomion 82 kohta, Zeturf, 42 kohta, Liga Portuguesa 65-69 kohta).

Näistä näkökulmista arvioituna rajat ylittävä yhteistyö voi aiheuttaa useita ongelmatilanteita. Toisen tahon toteuttaman pelikehitysyhteistyön johdosta on mahdollista, ettei monopolin kaikkia eettisiä ja muita lainsäädännöllisiä veloitteita noudateta. On myös vaikea nähdä, millä tavoin yksinoikeus edistää ilmoitettuja tavoitteita tilanteessa, jossa samaa peliä tarjotaan ulkomailla. Jos ulkomailla samaa peliä tarjoava taho pyrkii myymään tuotteitaan Suomessa, yksinoikeutta ei voi perustella sillä, että itse tuote olisi sen vastuullisempi, kuin yksinoikeuden haltijan täysin sama tuote.

Oikeasuhteinen rajoitus tavoittelee aidosti ja johdonmukaisesti ilmoitettuja päämääriä
EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisussa pääsääntöisesti ohjeistetaan kansallisia tuomioistuinta arvioimaan sitä, missä määrin palvelun tarjoamisen rajoitukset tosiasiallisesti edistävät ilmoitettujen päämäärien saavuttamista. Laillisten toimijoiden politiikkaa arvioidaan suhteessa näihin tavoitteisiin. Kysynnän kanavointi voi olla sallittua tietyin reunaehdoin, mutta kasvuhakuinen politiikka on epäjohdonmukaista, jos tavoitteena on rajoittaa pelaamista. Ulkomaisen yhteistyön osalta keskeiseksi kysymykseksi muodostuu se, onko toiminta perusteltua kanavointia lailliseen ja valvottuun toimintaan vai pyritäänkö laajenemisella taloudellisiin tavoitteisiin.

EU-tuomioistuin on useassa ratkaisussaan ottanut kantaa laillisten toimijoiden pyrkimyksiin laajentaa pelaamista suhteessa rajoittavan lainsäädännön tavoitteisiin, joiden ilmoitettiin olevan peliriippuvuuden torjuminen ja liiallisen tuhlaamisen ehkäiseminen (C-347/09 Dickinger ja Ömer 59-69 kohta). Jäsenvaltio ei voi perustellusti vedota tarpeeseen rajoittaa pelitilaisuuksia yleiseen järjestykseen liittyvien syiden vuoksi, jos tämän jäsenvaltion viranomaiset tuloja valtiolle kerätäkseen houkuttelevat ja rohkaisevat kuluttajia osallistumaan onnenpeleihin (C-347/09 Dickinger ja Ömer 62 kohta). Monopolin valvotun kasvun politiikka voi olla johdonmukainen rikollisuuden torjumisen ja kuluttajien suojaamiseen tuhlaamiselta ja peliriippuvuudelta (C-347/09 Dickinger ja Ömer, 63 kohta, C-316/04 ym. Stoß, 101 ja 102 kohta). Luvan saaneiden toimijoiden on oltava luotettava mutta houkutteleva vaihtoehto. Tämä voi EU-tuomioistuimen mukaan merkitä laajan pelivalikoiman tarjoamista, tietynlaajuista mainontaa ja turvautumista uusiin jakeluteknikoihin (yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04 Placanica 55 kohta, yhdistetyt asiat Stoß ym., 101 kohta, Dickinger ja Ömer, 64 kohta).

Berlington Hungary-asiassa EU-tuomioistuin katsoi, että internetissä tarjottavien rahapelien osittainen vapauttaminen sääntelystä sekä kasinotoiminnan laajentaminen voisi olla johdonmukaista, jos vapauttamisella edistettiin valvotun kasvun politiikkaa. Unkari oli vedonnut peliriippuvuuteen ja rikollisen ja vilpillisen toiminnan rajoittamiseen. EU-tuomioistuimen mukaan kansallisen tuomioistuimen tuli arvioida, saattoivatko nämä tosiseikkojen tapahtumisaikaan olla Unkarissa ongelma ja se, ettei kasvattamispolitiikan mittaluokka ole sellainen, että politiikka voisi olla ristiriidassa peliriippuvuuden hillitsemistä koskevan tavoitteen kanssa (C-98/14 Berlington Hungary 71-72 kohta). Ladbrokes-asiassa kansallinen tuomioistuin joutui arvioimaan, oliko Alankomaiden politiikka sallittua valvotun kasvun politiikkaa vai epäjohdonmukaista suhteessa tavoitteeseen kanavoida pelihimo lailliseen toimintaan ja parantaa kuluttajansuojaa rahapeliriippuvuutta hillitsemällä sekä vilpillisten menettelyjen ehkäisemisellä (C-258/08 Ladbrokes kohta 23-27).

Yksinoikeusyhtiön toiminta ulkomailla voi herättää epäilyjä siitä, tavoitteleeko toiminta todella ilmoitettuja ja sallittuja päämääriä. Laajeneminen ulkomaille ei ehkä yksistään edellyttäisi tätä johtopäätöstä (esim. C-186/11 ja C-209/11 Stanleybet/OPAP, Julkiasiamies Mazákin ratkaisuehdotuksen 52 kohta). Monopoliyhtiö on kuitenkin perusteltava erityisen korkean suojan tasolla (C-212/08 Zeturf, 41 kohta). Yhtä rajoittavan toimenpiteen kuin monopolin on oltava viranomaisten tiukan valvonnan alainen (C-212/08 Zeturf, 58 kohta). On epäselvää, voidaanko yksinoikeutta perustella monopoliyhtiön tiukalla valvonnalla, jos peliyhtiön ulkomainen toiminta on tosiallisesti valvonnan ulottumattomissa. Sama kysymys nousee esiin tilanteessa, jossa ulkomaisen yhtiön sallitaan järjestää rahapelitoimintaa Suomessa. Tällöin yksinoikeutta ei valvota johdonmukaisesti.

Jos yksinoikeuksia perustellaan kuluttajansuojalla, on vaikea nähdä, miksei ulkomainen yhteistyöyrittäjä voisi tarjota samaa, yhdessä toteutettua tai suunniteltua peliä Suomessa. Vastaava kysymys nousi esiin belgialaisessa ennakkoratkaisupyyntössä (C-525/06 De Nationale Loterij NV). Pyyntöä esittänyt kansallinen tuomioistuin oli kysynyt, voitiinko De Nationale Loterij:n yksinoikeutta pitää oikeutettuna tilanteessa, jossa se itse myi samaa EuroMillions -peliä. Kansallisen tuomioistuimen mukaan Nationale Loterij oli saanut yksinoikeuden kanavoidakseen kuluttajien pelihimoa, mutta se säännöllisesti mainosti tuotetta, laajensi mainonnallaan ja myyntimenetelmillään markkinoita ja päätyi maksimoimaan liikevaihtonsa taloudellisista syistä tämän kanavoinnin sijaan. Tuomioistuimen mukaan myös vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä, kuten panoksia ja voittoja koskevien mahdollisuuksien rajoittamisella, olisi paremmin saavutettavissa tavoiteltu päämäärä eli luontaisen pelihimon kanavointi (C-525/06 De Nationale

Loterij NV 3 kohta). EU-tuomioistuimien ei kuitenkaan koskaan vastannut kysymyksiin, koska ylempi kansallinen tuomioistuin oli kumonnut ennakkoratkaisupyynnön ja ratkaissut itse asian (8-9 kohta). Mitä läheisempää ja tiiviimpää yhteistyö on, sitä vaikeampaa on perustella saman toiminnan osalta Veikkaus Oy:n erityisiä yksinoikeuksia Suomessa, ja sitä vaikeampaa on katsoa, että ensimmäiset, Lääri-tuomiossa (C-124/97) ja korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksessä KHO:2007:28 esitetyt myönteiset kokonaisarviot soveltuvat sellaisenaan nykyjärjestelmään. Rahapelien osalta EU-tuomioistuin on arvioinut, että yhtiön toiminta kilpailluilla markkinoilla voi vaatia, että yhtiö kilpailisi kekseliäisyydessä, jotta niiden tarjonta olisi houkuttelevampaa kuin kilpailijoiden, ja näin sillä kasvatettaisiin kuluttajien peleihin liittyviä menoja sekä lisättäisiin näiden peliriippuvuutta koskevaa riskiä (esim. C-344/13 Blanco ja Fabretti, 45 kohta viittauksineen). Niin ikään tilanteessa, jossa kansallinen yksinoikeusyhtiö oli laajentanut toimintaansa ulkomaille, EU-tuomioistuin katsoi perussopimusten olevan esteenä säännöstölle, jossa onnenpelialan laajenemisen tiukkaa viranomaisvalvontaa ei ole toteutettu niin, että laajeneminen on sallittu vain siinä määrin kuin on tarpeen näihin peleihin liittyvän rikollisuuden torjumiseksi (C-186/11 ja C-209/11 Stanleybet/OPAP, 36 kohta). Näiden sääntöjen soveltaminen jää kuitenkin kansalliselle tuomioistuimelle.

Useissa ennakkoratkaisupyynnöissä kansallinen tuomioistuin on esittänyt epäilyksiä siitä, että valtio todellisuudessa vähentää monopolin toimintaedellytyksiä hillitä pelaamisesta aiheutuvia ongelmia. Carmen Media Group-asiassa Itävallassa oli järjestelmä, jossa tietyt pelit kuuluivat monopolille ja toisiin sovellettiin lupajärjestelmää. Valtio kuitenkin sallii luvanhaltijoiden laajentaa toimintaa sellaisiin peleihin, joihin liittyy suurempia vaaroja. Carmen Media Group – ennakkoratkaisussa EU-tuomioistuin katsoi, että kansallinen tuomioistuin voi silloin oikeutetusti katsoa, ettei monopolikaan täyttänyt tehtävänsä (C-46/08 Carmen Media Group 67-68 kohta). Vastaavalla tavalla Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 56 artikla on este sellaiselle kansalliselle sääntelylle, jonka väitetty tavoite ei tosiasiallisesti ole tämän sääntelyn tavoitteena eikä sääntely vastaa todellisuudessa tavoitteeseen vähentää pelimahdollisuuksia tai torjua näihin peleihin liittyvää rikollisuutta johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (C-390/12 Pflieger 56 kohta, C-685/15 Online Games 49 kohta).

Ladbrokes-asiassa EU-tuomioistuin painotti, että jos sosiaalisen toiminnan rahoittaminen ei ole jäsenvaltion toteuttamaan rajoittavan politiikan liitännäisetu vaan tosiasiallinen oikeutus, on katsottava, että tällaisella politiikalla ei rajoiteta johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla rahapelitoimintaa eikä se ole näin ollen omiaan takaamaan sen tavoitteen toteuttamista, jolla pyritään hillitsemään kuluttajien peliriippuvuutta (C-258/08 Ladbrokes, 28 kohta). Tuomioistuimen tuli selvittää, oliko laitton pelaaminen todella ongelma ja voiko säännellyn toiminnan laajentaminen olla omiaan poistamaan ongelma (C-258/08 Ladbrokes, 29 kohta).

Kuluttajien peliriippuvuudelta suojaamisen tavoite sopii lähtökohtaisesti huonosti yhteen rahapelitoiminnan laajentamispolitiikan, jolle on tyypillistä muun muassa uusien pelien kehittäminen ja niiden mainostaminen, kanssa, joten tällaista politiikkaa voidaan pitää johdonmukaisena vain, jos laitton toiminta oli huomattavan laajaa ja jos toteutetuilla toimenpiteillä pyrittiin kuluttajien pelihimon kanavoimiseen laillisin piireihin. (C-258/08 Ladbrokes, 30 kohta)

Tuomiossaan EU-tuomioistuin katsoi, että yksinoikeuden edellytyksenä oli mainonnan maltillisuus ja että viranomaiset olivat tosiasiallisesti myös edellyttäneet mainonnan vähentämistä, ja että nämä seikat voivat osoittaa viranomaisten tosiasiallisesti halunneen rajoittaa rahapelitoiminnan laajenemista (C-258/08 Ladbrokes, 34-36 kohta). Tehokas, toteutunut valvonta on merkityksellistä arvioidessa yksinoikeusjärjestelmän oikeutusta.

Mainonnan osalta on katsottu, että jäsenvaltio ei voi edellyttää toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneiden kasinoiden osalta täysin oman sääntelynsä kaltaista sääntelyä, vain suojan samankaltaista tasoa (C-176/11 Hit ja Hit Larix 32 kohta). Mainontakieltoa arvioidessa kansallisen tuomioistuimen tulee arvioida, onko kiellettyjen onnenpelien mainontakieltoa sovellettu syrjivästi ja oliko rangaistus ulkomaisten pelien mainostamisesta ankarampi, kuin kansallisten pelien mainonnasta annettu rangaistus (C-447/08 ja C-448/08 Sjöberg ja Gerdin)

Toimilupia koskevassa Placanica-asiassa muiden jäsenvaltioiden säännellyillä markkinoilla noteeratut pääomayhtiöt eivät käytännössä voineet saada toimilupaa Italiassa (Placanica 61 kohta). Näiden toimijoiden täydellinen poissulkeminen meni pidemmälle kuin on tarpeen rikollisen tai vilpillisen toiminnan rajoittamiseksi, koska on olemassa sellaisia muita keinoja valvoa rahapelialan toimijoiden tilejä ja toimintaa, joilla rajoitetaan vähemmän sijoittautumisvapautta ja palvelujen tarjoamisen vapautta ja joihin kuuluu tiedonsaanti niiden edustajista tai pääosakkeenomistajista. (Placanica 62 kohta).

Kaikkia näitä yksittäisiä tulkintoja yhdistää johdonmukaisuuden vaatimus. Jos kansallinen järjestelmä ei johdonmukaisesti tavoittele ilmoitettuja, hyväksytyjä päämääriä, rajoituksia ei voida perustella. Mikään yksittäinen tekijä harvoin johtaa siihen johtopäätökseen, että toiminta on epäjohdonmukaista. Kuitenkin ne voivat johtaa sellaiseen kokonaisarvioon, jonka johdosta rajoitus on kielletty ja jonka takia sitä ei voida soveltaa.

Kokonaisarvioinnissa on huomioitava nykykehitys

Arvioitaessa palveluiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia on palveluja rajoittavan lainsäädännön lisäksi huomioitava lainsäädännön antamisen jälkeen tapahtunut kehitys. Asiassa C-464/15 Admiral Casinos EU-tuomioistuin totesi, että rajoituksen on oltava oikeasuhteinen paitsi lainsäädännön antamishetkenä, myös myöhemmin. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 56 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä kansalliselle lainsäädännölle, jos kyseinen lainsäädäntö ei vastaa todellisuudessa tavoitteeseen vähentää pelimahdollisuuksia tai torjua näihin peleihin liittyvää rikollisuutta johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (Pfleger 56 kohta, Admiral Casinos 33 kohta). Koska Admiral Casinos-asiassa Itävalta oli perustellut lainsäädäntöään rikollisuuden torjumisella, EU-tuomioistuin totesi, että lainsäädännöllä on vastattava tarpeeseen vähentää pelimahdollisuuksia ja torjua näihin peleihin liittyvää rikollisuutta sen antamisajankohdan lisäksi myös tämän jälkeen. (C-464/15 Admiral Casinos 34 kohta). EU-tuomioistuin on myös todennut, että laillisten palveluntarjoajien liiketoimintapolitiikan kehittymistä ja rajoittamisen perusteena olevan tosiseikaston kehittymistä on niin ikään arvioitava jatkuvasti. (C-464/15 Admiral Casinos kohta 35, C-347/09 Dickinger ja Ömer, 65 ja 66 kohdat). Admiral Casinos -asiassa kyse oli rikollisen ja vilpillisen toiminnan torjumisesta. EU-tuomioistuin edellytti kansalliselta tuomioistuimelta arviointia siitä, miten lainsäädäntö tosiasiallisesti vaikutti rikollisen ja vilpillisen toiminnan torjumiseen. Kansallisen tuomioistuimen tulee kuitenkin selvittää, onko rajoituksen perusteluina esitettyä ongelmia olemassa pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan, ja voiko sallitun toiminnan laajentaminen olla omiaan poistamaan tällaisen ongelman (C-347/09 Dickinger & Ömer, 66 kohta, C-258/08 Ladbrokes 29 kohta).

Jäsenvaltion viranomaisten on perusteltava rajoitukset

Arpajaislain uudistuksen yhteydessä hallintovaliokunta painotti mietinnössään tarvetta jatkuvasti arvioida tavoitteiden, erityisesti haittojen vähentämisen saavuttamista (HaVM 25/2016 vp– HE 132/2016 vp s. 5). Kilpailu- ja kuluttajavirasto on myös 2018 peräänkuuluttanut arviointia siitä, vähentääkö järjestelmä pelihaittoja (KKV/659/03.02/2018, 14.8.2018). Järjestelmä voi milloin

tahansa tulla arvioitavaksi kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävissä asioissa (esim. KHO 2018:86). Siksi viranomaisten on voitava perustella rajoitukset paitsi silloin, kun niistä säädetään, myös myöhemmin tapahtuvan arvioinnin yhteydessä.

Jäsenvaltion viranomaisen on esitettävä näyttöä rajoituksen oikeutuksesta

Jotkin EU-tuomioistuimen tuomiot ottavat kantaa näytön osalta siihen, miten rajoitukset on perusteltava. Jäsenvaltion, joka aikoo vedota tavoitteeseen, jolla voidaan perustella palvelujen tarjoamisen rajoitus, on toimitettava kansalliselle tuomioistuimelle kaikki tiedot, joiden perusteella kyseinen tuomioistuin voi varmistaa, että toimenpide täyttää suhteellisuusperiaatteesta johtuvat edellytykset (C-390/12 Pflieger ym., 50 kohta). Jäsenvaltion ei kuitenkaan ole osoitettava sääntelyn tarvetta tutkimuksilla, jotka edeltävät rajoittavaa lainsäädäntöä (C -316/07 ym. Stoß ym. 71-72 kohta, C-390/12 Pflieger, 51 kohta). Jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on toimitettava näyttö: kaikki tiedot, joiden perusteella kansallinen tuomioistuin voi varmistaa, että toimenpide täyttää unionin tuomioistuimen toteamat edellytykset sen katsomiselle oikeutetuksi (C-685/15 Online Games 50 kohta). Kansallisen tuomioistuimen on puolestaan suoritettava rajoittavan säännösten hyväksymiseen ja täytäntöönpanoon liittyvien olosuhteiden kokonaisarviointi (C-390/12 Pflieger 52 kohta).

Kansallisten tuomioistuinten on suoritettava rajoittavan säännösten antamiseen ja täytäntöönpanoon liittyvien olosuhteiden kokonaisarviointi *jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten toimittaman sellaisen selvitysaineiston* perusteella, jolla pyritään osoittamaan ne tavoitteet, joiden nojalla rajoitusta perustellaan sekä rajoitusten oikeasuhteisuus (C-3/17 Sporting Odds 53 kohta, C-685/15 Online Games 65 kohta). Kansallisilla tuomioistuimilla voi olla kansallisten sääntöjen mukaan velvollisuus edistää selvityksen esittämistä, mutta ei saa olla velvollisuutta perustella rajoitusta viranomaisen sijasta. Jos viranomainen ei esitä perusteluja, tuomioistuimen on voitava tehdä laiminlyönnistä aiheutuvat päätelmät (C-685/15 Online Games, 66 kohta). Kansallinen järjestelmä voi asettaa tuomioistuimille velvollisuuksia selvittää seikkoja sen omasta aloitteesta, kunhan järjestelmästä ei seuraa tuomioistuimelle velvollisuutta esittää todisteita toimivaltaisten viranomaisten sijasta (C-685/15 Online Games, 67 kohta).

EU-tuomioistuin edellyttää kansallisilta tuomioistuimilta tapauskohtaista kokonaisharkintaa

EU-tuomioistuimen rahapelialaa koskevissa ennakkoratkaisuissa korostuu kansallisten tuomioistuimien rooli lainkäyttäjinä. EU-tuomioistuin tulkitsee Euroopan unionin toiminnasta tehdyn 267 artiklassa annetun toimivaltansa puitteissa EU-oikeutta, mutta jättää tosiseikaston arvioinnin kansallisille tuomioistuimille. (Esim. C-347/09 Dickinger ja Ömer 69 kohta, C-258/08 Ladbrokes Betting & Gaming ja Ladbrokes International 37 kohta, Zeturf, 65 kohta, C-98/14 Berlington Hungary 42 kohta). EU-tuomioistuin on myös hylännyt joitakin ennakkoratkaisukysymyksiä siksi, ettei niissä riittävästi yksilöidä tosiseikastoa tai niitä oikeuskysymyksiä, jonka takia ratkaisua pyydetään (esim. C-141/16 Stanleybet Malta ja Stoppani, C-55/08 Santa Casa, C-124/97 Läärä 23 kohta). EU-tuomioistuin on myös kieltäytynyt arvioimasta asianosaisten väitteitä, jotka eivät kuulu ennakkoratkaisupyynnössä esitetyn tosiseikaston alaan (C-98/14 Berlington Hungary, 46-48 kohta). EU-tuomioistuin tyytyy yhä useammin antamaan ennakkoratkaisuja aiempiin tuomioihinsa viittaavilla määräyksillä, joissa korostetaan kansallisen tuomioistuimen roolia niissä esitettyjen oikeussääntöjen soveltamisessa ja kansallisen järjestelmän EU-oikeuden mukaisuuden arvioinnissa (esim. C-79/17 Gmalieva s. r. o., ym., määräys 6.9.2018, 30-31 kohta). Samoihin kysymyksiin ei enää anneta pitkiä vastauksia: Kymmeniä Italiasta esitettyjä ennakkoratkaisupyynnöitä on ratkaistu määräyksin, joissa todetaan kysymyksen olevan sama, kuin aiemmin esitetty ennakkoratkaisupyynnö (esim. C-542/15 Manzano 13 kohta).

EU-tuomioistuin vastaa ennakkoratkaisukysymyksiin siten, että kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi jää sellainen arviointi, jossa tarkastellaan EU-oikeuden toteutumista. (ks. esim. C-79/17 Gmalieva ym., määräys 6.9.2018, C-3/17 Sporting Odds, tuomio 28.2.2018). Näin ollen Itävaltalaisen kansallisen tuomioistuimen arvioitavaksi jäi rahapelilainsäädännön johdonmukaisuus tilanteessa, jossa ennakkoratkaisukysymyksessä katsottiin, ettei rahapelaaminen kyseisessä jäsenvaltiossa ollut merkittävä sosiaalinen ongelma, jossa pelejä mainostettiin aggressiivisesti, ja jossa pelien tuotto valtion budjettiin vastasi 0,4% valtion vuotuisesta budjetista (C-79/17 Gmaileva ym.). Unkarin kansallisen tuomioistuimen arvioitavaksi jäi kysymys siitä, toteuttiko valtio valvotun kasvun politiikkaa kanavoitumielessä vai kannustettiinko pelaajia tavalla, joka teki palvelujen rajoittamisesta epäjohdonmukaista suhteessa tavoiteltuihin päämääriin (C-3/17 Sporting Odds kohta 32, C-98/14 Berlington Hungary kohta 72). Ulkomaille laajentuneen valtionyhtiön yksinoikeuksien oikeutus jäi kreikkalaisen tuomioistuimen arvioitavaksi (C- 186/11 ja C- 209/11 Stanleybet/OPAP 35 kohta).

Uusi oikeuskäytäntö vastaa tältä osin vanhempia tuomioita. Kansallisen tuomioistuimen tehtävä on tutkia, voidaanko kansallisella lainsäädännöllä sen konkreettiset soveltamistavat huomioon ottaen todella saavuttaa tavoitteet, joilla sitä perustellaan, ja ovatko sillä asetetut rajoitukset näihin tavoitteisiin nähden suhteettomia toimenpiteitä (C-67/98 Zenatti 75 kohta). Tosiasiallisesti tavoiteltujen päämäärien yksilöinti kuuluu ennakkoratkaisumenettelyssä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimivaltaan, (C-347/09 Dickinger ja Ömer, 51 kohta).

Suomalaiset tuomioistuimet eivät ole kyseenalaistaneet nykyistä järjestelmää

Suomalaiset tuomioistuimet eivät toistaiseksi ole kyseenalaistaneet nykyjärjestelmän perusteluja. Tästä syystä sellainen toiminta, joka vastaa aiempaa ja joka ei edellytä muutoksia sääntelyyn on helpoiten perusteltavissa myös EU-oikeuden näkökulmasta. Esimerkiksi ennakkopäätöksessään KHO 2018:86 korkein hallinto-oikeus totesi lyhyesti, että ulkomaisten rahapelipalvelujen markkinointikielto oli EU-oikeuden mukainen:

Suomessa on rahapeliin toimeenpanoa koskeva yksinoikeusjärjestelmä, jonka tavoitteena on pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentäminen. Tavoitetta toteutetaan antamalla yhdelle valvotulle julkisoikeudelliselle yhdistykselle oikeus rahapelitoiminnan järjestämiseen. Yksinoikeusjärjestelmää on Suomen arpajaislaissa suojattu muun ohella kieltämällä muiden kuin rahapeliluvan saaneiden rahapeliin tarjoajien mainostaminen. Euroopan unionin perustamissopimuksessa tarkoitettu palvelujen tarjoamisen vapaus koskee sinänsä kuitenkin myös rahapelitoiminnan mainostamista.

Kiellon oikeutus oli johdettavissa suoraan yksinoikeusjärjestelmästä, jota korkeimman hallinto-oikeuden aiemman ratkaisun KHO 2007:28 mukaisesti voitiin edelleen kokonaisuutena arvioiden pitää EU-oikeuden mukaisena.

Ennakkopäätöksessään KHO 2007:28 korkein hallinto-oikeus arvioi yksinoikeuden EU-oikeuden mukaisuutta verraten laajasti tuomion kohdissa 2.6-2.8. Yksinoikeusjärjestelmä oli erityisesti Lääriasian perusteluiden valossa yleisellä tasolla unionioikeuden mukainen (KHO 2007:28 2.6 kohta). Yksinoikeus oli perusteltu: Arpajaislain säännösten tarkoituksena on antaa suojaa pelaajille rikoksilta ja vilpiltä ja mahdollisilta muilta väärinkäytöksiltä. Lain tarkoituksena on myös pelaamisesta

johtuvien sosiaalisten ja taloudellisten haittojen ehkäiseminen. Yksinoikeusjärjestelmä luo myös puitteet vedonlyönti- ja rahapelitoiminnan rajoittamiselle samoin kuin sille, että rahapelitoiminnan tuotot käytetään yleishyödyllisiin tarkoituksiin. (2.7 kohta). Arpajaislain mukaan sisäasiainministeriö vahvistaa rahapeliin pelisäännöt, valtioneuvoston rahapelifoorumi valmistelee rahapelipolitiikan linjaukset ottamalla huomioon rahapelitoimintaan kytkeytyvät sosiaaliset ja taloudelliset vaikutukset, ja rahapeliyhteisöt toteuttivat ongelmapelaajille auttavan palvelun. Lisäksi yksinoikeusyhtiöllä oli eettinen neuvosto miettimään ja selventämään rahapelaamiseen liittyviä ongelmia sekä antamaan yhtiölle tietoa ja opastusta yhtiön pelien ja pelipalvelujen suunnittelun pohjaksi. Lisäksi Oy Veikkaus Ab tekee pelaamisen ongelmien kartoittamista koskevaa tutkimusta ja kouluttaa asiamiehiensä ongelmapelaamisen tunnistamiseksi. Kaikki nämä yhdessä osoittivat, että arpajaislaissa oleva lupajärjestelmä on perusteltavissa niillä yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä, jotka ilmenevät EY-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ja jotka oikeuttavat sijoittautumisoikeuden ja palvelujen tarjoamisen vapauden rajoittamiseen. Järjestelmä ei ole itsessään suhteeton eikä syrjivä. (2.7. kohta).

Markkinointi ja pelikehittely voi kuitenkin herättää epäilyksiä johdonmukaisuudesta

Korkein hallinto-oikeus kuitenkin kiinnitti ennakkopäätöksessään KHO 2007:28 erityistä huomiota mahdollisiin markkinointi- ja tuotekehittelystä johtuviin ongelmiin siltä osin kuin ne voisivat viitata tosiasiallisesti taloudellisiin tavoitteisiin (2.7 kohta).

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että EY-tuomioistuimen oikeuskäytännön kannalta hyväksyttävässä rahapelitoiminnan yksinoikeusjärjestelmässä toimintaa harjoittava rahapeliyhteisö voi joutua vastatakseen kuluttajien pelitoimintaan kohdistamaan kysyntään samoin kuin maan rajojen ulkopuolelta tulevaan kilpailupaineeseen ajanmukaistamaan pelitarjontaansa ja kehittämään uusia pelimuotoja, minkä seurauksena voi olla myös pelaamismahdollisuuksien lisääntyminen. Jotta laillinen rahapelijärjestelmä olisi samanaikaisesti luotettava ja houkutteleva vaihtoehto kuluttajille, toiminnan harjoittaja voi edellä mainitun lisäksi joutua harjoittamaan myös tietynlaajuista mainontaa. Tämä asia ilmenee myös EY-tuomioistuimen tuomiosta yhdistetyissä asioissa C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, Placanica ym., kohta 55.

Tässä asiassa esitetyn selvityksen valossa voidaan kuitenkin perustellusti kysyä, rajoittuuko Oy Veikkaus Ab:n tuotekehittely- ja markkinointitoiminta todellisuudessa edellä selostettujen periaatteiden mukaisesti, vai onko sen tavoitteena itse asiassa lisätä pelaamismahdollisuuksien kysyntää väestön piirissä ja sen seurauksena kasvattaa yhtiön liikevaihtoa ja siten välillisesti valtion tuloja, joita siis voidaan käyttää osittain myös lakisääteisten menojen kattamiseen.

Korkein hallinto-oikeus katsoo, että Oy Veikkaus Ab:n markkinointi- ja tuotekehittelytoiminnan yhteensopivuus EY-tuomioistuimen Gambelli-tuomiossaan asettamien vaatimusten kanssa ei ole ongelmaton. Tätä korostaa myös se, että yhtiön markkinointia säännellään vain sen itse itselleen asettamalla eettisillä säännöillä eikä viranomaisten asettamalla rajoituksilla.

Korkein hallinto-oikeus katsoo kuitenkin, että kokonaisuutena arvioiden Suomen arpajaislain valvonta- ja soveltamiskäytännöt pyrkivät niiden rahapelitoimintaa koskevien tavoitteiden toteuttamiseen, joiden on puolestaan todettu olevan yhteensopivia EY-tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettujen vaatimusten kanssa. Suomen lainsäädännössä ja sen soveltamiskäytännössä on myös havaittavissa yhä selkeämpänä pyrkimys puuttua rahapelitoiminnasta aiheutuviin ongelmiin, erityisesti riippuvuutta aiheuttaviin pelimuotoihin ja ongelmapelaamiseen. Myös edellä Oy Veikkaus Ab:n toiminnan osalta todetut puutteet ovat korjattavissa lainsäädäntöä ja sen soveltamiskäytäntöä kehittämällä ja tarkentamalla.

Edellä mainittuihin seikkoihin nähden korkein hallinto-oikeus toteaa, että Suomen arpajaislain rahapeliin järjestämistä koskevaan yksinoikeusjärjestelmään kuuluu yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämisen mahdollistamiseksi ja erityisesti yksinoikeusjärjestelmän tavoitteen vuoksi väistämättä mahdollisuus rajoittaa muiden kuin yksinoikeuden saaneen toimijan markkinointia Suomessa.

On siis täysin mahdollista, että ulkomaisen peliyhteistyön yksityiskohdat muodostuvat sellaisiksi, etteivät arpajaislain valvonta- ja soveltamiskäytännöt kokonaisuutena arvioiden enää pyri EU-oikeuden kanssa yhteensopivien tavoitteiden toteuttamiseen. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa viitatussa Gambelli-tapauksessa EU-tuomioistuin katsoi, että sikäli kuin jäsenvaltioiden viranomaiset tuloja valtion kassaan kerätäkseen houkuttelevat ja rohkaisevat kuluttajia osallistumaan arpajaisiin, uhkapeleihin tai vedonlyöntiin, tämän valtion viranomaiset eivät voi vedota siihen, että pelimahdollisuuksia on vähennettävä (C-243/91 Gambelli, 69 kohta).

[Useassa jäsenvaltiossa tuomioistuimet ovat suhtautuneet kriittisesti ilmoitettuihin päämääriin](#)

Vaikka Suomessa ylimmät tuomioistuimet eivät juurikaan ole kyseenalaistaneet rahapelijärjestelmän EU-oikeuden mukaisuutta, useassa muista maista lähteneissä ennakkoratkaisupyynnöissä kansallinen tuomioistuin on epäillyt, ettei rajoitus ole perusteltu (esim. C-390/12 Pflieger, C-186/11 ja C-209/11 Stanleybet/OPAP, 17 kohta, C-347/09 Dickinger ja Ömer 59 kohta). Esimerkiksi Saksalaiset tuomioistuimet ovat katsoneet, että julkisen monopolin haltijoiden intensiiviset mainoskampanjat ja toimivaltaisten viranomaisten politiikka, jolla kannustettiin osallistumaan monopolin ulkopuolelle jääviin ja riippuvuutta aiheuttaviin onnenpeleihin johti siihen, ettei monopolilla tavoiteltu yleistä etua johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti ja johdonmukaisesti (C-336/14 Sebat Ince 27 kohta, C-316/07 ym. Stoß ym., 22-25 ja 35-38 kohta, C-409/06 Winner Wetten 23 kohta). Vastaavasti Pflieger- ennakkoratkaisua pyytänyt Itävallan tuomioistuin katsoi, etteivät viranomaiset osoittaneet, että onnenpelien monopolijärjestelmän todellinen tavoite on rikollisuuden torjuminen ja pelaajien suojeleminen eikä pelkästään valtiolle kertyvien tulojen maksimointi. Valtion yksinoikeusyhtiön aggressiivisen kampanjan yhteydessä syntyi sen mukaan valtaisia mainoskustannuksia siten, että tämän monopolin haltijoiden liikepolitiikka ei ole rajoittunut hallittuun laajentumiseen, johon liittyy maltillinen mainonta (Pflieger, 16 kohta). Korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksessä KHO:2007:28 on myös viitteitä siitä, että aggressiivinen mainonta tai pelikehittäminen voisivat johtaa samankaltaiseen arvioon.

EU-oikeuden vastaisia rajoituksia ei voida soveltaa

Henkilöillä, joiden toimintaa jäsenvaltio rajoittaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 56 artiklan vastaisesti, voi olla käytössään erilaisia oikeussuojakeinoja. Vuoden 2019 alussa vallitsevassa tilanteessa näistä vahvimpana on pidettävä tilannetta, jossa rajoitusten kohteena oleva henkilö väittää kansallisen tuomioistuimen käsittelyssä rajoitusten olevan EU-oikeuden vastaisia. EU-oikeudellisesti merkittävä asia voi tulla vireille milloin tahansa ja myös alemmissa oikeusasteissa (ks. esim. sovelluskaupasta poistamista koskeva Helsingin käräjäoikeuden välituomio 8.11.2017 s. 32-33).

Lähtökohtaisesti sellaista säädöstä, joka katsotaan EU-oikeuden vastaiseksi, ei voida soveltaa. (C-409/06 Winner Wetten 69 kohta C-186/11 ja C-209/11 Stanleybet /OPAP, EU:C:2013:33, 38 kohta, C-336/14 Sebat Ince, 53 kohta.). Silloin, kun on otettu käyttöön rajoittava järjestelmä onnenpelien alalla ja kun kyseinen järjestelmä on ristiriidassa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 56 artiklan kanssa, taloudelliselle toimijalle, joka loukkaa tällaista järjestelmää, ei voida määrätä seuraamuksia (C 3/17 Sporting Odds 67 kohta, C-49/16 Unibet International 64 kohta). Ristiriidasta ei kuitenkaan voi väistämättä johtaa velvollisuutta vapauttaa markkinoita, jos jäsenvaltio arvioi, että vapauttaminen ei ole yhteensopiva sen tavoittelemien, EU-oikeudessakin tunnustettujen päämäärien saavuttamiseksi (C-336/14 Ince 54 kohta). *EU-oikeuden nykytilassa* jäsenvaltiot voivat järjestää olemassa olevan monopolin uudelleen saattaakseen sen EUT-sopimuksen määräysten mukaiseksi esimerkiksi säätämällä monopolin viranomaisten tehokkaan ja tiukan valvonnan alaiseksi (ks. tuomio Stanleybet International ym., C-186/11 ja C-209/11, EU:C:2013:33, 46 kohta, C-336/14 Ince 54 kohta). Toisaalta jos markkinoita vapautetaan siten, että luodaan ennakkolupajärjestelmä, menettelyjen tulee olla läpinäkyviä ja syrjimättömiä niin, että viranomaisten harkintavalta on ennakkolliseen hallinnolliseen lupaan perustuvalla järjestelmällä, joka perustuu objektiivisiin arviointiperusteisiin, jotka eivät ole syrjiviä ja jotka ovat etukäteen tiedossa rajattu (C-336/14 Ince, 55 ja 92 kohta, C-46/08 Carmen Media Group, 90 kohta, C-186/11 ja C-209/11, Stanleybet/OPAP 47 kohta, C-203/08 Sporting Exchange 50 kohta).

Komissiolla sekä jäsenvaltioilla on myös toimivaltaa valvoa perussopimusten noudattamista. Jos komissio epäilee esimerkiksi yksityisen kantelun johdosta, että jäsenvaltion säädös rikkoo EU-oikeutta, se voi käynnistää rikkomusmenettelyn. Menettely voi johtaa EU-tuomioistuimeen, jolloin EU-tuomioistuin arvioi jäsenvaltion toimenpiteitä suhteessa sen velvoitteisiin noudattaa EU-oikeutta. Koska Euroopan komissio on joulukuussa 2017 ilmoittanut, ettei jäsenvaltioiden rahapelilainsäädäntö enää kuulu sen valvonnan painopisteisiin, ei komission käynnistämää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 258 artiklan mukaista rikkomusmenettelyä tai siihen liittyvää esitoimenpidettäköän voida pitää kovinkaan todennäköisenä ennen kuin tämä politiikka muuttuu. Toinen jäsenvaltio voi myös käynnistää rikkomusmenettelyn Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 259 artiklan nojalla. Tätä mahdollisuutta on käytetty vain muutamassa tapauksessa unionin historian aikana. Vuoden 2019 alkaessa mikään ei viittaa siihen, että jokin jäsenvaltio voisi olla halukas käynnistämään tämän menettelyn.

Suora kanne EU-tuomioistuimeen ei yleensä ole mahdollinen, koska EU-tuomioistuin arvioi yksityisten kanteita lähinnä tilanteessa, jossa arvioidaan unionin toimielimen toimea tai velvollisuutta toimia (Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 263 artikla sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 265 artikla, vrt. esim. T-721/14 Belgia v komissio ja C-16/16 P Belgia v komissio sekä T-238/14 European Gaming and Betting Association). Kumoamiskanteiden osalta yksityisen kannoikeus on usein ongelmallinen siksi, ettei kyseessä ole toimeenpanosta riippumaton sääntelytoimi tai sellainen unionin toimi, joka koskisi häntä suoraan ja erikseen (T-601/11 Dansk Automat Brancheforening).

Komissio voi arvioida Suomen järjestelmää uudelleen

Euroopan komissio on aiemmissa kannanotoissaan katsonut, että Suomen yksinoikeusjärjestelmä on EU-oikeuden mukainen. Komissio on rikkomus- ja ilmoitusmenettelyissä esittämässään kannanotoissa kiinnittänyt huomiota yksinoikeusjärjestelmän tehokkaaseen valvontaan sekä rahapeliin haittojen ehkäisyyn (esim. 2013 päättynyt Suomea koskeva menettely, komission huomautukset HE 132/2016 johdosta). 2016 huomautuksissaan komissio painotti, että Veikkaus Oy:n on kyettävä 'tosiasiallisesti tavoittelemaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti haluttua päämäärää siihen määrällisesti oikein mitoitettulla ja sitä varten muokatulla tarjonnalla, jota viranomaiset valvovat tiukasti'. Vuonna 2017 komissio ilmoitti käyttävänsä harkintavaltaansa päättääkseen kaikkien jäsenvaltioiden rahapelijärjestelmiä koskevien edelleen käynnissä olevien rikkomusmenettelyjen ja valitusten käsittelyt (Lehdistötiedote IP/17/5109). Komissio voi kuitenkin käynnistää uusia menettelyjä paitsi omasta aloitteestaan, myös tilanteessa, jossa se tutkii saamaansa kantelua tai Euroopan parlamentin vetoamuksia ja kysymyksiä. Nykyisen komission toimikausi päättyy 2019, jonka jälkeen uusi komissio määrittelee omat painopisteensä myös siltä osin kuin ne liittyvät rahapeliin sääntelyn tarkasteluun.

Valtionyhtiön toiminta muissa jäsenvaltioissa voi johtaa kilpailuoikeudellisiin ongelmiin

Valtionyhtiön toiminta kilpailuilla markkinoilla aiheuttaa kilpailuoikeudellisia ongelmia, joita on arvioitu aiemmin erityisesti posti- tele- ja energiayritysten monopolien yhteydessä. Näitä ongelmia ei vielä juurikaan esiinny rahapelijärjestelmiä arvioivassa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Rahapelipalvelujen tarjoaminen on taloudellista toimintaa. Veikkaus Oy on tästä näkökulmasta arvioituna 'yritys' riippumatta siitä, että se on valtion omistama yhtiö, jolla on Suomessa yksinoikeuteen perustuva erityisasema.

Veikkaus Oy:n yksinoikeusasema voi olla sellainen määräävä markkina-asema, jonka takia sen toimet voidaan katsoa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 102 artiklan nojalla tämän aseman väärinkäytöksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artikla kieltää jäsenvaltioita antamasta yrityksille erityisoikeuksia, jotka ovat perussopimusten vastaisia sekä edellyttää julkisilta yrityksiltä näiden noudattamista 'siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä'. EU-tuomioistuin kieltäytyi vastaamasta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 102 ja 106 tulkintakysymyksen Portugalin yksinoikeusyhtiötä koskevassa määräyksessään C-166/17 Sportingbet ja Internet Opportunity Entertainment, koska se katsoi, ettei ennakkoratkaisupyyntön esittänyt tuomioistuin ollut riittävästi yksilöinyt tähän liittyviä tosiseikkoja ja oikeuskysymyksiä (kohdat 42-45). Vastaava kysymys voisi nousta esiin tilanteessa, jossa Veikkaus Oy päättäisi tarjota palveluja kilpailuilla markkinoilla toisessa jäsenvaltiossa.

Veikkaus Oy:n muiden yritysten kanssa tekemät sopimukset on myös arvioitava suhteessa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 tarkoitamiin kiellettyihin kilpailunrajoituksiin. Veikkaus Oy:n tekemiin sopimuksiin on sovellettava julkisia hankintoja koskevaa EU-direktiiveihin perustuvaa lainsäädäntöä. On myös syytä arvioida, voiko yhtiön toiminnasta johtua Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan kieltämää valtiontukea, joka tulee Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan mukaan ilmoittaa komissiolle ennen sen tuen myöntämistä. Vaikka kielletyt kilpailunrajoitukset ja hankinnoissa tapahtuvat virheet voivat johtaa taloudellisiin seurauksiin, ei näillä ole välitöntä vaikutusta yksinoikeusjärjestelmään. Rahapelejä koskevia kilpailuoikeudellisia EU-tuomioistuimen ratkaisuja on annettu joidenkin valtiontukikysymysten osalta (esim. C-83/98 P Ladbroke Racing; T-601/11 Dansk Automat Brancheforening). Vaikka kiellettyjen kilpailunrajoitusten ja valtiontukien seuraukset voivat olla

taloudellisesti merkittäviä, tiedossamme ei ole oikeuskäytäntöä, jossa yksinoikeus olisi vaarantunut virheellisen menettelyn johdosta.

Yhteenveto EU-oikeuden vaatimuksista

Yksinoikeus johtaa rajoituksiin, jotka on perusteltava erityisesti EU-oikeuden perusvapauksien näkökulmasta. Vuonna 2019 toimikautensa päättävän komission lopetettua rahapeliin sisämarkkinoita tutkivat toimensa yksinoikeus ja siihen liittyvät rajoitukset tulevat ainakin toistaiseksi todennäköisimmin kansallisten tuomioistuinten arvioitaviksi. Kun kansalliset tuomioistuimet arvioivat näitä rajoituksia, niiden on arvioitava rajoituksen perustelut sekä oikeasuhteisuus. Rajoitukseen vetoavilla viranomaisilla on velvollisuus esittää näyttöä sekä perusteluista että niiden oikeasuhteisuudesta. Kansallinen tuomioistuin suorittaa kokonaisarviointin, jossa otetaan huomioon tavoitellun suojan taso. Yksinoikeus voi olla perusteltavissa silloin, kun sillä tavoitellaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti erityisen korkeaa suojan tasoa. EU-tuomioistuin on hyväksynyt myös sen, että yksinoikeuden haltija pyrkii kanavoimaan kulutusta laillisen tarjonnan pariin tekemällä tästä houkuttelevampaa ja mainostamalla sitä maltillisesti. Useassa EU-tuomioistuimen tuomiossa kansalliset tuomioistuimet ovat kuitenkin epäilleet, ettei jäsenvaltio pyri tavoitteisiinsa johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti. Toistaiseksi suomalaiset tuomioistuimet ovat hyväksyneet yksinoikeusjärjestelmän johdonmukaisena. Tähänastiset EU-tuomioistuimen tuomiot kuitenkin viittaavat useisiin tekijöihin, jotka olisi huomioitava rajoitusten EU-oikeudenmukaisuutta koskevassa kokonaisarvioinnissa. Laajentuminen ulkomaille, pelitarjonnan laajentaminen ja merkittävät mainoskulut ovat kaikki muissa yhteyksissä herättäneet epäilyksiä siitä, että valtio tavoittelee ensisijaisesti taloudellista hyötyä hyväksyttävien syiden asemesta.

Oikeudellisia arvioita kansainvälisestä yhteistyöstä ja pelikehityksestä

Veikkaus Oy:n mahdollista kansainvälistä yhteistyötä voidaan arvioida yllä esitetyn EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön ja sitä soveltavan kansallisen oikeuskäytännön perusteella.

Veikkaus Oy:n kansainvälistä yhteistyötä ja toimintaa on arvioitava tapauskohtaisesti

Selvitystyölle asetettu ensimmäinen kysymys koski sitä, voiko Veikkaus Oy yksinoikeustoimijana tehdä rahapelitoimintaan liittyvää kansainvälistä yhteistyötä yksinoikeusjärjestelmän olemassaolon vaarantumatta. Tähän liittyy kysymys siitä, voidaananko yksinoikeutta perustella tilanteessa, jossa yksinoikeustoimija tekee tällaista yhteistyötä. EU-tuomioistuin ei ole sulkenut pois edes yksinoikeuden haltijan mahdollisuutta laajentua ulkomaille (Stanleybet/OPAP). Yhteistyö voi kuitenkin herättää perusteltuja kysymyksiä siitä, tavoitteleeko yksinoikeusyhtiö johdonmukaisesti EU-tuomioistuimen yksinoikeuden perusteeksi hyväksymiä tavoitteita.

Yksinoikeuden antaneella jäsenvaltiolla on laaja harkintavalta sen suhteen, miten yksinoikeutta perustellaan. Arpajaislain tavoitteet ovat arpajaislain 1 §:n mukaan

taata yleishyödyllisiin arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.

Nämä esiintyvät myös Veikkaus Oy:n yksinoikeuksia perustelemina tavoitteina. Arpajaislain 12 §:n mukaan Veikkauksella on yksinoikeus

harjoittaa rahapelitoimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan yksinoikeuden perusteluja on arvioitava kokonaisuutena. Harkintavaltaa on myös sen osalta, minkä tasoista suojaa yksinoikeudella tavoitellaan. Keskeinen kysymys on kuitenkin se, miten johdonmukaisesti tätä suojaa tavoitellaan (Gambelli, KHO 2007:28). Yksinoikeusjärjestelmä on EU-oikeudellisesti perusteltavissa tilanteessa, jossa tavoitellaan erityisen korkean suojan tasoa. Suomessa yksinoikeusyhtiö vaikuttaa olevan valtion tosiasiallisesti tiukassa ohjauksessa. Valtion tosiasiallinen valta ohjata toimintaa yhtiön hallintoelimien ja valvonnan kautta vahvistaa perusteluja yksinoikeudelle. Lisäksi rahapelien markkinointiin kohdistuu rajoituksia. Suomessa on lailla säädetty rahapelitoiminnalle korkea suojan taso, jota toteutetaan tiukalla valvonnalla. Miten perustellaan erilainen suojan taso tilanteessa, jossa tuote toteutetaan kansainvälisessä yhteistyössä ja osin ulkomailla? Valtion omistaman yksinoikeusyhtiön katsotaan oikeuskäytännössä olevan perustellusti tehokkaampi tapa valvoa ja ohjata toimintaa, kuin lisenssijärjestelmän ehtojen soveltaminen kilpaileviin toimijoihin. Jos yhteistyö kuitenkin johtaa pienempään suojan tasoon yhteistyössä suunniteltavien tai toteutettujen tuotteiden osalta, yksinoikeuteen liittyvät tiukemmat rajoitukset voidaan arvioida liian rajoittavina suhteessa yksinoikeuden tavoitteisiin. Tämän johdosta rajoituksia voidaan soveltaa vasta, kun monopoli on saatettu jälleen EU-oikeuden mukaiseksi.

Selvityksessä arvioidun oikeuskäytännön perusteella herää kysymys siitä, kuinka johdonmukaisesti yhteistyötä tekevät yhtiöt toteuttaisivat yksinoikeusyhtiön hyväksytyjä, ilmoitettuja tavoitteita. Luoko toiminta kielletyllä tavalla uutta kysyntää, vai pyritäänkö toiminnalla sallitulla tavalla kanavoimaan pelaamista lailliseen ja valvottuun toimintaan? Useissa ennakkoratkaisuissa esiintyvissä tapauksissa on epäilty, että yhtiö pyrkii ensisijaisesti sellaisiin taloudellisiin tavoitteisiin, joilla yksinoikeutta tai lupajärjestelmää ei voi perustella. Tästä on eri yhteyksissä pidetty merkinä

toiminnan aggressiivista markkinointia, pelitoiminnan laajentumista, tulojen merkitystä valtion talouteen tai muodollisesti edellytetyn valvonnan tosiasiallista puutteellisuutta. Tällainen tilanne vaarantaisi yksinoikeusjärjestelmän, koska rajoituksia ei voida soveltaa, elleivät ne ole oikeasuhteisia ja pyri hyväksytyihin tavoitteisiin. Myös riski kilpailuasetelmasta samoja tai samanlaisia tuotteita myyvien toimijoiden välillä voi johtaa ongelmiin. Kilpailun olemassaolo itsessään voi kannustaa muuten säänneltyjä toimijoita toimimaan yleisen edun vastaisesti. Jos yhdessä kehitetty tuote on identtinen myös muiden toimijoiden toteuttamana, yksinoikeus toimeenpanna Suomessa on vaikeasti perusteltava pelkästään pelin ominaisuuksien perusteella. Tällöin on syytä arvioida, voidaanko järjestelmää perustella esimerkiksi monopolin muiden ominaisuuksien kuten monopoliyhtiön toiminnan ohjaamisen, pelaamisen estämisen ja tiukan valvonnan mahdollisuuksilla, ja onko nämä huomioiden yksinoikeusyhtiön toiminta edelleen johdonmukaista. Vastaava ongelma esiintyi EU-tuomioistuimen De Nationale Loterij NV -asian ennakkoratkaisupyyntöissä, jossa väitettiin, että yksinoikeus lottoon ei olisi ollut perusteltu tilanteessa, jossa yksinoikeudella Belgiassa tarjottua peliä yritettiin markkinoida myös yksityisen myyjän toimesta. Ennakkoratkaisua ei tässä asiassa koskaan annettu, koska kansallinen tuomioistuin veti pois ennakkoratkaisupyyntönsä. Johtopäätöksenä on katsottava, että yksinoikeusjärjestelmä voi vaarantua kansainvälisen yhteistyön johdosta, jos toiminta ei johdonmukaisesti pyri saavuttamaan ilmoitettuja ja hyväksyttäviiä tavoitteita.

Yhteistyön on oltava johdonmukaista yksinoikeuden tavoitteisiin nähden

Toinen selvitetäväksi annettu kysymys koskee sitä, kenen kanssa Veikkaus Oy voi yksinoikeustoimijana tehdä rahapelitoimintaan liittyvää kansainvälistä yhteistyötä. Yksinoikeusyhtiön yhteistyö muiden pelialan toimijoiden kanssa sisältää riskejä siitä, että toimintaa ei katsottaisi johdonmukaiseksi suhteessa yksinoikeuden perusteluina ilmoitettuihin tavoitteisiin. Joissakin yhteyksissä on esitetty arvioita siitä, että yhteistyötahona voitaisiin hyväksyä toisen jäsenvaltion yksinoikeusyhtiö. Arviot eivät perustu EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Yhteistyön ensisijainen riski on se, että toiminta ei ole johdonmukaista oikeuskäytännön vaatimalla tavalla. Jos toiminta on johdonmukaista, yhteistyötä voidaan tehdä myös muiden kuin toisten jäsenvaltioiden yksinoikeusyhtiöiden kanssa. Tästä kuitenkin nousee esiin perusteltu kysymys siitä, miksi tämä taho ei saisi markkinoida samaa peliä Suomessa. Ei ole poissuljettua, että toisessa jäsenvaltiossa kilpailevat lisenssipohjaiset toimijat kykenisivät toteuttamaan vaadittua suojan tasoa, vaikka oikeuskäytännössä toisaalta korostetaan kilpailun haittoihin kannustavaa vaikutusta. On mahdollista, että yksinoikeudella omissa jäsenvaltioissaan tiettyjä pelejä tarjoavien tahojen kesken on riittävästi samankaltaisuutta tavoitteiden, sääntelyn ja valvonnan osalta niin, että yhdessä suunniteltujen tai toteutettujen pelien tarjoama suojan taso vastaa Suomessa jäsenvaltion edellyttämää suojan tasoa. Tämä ei kuitenkaan ole varmaa, sillä yksinoikeusjärjestelmienkin suojan taso voi perustellusti vaihdella jäsenvaltiosta toiseen. Useissa valtioissa yksinoikeudella tarjottavat palvelut voivat myös jossain määrin kilpailla keskenään. Tämä oli ongelmallista myös Suomessa ennen rahapelitoimijoiden 2017 toteutunutta yhdistämistä. Joissakin jäsenvaltiossa on järjestelmä, jossa yksinoikeudella tarjotaan tiettyjä palveluja ja nämä saattavat joiltain osin kilpailla myös lisenssin perusteella tarjottavien palvelujen kanssa. Näistä syistä johtuen mahdollista yhteistyötilannetta on tarkasteltava tapauskohtaisesti. Tällöin tulee arvioitavaksi muun muassa missä määrin yhteistyö toimii Veikkaus Oy:n oman toiminnan eettisillä ja muilla ehdoilla, ja kuinka yhteistyössä mahdollisesti toteutettavia pelejä valvotaan. Olisi epäjohdonmukaista edellyttää korkeaa suojan tasoa yhtiön oman toiminnan osalta, mutta sallia olennaisesti erilainen sääntely yhteistyötoiminnan osalta. Riskit suojelutavoitteiden vastaisesta, epäjohdonmukaisesta toiminnasta voivat olla pienempiä yksinoikeusyhtiöiden toteuttamassa yhteistyössä. Jos yhteistyöyrityksellä on omilla markkinoillaan kilpailutilanne, tämä voi kannustaa epäjohdonmukaiseen toimintaan kilpailun kannustaessa yrityksiä

kehittämään yhä houkuttelevampia tuotteita. Joissakin oikeustapauksissa, erityisesti yllä esitetyn Stanleybet/OPAP asian yhteydessä, on väitetty, että yksinoikeusyhtiökin tosiasiaa toimii kaupallisin perustein. Tällöin myös yksinoikeusyhtiöiden välille voisi muodostua kilpailutilanne.

[Yhteistyökumppanin valinnalle on yleisiä, julkisia yrityksiä koskevia edellytyksiä](#)

Kolmas kysymys koskee sitä, onko yhteistyölle tai yhteistyökumppanin valinnalle rajoitteita tai edellytyksiä. Toiminnan johdonmukaisuus liittyy olennaisesti myös tähän kysymykseen. Yksinoikeuden perustelujen johdonmukaisuuden lisäksi on muistettava, että julkisilla yrityksillä, joissa valtio käyttää määräysvaltaa, on myös muita EU-sääntelystä johtuvia velvoitteita. Valtio ei saa kannustaa tai sallia julkisten yritysten rajoittaa kilpailua tai väärinkäyttää määräävää markkina-asemaansa. Julkisen yrityksen varoista ei saa antaa yrityksille kiellettyä valtiontukea, joka väärin käyttää julkisten yritysten tekemien hankintojen on noudatettava julkisia hankintoja koskevien direktiivien perustuvaa kansallista lainsäädäntöä. Rahapelejä koskevassa oikeuskäytännössä on runsaasti tapauksia, joissa käsitellään erityisesti toimilupien myöntämistä ja valvontaa sekä konsessiosopimuksia. Näissä korostuvat jäsenvaltion velvoite noudattaa avointa ja syrjimätöntä menettelyä, joissa viranomaisten harkinta on lakiin sidottua ja ennakoitavaa. Tilanteessa, jossa taloudellista toimintaa harjoittavat yritykset sopivat keskenään yhteisistä menettelyistä on lähtökohtaisesti kiellettyä kilpailunrajoitusta. Yksinoikeusyritysten välinen yhteistoiminta ei välttämättä vaikuta jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun siksi, että yritykset eivät kilpaile toistensa yksinoikeuden alaan kuuluvilla markkinoilla. Innovaatioon liittyvä kehitystoiminta katsotaan myös tietyin EU-asetuksissa annetuilla reunaehdoilla sallituksi.

[Pelikehitysyhteistyö ja totopeliyhteistyö voivat olla ongelmallisia tietyissä olosuhteissa](#)

Neljäs kysymys koskee sitä, onko selvityksen taustamateriaaleissa kuvattu totopeliyhteistyö ja pelikehitysyhteistyö mahdollista. Pelikehitysyhteistyön osalta viittaamme Veikkaus Oy:n 21.11.2018 tiedotteeseen koskien pelikehitystä koskevaa LEIA-yhteistyötä sekä 6.7.2017 tiedotteeseen koskien Co-labs yhteistyötä. Totopeliyhteistyön osalta viittaamme Poliisihallituksen 28.3.2018 antamaan lausuntoon ja sen sisältämään erittelyyn pelien erilaisista toteutusmalleista. Peliyhteistyötä koskevat tiedotteet korostavat Co-Labsin osalta pelikehitysyhteistyöhön osallistuvien yhtiöiden yksinoikeuksia kotimarkkinoilla. LEIA-yhteistyötiedotteessa korostetaan osallistuvien yhtiöiden arvopohjaa. Molemmat viittaavat epäsuorasti Suomessa annetun yksinoikeuden tavoitteisiin. Kuten yllä todetaan, vaikka riskit epäjohdonmukaisesta pelitoiminnan laajentamisesta ovat pienempiä yksinoikeusyhtiöiden toteuttamassa yhteistyössä, kuin tilanteessa, jossa näillä yrityksillä olisi kotimaassaan kilpailutilanne, ei yhteistyössä kehitettyjen pelien tarjoaminen Suomessa ole välttämättä ongelmallista. Näitä pelejä tulee arvioida samoin ehdoin, kuin puhtaasti Veikkaus Oy:n itsensä kehittämiä ja markkinoimia pelejä. Kilpailutilanne voi myös syntyä sen takia, että rahapelialaa vapautetaan sellaisessa maassa, jossa sama peli oli aiemmin kyseisen jäsenvaltion yksinoikeusyhtiön käytössä. Jos aiemmin yksinoikeudella tässä maassa peliä markkinoiva yhtiö pyrki laajentamaan toimintaansa tarjoamalla tätä peliä myös Suomessa, toisen yrityksen tarjoaman pelin rajoittamista ei voitaisi perustella pelin erilaisilla ominaisuuksilla. Tällöin yksinoikeuden perusteluissa korostuisivat esimerkiksi Suomessa Veikkaus Oy:n kautta pelattavien pelien tiukka valvonta ja tähän liittyvä kuluttajansuoja. Se, että Veikkaus Oy:n tuloilla edistetään yleishyödyllisiä tavoitteita ei vaikuta tähän arvioon. Komissio painotti Suomen uudesta arpajaislaista annetuissa 2016 huomautuksissaan sitä, että uutta rahapeliyhtiötä valvotaan tiukasti ja että sen mahdollisuudet tarjota uudentyyppisiä pelejä sekä erilaisten rahapelien yhdistelmiä ovat yhdenmukaiset Suomen rahapelipolitiikan tavoitteiden kanssa. Yhteistyötä ja sen tuloksia tulee arvioida tapauskohtaisesti näiden tavoitteiden

näkökulmasta. Vaikka kulutuksen kanavointi lailliseen tarjontaan voi edellyttää houkuttelevaa tarjontaa ja uusienkin tuotteiden kehittelyä sekä maltillista mainontaa, tätä toimintaa on seurattava tarkkaan niin, ettei siitä seuraa yksinoikeusjärjestelmän suojelutavoitteita vaarantavaa taloudellisiin syihin perustuvaa kasvuhakuista laajentumista.

Hevosurheilun osalta nousee esiin Zeturf-ennakkoratkaisussakin arvioitu urheiluvendonäköntiin liittyvä valvonta. Suomessa valvontatoimilla on toistaiseksi tavoiteltu erittäin korkeaa suojan tasoa. Vaikka jäsenvaltio voi pitkälti itse määrittellä vaadittavan suojan tason, sen on toteutettava tätä johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti. Perustelu ei ole uskottava, jos muuten keskenään samankaltaisten pelien osalta poiketaan tästä suojan tasosta. Niin ikään yksinoikeus ei ole yksinoikeus, jos muiden toimijoiden sallitaan toimeenpanna pelejä Suomessa. Tällöin nousee kysymys siitä, pitääkö kaikkien samankaltaisten toimijoiden sallia pelien toimeenpano. Arpajaislain 62 § kieltää muun kuin Veikkaus Oy:n toimeenpaneman rahapelin markkinoinnin. Arpajaislaki määrittelee, että kiellettyinä ulkomailla toimeenpantavina pelejä ei pidetä sellaisia pelejä, joiden toimeenpanoon Veikkaus Oy osallistuu. Näitä pelejä koskee sama sääntely ja valvonta, kuin Veikkaus Oy:n Suomessa toimeenpanemia pelejä. Veikkaus Oy:n toimeenpanemiin rahapeleihin liittyvien arpojen myyminen, välittäminen, pelipanosten vastaanottaminen ja voittojen välittäminen on kielletty ilman Veikkaus Oy:n lupaa. Toisaalta arpajaislaki edellyttää, että Veikkaus Oy:n toimeenpanemat pelit ja niiden valvontajärjestelyt on hyväksytty. EU-oikeuden näkökulmasta hyväksyttäviin syihin perustuvat menettelyt edellyttävät, että näitä säännöksiä noudatetaan johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti.

Ulkomailla toimeenpantava peli, johon Veikkaus Oy osallistuu, on Suomessa sallittu, mutta Veikkaus Oy:n osallistuminen edellyttää esimerkiksi valvontajärjestelyjen ja pelisääntöjen hyväksymistä. Johdonmukaisuus edellyttää tästä näkökulmasta arvioituna sitä, että valvonnan taso on riittävää. Jos jäsenvaltion viranomaiset katsovat, että tietyissä peleissä ei ole mahdollista taata riittävää valvontaa, ei niitä voida myöskään EU-oikeuden johdonmukaisuusvaatimuksen takia hyväksyä. Erittäin vaikea tilanne syntyy, jos kävisi ilmi, että muun kuin Veikkaus Oy:n sallittaisiin toimeenpanna pelejä Suomessa. Yksinoikeus on arpajaislain 11 §:n mukaan määritelty siten, että Veikkaus Oy:llä on yksinoikeus rahapeliin toimeenpanoon. Oikeuskäytännössä on katsottu, että pelien Suomeen kohdistuva markkinointi ja pelaajilta vaadittu suomalainen henkilötunnus ja pankkitili olivat arpajaislain vastaista toimintaa, vaikka verkossa tarjottuja pelejä hallinnoitiin ja toteutettiin muuten manner-Suomen ulkopuolella (KKO 2005:27, kohta 16-19).

Mikään tietty valvonnan taso ei kuitenkaan ole ehdoton edellytys yksinoikeudelle. Tiukka valvonta on yksi keskeinen tapa, jolla yksinoikeus erottuu toimilupajärjestelmästä, jonka takia siitä luopuminen voisi heikentää yksinoikeusjärjestelmän perusteltavuutta. Jos viranomaiset katsoisivat, että vähemmän vaativat valvontatoimenpiteet saavuttaisivat riittävän suojan tason, yksinoikeudet voisivat edelleen olla perusteltavissa muilla syillä kuten valtion tosiasiallisella vaikutusvallalla yksinoikeusyhtiössä. Yhteistyössä toteutettujen pelien markkinointi voi myös johtaa järjestelmän johdonmukaisuuden kyseenalaistamiseen. On epäselvää, voisiko ulkomaista toimijaa estää markkinoimasta tätä tuotetta Suomessa (vrt. esim. De National Loterij). Jos näin voitaisiin tehdä, markkinoinnin laajuutta ja luonnetta ei välttämättä pystyittäisi tehokkaasti valvomaan, vaikka Veikkaus Oy:n oma markkinointia voitaisiinkin säännellä. Tällöin yksinoikeuden nojalla Suomessa myytävää peliä tosiasiaa markkinoitaisiin aggressiivisesti ja kasvuhakuisesti. Markkinointia ja markkinoidun pelin yksinoikeutta ei myöskään voitaisi perustella sen markkinoinnin maltillisuudella ja kulutuksen kanavoitintarkoituksella.

Veikkaus Oy:n ulkomaisen toiminnan on oltava kohdemaan lain mukaista ja johdonmukaista suhteessa sen tavoitteisiin

Viides kysymys edellyttää arviointia siitä, voiko Veikkaus Oy harjoittaa rahapelitoimintaa ulkomailla. Suoraa kieltoa harjoittaa toimintaa ulkomailla ei voi johtaa EU-oikeudesta. Julkiset yhtiöt toimivat jatkuvasti muissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa kuin niissä valtioissa, joilla on määräysvaltaa julkisessa yrityksessä. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 49 artiklan sijoittautumisvapaus edellyttää lähtökohtaisesti vain sen, että jäsenvaltion sääntely kohtelee kaikkia sinne sijoittautuneita yrityksiä syrjimättömästi. Palvelun tarjoaminen ilman sijoittautumista, kuten tilanteessa, jossa palvelua tarjotaan sähköisesti, on lähtökohtaisesti sallittu saman sopimuksen 56 artiklan mukaan. Jäsenvaltion on perusteltava syrjivä sääntely tai palvelun tarjoamisen rajoitukset. Palvelun tarjoaminen voi ulkomailla olla luvanvaraista, tai yksinoikeudella tietyille toimijalle varattua. Koska rahapelialan sääntelyä ja tähän liittyviä toimilupia ja oikeuksia ei EU-oikeuden nykytilassa ole vastavuoroisesti tunnustettava, tulee muissa jäsenvaltioissa lähtökohtaisesti noudattaa näiden valtioiden sääntelyä esimerkiksi toimilupien ja muiden toimintaedellytysten osalta. Suomalaisen sääntelyn osalta on merkityksellistä, sallitaanko Veikkaukselle tällainen toiminta. Jos näin on, ei sille ole ehdotonta estettä EU-oikeuden näkökulmasta. Esimerkkinä tällaisesta voidaan pitää Stanleybet/OPAP -ratkaisussa kuvailtua valtionyhtiön laajentumista ulkomaille. Ulkomailla harjoitettava rahapelitoiminta voi herättää kysymyksiä siitä, missä määrin yksinoikeusyhtiö todella johdonmukaisesti tavoittelee yksinoikeuden perustelevia arpajaislain 1 §:n mainitsemia tavoitteita taata yleishyödyllisiin arpajaisiin osallistuvien oikeusturva, estää arpajaisiin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja.

Kuudes ja viimeinen kysymys koskee sitä, millä edellytyksin Veikkaus Oy voi harjoittaa rahapelitoimintaa ulkomailla. Veikkaus Oy:n toiminta on arpajaislaissa säänneltyä. Näin ollen nykytilassa myös sen suora rahapelitoiminta ulkomailla voidaan toteuttaa vain, jos arpajaislain edellytykset muuten täyttyvät. Tämän lisäksi toiminnan on lähtökohtaisesti täytettävä kohdemaan sääntelyn vaatimukset, sillä rahapelitoimilupien osalta unionissa ei vielä edellytetä vastavuoroista tunnustamista. EU-oikeuden näkökulmasta katsottuna laajentuminen ulkomaille voi kuitenkin johtaa epäilyksiin siitä, ettei Veikkaus Oy:n yksinoikeus Suomessa tosiasiallisesti johdonmukaisesti tavoittele hyväksyttäviä päämääriä, vaan sen sijaan pyrkii laajentumaan ensisijaisesti taloudellisista syistä johtuen. Yllä mainitussa Stanleybet/OPAP asiassa osa kansallisen tuomioistuimen tuomareista katsoi, että tämän johdosta yksinoikeus ei ollut perusteltu hyväksyttävillä syillä. Veikkaus Oy:n vahva asema Suomessa tarkoittaa myös sitä, että sillä voi olla sellainen määräävä markkina-asema, jonka takia sen toiminta ulkomailla voitaisiin katsoa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 102 artiklan tarkoittamaksi väärinkäytöksi. Tämä edellyttää tapauskohtaista kilpailuoikeudellista arviointia. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artikla edellyttää jäsenvaltioita valvomaan sitä, että valtionyhtiöt noudattavat myös unionin kilpailusääntöjä. On kuitenkin muistettava, että eräs yksinoikeuden perusteluista EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on se, että kilpailu toimijoiden välillä voisi johtaa vääränlaisiin kannustimiin suhteessa rajoitusten tavoitteisiin. Toiminta kilpailussa ympäristössä ulkomailla voisi vaikuttaa Veikkaus Oy:n toiminnasta tehtävään kokonaisarviointiin, koska ei voitaisi sulkea pois sitä, että kilpailtu ympäristö vaikuttaisi yleisemmin sen tarjoamiin peleihin ja toimintaan.

Nykyjärjestelmässä pitäytyminen vähentää riskejä

Rahapelejä koskevat kansalliset rajoitukset on perusteltava Euroopan unionista tehdyn sopimuksen takaamien palvelujen vapaan liikkuvuuden ja sijoittautumisvapauden rajoituksina. EU-tuomioistuimen rahapelejä koskevassa oikeuskäytännössä korostuu vaatimus rajoitusten

johdonmukaisuudesta suhteessa oikeuskäytännössä hyväksytyihin tavoitteisiin sekä tästä tehtävä kokonaisarviointi kansallisissa tuomioistuimissa. On ensisijaisesti jäsenvaltion tehtävä punnita näitä tavoitteita, kuten esimerkiksi arpajaislain 1 §:n mainitsemaa pelaajien oikeusturvaa, väärinkäytösten estämistä sekä haittojen vähentämistä, suhteessa muihin intresseihin. Jäsenvaltio määrittelee tavoitteet sekä vaadittavan suojan tason. Se voi perustellusti nostaa tai laskea suojan tasoa ilman, että yksinoikeus vaarantuisi, tai vapauttaa markkinoita osin tai kokonaan. Markkinat voivat kuitenkin vapautua myös tahattomasti tilanteessa, jossa jäsenvaltion rajoitukset eivät ole EU-oikeuden näkökulmasta perusteltuja. Vaikka ensisijaisesti taloudelliset tavoitteet eivät ole hyväksytyjä, EU-tuomioistuin on hyväksynyt monet muut rajoitusten tueksi esitetyt perustelut.

EU-oikeus ei yksiselitteisesti kiellä esimerkiksi talouspoliittisen ministerivaliokunnan 8.5.2018 muistiossa mainittua pelikehitystoimintaa, yhteispoolipelaamista tai palvelimien sijaintia koskevan sääntelyn keventämistä siitä huolimatta, että jäsenvaltio ei aiemmin olisi pitänyt näitä toimenpiteitä tarkoituksenmukaisina. On mahdollista, että uusia pelimuotoja voidaan perustella todellisella tarpeella kanavoida kysyntää houkutteleviin ja samalla valvottuihin yksinoikeusyhtiön tarjoamiin palveluihin. Jäsenvaltio voi perustellusti myös muuttaa yksinoikeusyhtiön sääntelyä jos se katsoo, että vallitsevissa olosuhteissa muutos on tarpeen oikean suojan tason takaamiseksi. Muutos voi heijastaa tarvetta tiukentaa valvontaa mutta voi myös johtaa sääntelyn keventämiseen niin, ettei palveluja rajoiteta enempää kuin on tarpeen. Siksi jäsenvaltio voi muista olosuhteista riippuen perustellusti katsoa, että palvelimien sijaintia koskevaa sääntelyä on joko lisättävä tai vähennettävä. Oikeuskäytännössä on myös hyväksytty ajatus, että pelien kehitys sekä maltillinen mainonta voivat edistää pelaajien oikeusturvaa sekä haittojen vähentämistä siirtämällä kysyntää valvotun toiminnan pariin. Tällöin on erityisen tärkeää varmistaa, että oikeuskäytännössä esiintyvät reunaehdot tästä ns. kanavointitarpeesta ja kysynnän siirtämiseksi toteutetun toiminnan tosiasiallisista vaikutuksista toteutuvat.

Niin ikään EU-oikeus ei edellytä mitään tiettyä yksinoikeus- tai lisenssijärjestelmää. Tuomioistuin on hyväksynyt esimerkiksi osittaisen markkinoiden vapauttamisenkin kanavointitarkoituksessa siitä huolimatta, että tiettyjä toimintoja on jäänyt yksinoikeuden tai lisenssijärjestelmän piiriin. Kansallisesta sääntelystä johtuvia rajoituksia arvioidaan oikeuskäytännössä tapauskohtaisesti ja kokonaisuutena suhteessa sääntelyn tavoitteisiin.

Vaikka pelitoiminnan laajentaminen olisi mahdollista EU-oikeuden näkökulmasta, nykytila on turvallisin vaihtoehto. Useita voimassa olevan sääntelyn yksityiskohtia on jo arvioitu ja hyväksytty EU-oikeuden näkökulmasta. Euroopan komissio on arvioinut nykyisin voimassa olevaa lainsäädäntöä ja katsonut, että nyt voimassa oleva arpajaislaki on EU-oikeuden mukainen. Sen 2016 Suomelle esittämissä huomautuksissa todetaan, että uutta rahapeliyhtiötä valvotaan tiukasti ja että sen mahdollisuudet tarjota uudentyypisiä pelejä sekä erilaisten rahapelien yhdistelmiä olivat tuolloin yhdenmukaiset Suomen rahapelipolitiikan tavoitteiden kanssa. Komissio edellytti Suomen viranomaisten varmistavan, että kuluttajia ohjataan käyttämään laillisia ja valvottuja palveluja. Korkein hallinto-oikeus on esittänyt vuonna 2018 kokonaisarvion, jonka mukaan se katsoo nykyjärjestelmän olevan EU-oikeuden mukainen ja hyväksynyt aiemman, 2007 antamansa ratkaisun perustelut myös suhteessa nykyiseen arpajaislakiin.

Rahapelitoiminnan laajentaminen ja kehittäminen perustuu erityisesti EU-tuomioistuimen kanavointia arvioivaan oikeuskäytäntöön. Näissä ratkaisuissaan EU-tuomioistuin on katsonut, että toiminnan kehittäminen voi olla edellytys sille, että pelaamista ohjataan valvottuihin ja laillisiin peleihin. Muutokset sääntelyyn edellyttävät yllä toteutetun kaltaista arviointia siitä, voidaanko yksinoikeutta edelleen perustella. EU-tuomioistuin ei ole tulkinnoissaan ehdottomasti kieltänyt edes yksinoikeusyhtiön laajentamista ulkomaille, eikä toiminnan kehittäminen ja siihen liittyvä

mainontakaan ole kiellettyä, kunhan tällä aidosti tavoitellaan kulutuksen kanavointia valvottuihin ja laillisiin peleihin. Toisaalta tarve kanavoida pelaamista, jolla perustellaan pelien kehittäminen ja mainonta, on oikeuskäytännön mukaan perusteltava sillä, että kysyntä kohdistuu jäsenvaltiossa luvattomasti tarjottuihin peleihin. Ilman näitä ei myöskään ole kanavointitarvetta. Mitä enemmän yksinoikeusyhtiön toiminta suljetuilla markkinoilla muistuttaa kilpailujen markkinoiden aggressiivista tarjontaa, sitä vaikeampaa yksinoikeutta on perustella haittojen vähentämisellä. Toiminnan johdonmukaisuutta arvioidaan tapauskohtaisesti.

Vuonna 2019 toimikautensa päättävä komissio ilmoitti vuonna 2017 päättävänsä jäsenvaltioiden rahapelisääntelyä koskevat tutkimuksensa. Uusi komissio voi kuitenkin määrittellä omat painopisteensä myös siltä osin kuin ne liittyvät rahapelien sääntelyn tarkasteluun. Komissio seuraa myös jatkuvasti lainsäädännön kehittymistä ja on antanut lokakuussa 2018 annetusta hallituksen esityksestä (HE 213/2018) huomautuksia (TRIS-tietokanta, tarkistettu 30.1.2019). Suomen rahapelisääntely voi milloin tahansa tulla arvioitavaksi kansallisissa tuomioistuimissa. Sääntelyn sekä rahapelitoiminnan kehittämisen hyväksyttävyyden on viimesijaisesti kansallisen tuomioistuimen kokonaisarvioinnin varassa. Arvioinnin lopputulos riippuu siitä, tavoitellaanko ilmoitettuja, EU-tuomioistuimen hyväksymiä tavoitteita johdonmukaisesti.

Lähteet

Euroopan unionin tuomioistuimen sekä Euroopan unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytäntö

Asia C-275/92 Her Majesty's Customs and Excise vastaan Gerhart Schindler ja Jörg Schindler. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24 päivänä maaliskuuta 1994. Oikeustapauskokoelma 1994 sivu I-01039, Suomenk. erityispainos sivu I-00079. ECLI:EU:C:1994:119

Asia C-124/97 Markku Juhani Läärä, Cotswold Microsystems Ltd and Oy Transatlantic Software Ltd v Kihlakunnansyyttäjä (Jyväskylä) ja Suomen valtio (Finnish State). Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21 päivänä syyskuuta 1999. Oikeustapauskokoelma 1999 I-06067 ECLI:EU:C:1999:435,

Asia C-124/97 Markku Juhani Läärä, Cotswold Microsystems Ltd and Oy Transatlantic Software Ltd v Kihlakunnansyyttäjä (Jyväskylä) ja Suomen valtio (Finnish State) Julkisasiamies La Pergolan ratkaisuehdotus 4 maaliskuuta 1999.

Asia C-83/98 P Ranskan tasavalta vastaan Ladbroke Racing Ltd ja Euroopan yhteisöjen komissio. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16 päivänä toukokuuta 2000. Oikeustapauskokoelma 2000 sivu I-03271. ECLI:EU:C:2000:248.

Asia C-67/98 Questore di Verona vastaan Diego Zenatti. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 21 päivänä lokakuuta 1999. Oikeustapauskokoelma 1999 sivu I-07289. ECLI:EU:C:1999:514.

Asia C-243/01 Rikosoikeudenkäynti vastaan Piergiorgio Gambelli ym. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 6 päivänä marraskuuta 2003. Oikeustapauskokoelma 2003 sivu I-13031. ECLI:EU:C:2003:597

Asia C-42/02 Diana Elisabeth Lindman. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (viides jaosto) 13 päivänä marraskuuta 2003. Oikeustapauskokoelma 2003 sivu I-13519. ECLI:EU:C:2003:234.

Yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04 Rikosoikeudenkäynti vastaan Massimiliano Placanica (C-338/04), Christian Palazzese (C-359/04) ja Angelo Sorricchio (C-360/04) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 6 päivänä maaliskuuta 2007. Oikeustapauskokoelma 2007 sivu I-01891. ECLI:EU:C:2007:133.

Asia C-409/06 Winner Wetten GmbH vastaan Bürgermeisterin der Stadt Bergheim. Unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 8 päivänä syyskuuta 2010. Oikeustapauskokoelma 2010 sivu I-08015. ECLI:EU:C:2010:503

Asia C-525/06 De Nationale Loterij NV vastaan Customer Service Agency BVBA. Yhteisöjen tuomioistuimen määräys (toinen jaosto) 24 päivänä maaliskuuta 2009. Oikeustapauskokoelma 2009 sivu I-02197. ECLI:EU:C:2009:179

Asia C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International Ltd vastaan Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 8 päivänä syyskuuta 2009. Oikeustapauskokoelma 2009 sivu I-07633. ECLI:EU:C:2009:519

Yhdistetyt asiat Markus Stoß (C-316/07), Avalon Service-Online-Dienste GmbH (C-409/07) ja Olaf Amadeus Wilhelm Happel (C-410/07) vastaan Wetteraukreis ja Kulpa Automaten-service Asperg GmbH (C-358/07), SOBO Sport & Entertainment GmbH (C-359/07) ja Andreas Kunert (C-360/07) vastaan Land Baden-Württemberg. Unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 8 päivänä syyskuuta 2010. Oikeustapauskokoelma 2010 sivu I-08069. ECLI:EU:C:2010:504

Asia C-46/08 Carmen Media Group Ltd vastaan Land Schleswig-Holstein ja Innenminister des Landes Schleswig-Holstein. Unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 8 päivänä syyskuuta 2010. Oikeustapauskokoelma 2010 sivu I-08149. ECLI:EU:C:2010:505.

Asia C-55/08 Santa Casa da Misericórdia de Lisboa vastaan Liga Portuguesa de Futebol Profissional, Bwin International Ltd ja Betandwin.Com Interactive Entertainment AG. Unionin tuomioistuimen määräys (kahdeksas jaosto) 25 päivänä helmikuuta 2010. Oikeustapauskokoelma 2010 sivu I-00022* (lyhennelmä). ECLI:EU:C:2010:86.

Asia C-64/08 Rikosoikeudenkäynti vastaan Ernst Engelmann. Unionin tuomioistuimen tuomio (neljäs jaosto) 9 päivänä syyskuuta 2010. Oikeustapauskokoelma 2010 sivu I-08219. ECLI:EU:C:2010:506.

Asia C-153/08 Euroopan yhteisöjen komissio vastaan Espanjan kuningaskunta. Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio (ensimmäinen jaosto) 6 päivänä lokakuuta 2009. Oikeustapauskokoelma 2009 sivu I-09735. ECLI:EU:C:2009:618.

Asia C-203/08 Sporting Exchange Ltd vastaan Minister van Justitie. Unionin tuomioistuimen tuomio (toinen jaosto) 3 päivänä kesäkuuta 2010. Oikeustapauskokoelma 2010 sivu I-04695. ECLI:EU:C:2010:307

Asia C-212/08 Zeturf Ltd vastaan Premier ministre. Unionin tuomioistuimen tuomio (kahdeksas jaosto) 30 päivänä kesäkuuta 2011. Oikeustapauskokoelma 2011 sivu I-05633. ECLI:EU:C:2011:437.

Asia C-258/08 Ladbrokes Betting & Gaming Ltd ja Ladbrokes International Ltd vastaan Stichting de Nationale Sporttotalisator. Unionin tuomioistuimen tuomio (toinen jaosto) 3 päivänä kesäkuuta 2010. Oikeustapauskokoelma 2010 sivu I-04757. ECLI:EU:C:2010:308.

Yhdistetyt asiat C-447/08 ja C-448/08 Rikosoikeudenkäynti vastaan Otto Sjöberg (C-447/08) ja Anders Gerdin (C-448/08). Unionin tuomioistuimen tuomio (neljäs jaosto) 8 päivänä heinäkuuta 2010. Oikeustapauskokoelma 2010 sivu I-06921. ECLI:EU:C:2010:415.

Asia C-347/09 Rikosoikeudenkäynti vastaan Jochen Dickingler ja Franz Ömer. Unionin tuomioistuimen tuomio (neljäs jaosto) 15 päivänä syyskuuta 2011. Oikeustapauskokoelma 2011 sivu I-08185. ECLI:EU:C:2011:582.

Asia C-176/11 HIT hoteli, igralnice, turizem dd Nova Gorica ja HIT LARIX, prirejanje posebnih iger na srečo in turizem dd vastaan Bundesminister für Finanzen. Unioniin tuomioistuimen tuomio (neljäs jaosto) 12 päivänä heinäkuuta 2012. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:C:2012:454.

Yhdistetyt asiat C-186/11 ja C-209/11 Stanleybet International Ltd (C-186/11), William Hill Organization Ltd (C-186/11), William Hill plc (C-186/11) ja Sportingbet plc (C-209/11) vastaan Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon Ypourgos Politismou. Unionin tuomioistuimen tuomio (neljäs jaosto) 24.1.2013. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:C:2013:33

Yhdistetyt asiat C-186/11 ja C-209/11 Stanleybet International Ltd (C-186/11), William Hill Organization Ltd (C-186/11), William Hill plc (C-186/11) ja Sportingbet plc (C-209/11) vastaan Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon Ypourgos Politismou Julkisasiames Mazákin ratkaisuehdotus 20 päivänä syyskuuta 2012. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:C:2012:582

Yhdistetyt asiat C-660/11 ja C-8/12 Daniele Biasci ym. vastaan Ministero dell'Interno ja Questura di Livorno (C-660/11) ja Cristian Rainone ym. vastaan Ministero dell'Interno ym. (C-8/12). Unionin

tuomioistuimen tuomio (kolmas jaosto) 12.9.2013. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:C:2013:550.

Asia C-390/12 Robert Pflieger ym. Unionin tuomioistuimen tuomio (kolmas jaosto) 30.4.2014 Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:C:2014:281.

Asia C-156/13 Digibet Ltd ja Gert Albers vastaan Westdeutsche Lotterie GmbH & Co. OHG. Unionin tuomioistuimen tuomio (kolmas jaosto) 12.6.2014 Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:C:2014:1756.

Asia C-344/13 Cristiano Blanco ja Pier Paolo Fabretti vastaan Agenzia delle Entrate – Direzione Provinciale I di Roma – Ufficio Controlli. Unionin tuomioistuimen tuomio (kolmas jaosto) 22.10.2014. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:C:2014:2311.

Asia C-463/13 Stanley International Betting Ltd ja Stanleybet Malta Ltd vastaan Ministero dell'Economia e delle Finanze ja Agenzia delle Dogane e dei Monopoli di Stato. Unionin tuomioistuimen tuomio (kolmas jaosto) 22.1.2015. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:C:2015:25.

Asia C-98/14 Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft ym. vastaan Magyar Állam. Unionin tuomioistuimen tuomio (ensimmäinen jaosto) 11.6.2015. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:C:2015:386.

Asia C-179/14 Euroopan komissio vastaan Unkari. Unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 23.2.2016. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:C:2016:108.

Asia C-336/14 Rikosoikeudenkäynti, jossa vastaajana on Sebat Ince. Unionin tuomioistuimen tuomio (ensimmäinen jaosto) 4.2.2016. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:C:2016:72.

Asia C-375/14 Rikosoikeudenkäynti, jossa vastaajana on Rosanna Laezza. Unionin tuomioistuimen tuomio (kolmas jaosto) 28.1.2016. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:C:2016:60.

Asia C-225/15 Rikosoikeudenkäynti, jossa vastaajana on Domenico Politanò. Unionin tuomioistuimen tuomio (toinen jaosto) 8.9.2016. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:C:2016:645.

Asia C-464/15 Admiral Casinos & Entertainment AG vastaan Balmatic Handelsgesellschaft m.b.H ym. Unionin tuomioistuimen tuomio (seitsemäs jaosto) 30.6.2016. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:C:2016:500.

Asia C-542/15 Rikosoikeudenkäynti, jossa vastaajana on Angela Manzo. Unionin tuomioistuimen määräys (seitsemäs jaosto) 28.9.2016. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:C:2016:730.

Asia C-685/15 Online Games Handels GmbH ym. vastaan Landespolizeidirektion Oberösterreich. Unionin tuomioistuimen tuomio (toinen jaosto) 14.6.2017. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:C:2017:452

Asia C-16/16 P Belgian kuningaskunta vastaan Euroopan komissio. Unionin tuomioistuimen tuomio (suuri jaosto) 20.2.2018. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:C:2018:79.

Asia C-49/16 Unibet International Ltd. vastaan Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala. Unionin tuomioistuimen tuomio (ensimmäinen jaosto) 22.6.2017. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:C:2017:491.

Asia C-49/16 Unibet International Ltd. vastaan Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Hivatala. Julkisasiamies Szpunarin ratkaisuehdotus 5 päivänä huhtikuuta 2017. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:C:2017:270.

Asia C-141/16 Stanleybet Malta Ltd ja Mario Stoppani vastaan Agenzia delle dogane e dei Monopoli – Ufficio dei Monopoli per la Lombardia. Unionin tuomioistuimen määräys (seitsemäs jaosto) 20.7.2016. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:C:2016:596.

Asia C-3/17 Sporting Odds Limited vastaan Nemzeti Adó- és Vámhivatal Központi Irányítósa. Unionin tuomioistuimen tuomio (kuudes jaosto) 28.2.2018. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:C:2018:130.

Asia C-79/17 Asia, jonka on pannut vireille Gmalieva s.r.o. ym. Unionin tuomioistuimen määräys (kahdeksas jaosto) 6.9.2018. Tiedote julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:C:2018:687.

Asia C-166/17 Sportingbet PLC ja Internet Opportunity Entertainment Ltd vastaan Santa Casa da Misericórdia de Lisboa ym. Unionin tuomioistuimen määräys (kuudes jaosto) 19.10.2017. Tiedote julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:C:2017:790.

Asia C-375/17 Stanley International Betting Ltd ja Stanleybet Malta Ltd vastaan Ministero dell'Economia e delle Finanze ja Agenzia delle Dogane e dei Monopoli. Unionin tuomioistuimen tuomio (toinen jaosto) 19.12.2018. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:C:2018:1026.

Asia T-601/11 Dansk Automat Brancheforening vastaan Euroopan komissio. Unionin yleisen tuomioistuimen tuomio (viides jaosto) 26.9.2014. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:T:2014:839.

Asia T-721/14 Belgian kuningaskunta vastaan Euroopan komissio. Unionin yleisen tuomioistuimen määräys (toinen jaosto) 27.10.2015. Julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:T:2015:829.

Asia T-238/14 European Gaming and Betting Association (EGBA) ja The Remote Gambling Association (RGA) vastaan Euroopan komissio. Unionin yleisen tuomioistuimen määräys (kolmas jaosto) 26.4.2016. Tiedote julkaistu sähköisessä oikeustapauskokoelmassa. ECLI:EU:T:2016:259.

[Muut lähteet](#)

Ahvenanmaan itsehallintolaki 16.8.1991/1144 (muutokset 29.1.2019 saakka)

Arpajaislaki 2001/1047 23.11.2001 (muutokset 29.1.2019 saakka).

Euroopan komissio, komissio kehottaa jäsenvaltioita noudattamaan EU-oikeutta rahapelien sääntelyssä Lehdistötiedote IP/13/1101, Bryssel 20.11.2013.

Euroopan komissio, komissio lopettaa rikkomusmenettelyjen ja valitusten käsittelyn rahapelien alalla. Lehdistötiedote IP/17/5109 Bryssel 7.12.2017.

Euroopan komissio, komission huomautukset arpajaislain 2016 muutosten johdosta (ilmoitus 2016/0247/FIN), 1.9.2016.

Euroopan komissio, TRIS-tietokanta, http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/fi/search?trisaction=search_detail&year=2018&num=538 tarkistettu 30.1.2019 (komission huomautusten sisältö ei ole julkinen tämän selvityksen valmistuspäivänä 1.2.2019)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/31/EY, annettu 8 päivänä kesäkuuta 2000, tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista ("Direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä") EYVL L 178, 17.7.2000, s. 1—16.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/60/EY, annettu 26 päivänä lokakuuta 2005, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) EUVL L 309, 25.11.2005, s. 15—36

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY, annettu 12 päivänä joulukuuta 2006, palveluista sisämarkkinoilla EUVL L 376, 27.12.2006, s. 36—68.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849, annettu 20 päivänä toukokuuta 2015, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) EUVL L 141, 5.6.2015, s. 73—117

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/302, annettu 28 päivänä helmikuuta 2018, perusteettomien maarajoitusten ja muiden asiakkaiden kansallisuuteen tai asuin- tai sijoittautumispaikkaan perustuvien syrjinnän muotojen torjumisesta sisämarkkinoilla ja asetusten (EY) N:o 2006/2004 ja (EU) 2017/2394 sekä direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti.) EUVL L 60I, 2.3.2018, s. 1—15.

Euroopan parlamentin päätöslauselma 10 syyskuuta 2013 sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla (2012/2322(INI)).

Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (2016 konsolidoitu toisinto) EUVL C 202, 7.6.2016, s. 1—388.

Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 25/2016 vp– HE 132/2016 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta).

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. HE 132/2016, 15.09.2016.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 1 luvun 3 §:n muuttamisesta HE 213/2018, 25.10.2018.

Helsingin käräjäoikeus, välituomio 17/55662 8.11.2017 L 16/30023 BML Group Ltd. Vastaan Suomen valtio/Poliisihallitus (Apple store).

Kilpailu- ja Kuluttajavirasto, Lausunto arpajaislain muuttamisesta 2018 KKV/659/03.02/2018 14.8.2018.

Korkein hallinto-oikeus, 8.5.2007/1160 KHO:2007:28.

Korkein hallinto-oikeus, 7.6.2018/2722 KHO:2018:86.

Korkein oikeus, 24.2.2005/481 KKO:2005:27.

Poliisihallitus, Lausunto Veikkaus Oy:n (ent. Fintoto Oy) esitys sisäministeriölle valvontajärjestelyjen hyväksymisestä, 28.3.2018. POL-2016-17585.

Sisäministeriö, Selvitys Suomen rahapelijärjestelmän vaihtoehtoisista ratkaisumalleista. Julkaisu 12/2015. 13.3.2015.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta, muistio 'ARPAJAISLAIN SEURAAVAN VAIHEEN TOIMEENPANO JA RAHAPELIPOLITIIKKA' 8.5.2018.

Veikkaus Oy, tiedote Co-labs yhteistyöstä 6.7.2017.

Veikkaus Oy, 'LEIA – uusi rahapeliyhtiöiden yhteisyritys perustettu'. Tiedote LEIA-pelikehitysyhteistyöstä 21.11.2018.



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Sisäministeriö PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Inrikesministeriet PB 26, 00023 Statsrådet

www.intermin.fi