

European Gaming and Betting Association

Maarten Haijer
50 Rue Gray
B-1040 Brussels
Belgium

Brussels, 25.10.2021

**KOMMENTIT ARPAJ AISLAIN MUUTOSESITYKSESTÄ EDUSKUNNAN TALOUSVALIOKUNNALLE –
EUROPEAN GAMING AND BETTING ASSOCIATION****JOHDANTO**

European Gaming and Betting Association ("EGBA") kiittää mahdollisuudesta kommentoida Suomen eduskunnan talousvaliokunnalle hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 135/2021 vp).

Kommentoinnille annetun ajan ollessa varsin lyhyt EGBA on keskittynyt niihin ehdotettuihin muutoksiin, joita EGBA pitää kaikkein ongelmallisimpina ja katsoo välttämättömäksi uudelleenarvioida. Näitä ovat etenkin maksuliikenteen estoja ja markkinointia koskevat ehdotukset.

Lähtökohtana on kuitenkin ensin syytä todeta, että perustavaa laatua oleva ongelma lakiesityksessä liittyy puutteeseen arvioida vähemmän rajoittavia ja rahapeliongelmia tehokkaammin estäviä tapoja organisoida rahapelitoimintaa ja siihen tarkoitukseen käytettäviä keinoja. Annettu lakiesitys ilmentää hallituksen tavoitetta ainoastaan vahvistaa kansallista rahapelimonopolia täysin ilman vähemmän rajoittavien vaihtoehtojen kartoitusta vastoin vakiintuneita EU-oikeuden periaatteita. Hallituksen esityksen jaksossa 5 "Muut toteuttamismuutokset" todetaan vain, että *"Valmistelun lähtökohtana on ollut hallitusohjelman ja hankkeen toimeksiannon mukaisesti yksinoikeusjärjestelmän säilyttäminen ja sen vahvistaminen. Tämän vuoksi esitykseen ei sisälly tarkempaa selvitystä vaihtoehtoisista rahapelijärjestelmistä, kuten lisenssijärjestelmästä."*¹

Annetussa lakiesityksessä ei siten pyritä rahapelaamiseen liittyvien riskien ja mahdollisten ongelmien estämiseen paremmin soveltuvin, toteuttamiskelpoisemmin tai merkittävästi kohtuullisemmilla kustannuksilla toteutettavin keinoin, joista on positiivista kokemusta useista EU:n jäsenmaista. Hallituksen esityksessä on samalla sivuutettu EU-oikeudellinen edellytys rajoittaa EU:n perusoikeuksia mahdollisimman vähän. Näistä lähtökohdista arvioiden annettu hallituksen esitys on jo sinänsä ongelmallinen EU-oikeuden sallittavuuden ja sen käytännön toteuttamiskelpoisuuden kannalta. Tätä kysymystä käsitellään seuraavassa ennen yksityiskohtaisempia kommentteja ehdotettuihin säännöksiin.

1 EGBA:n yksityiskohtaisemmat kommentit annetusta hallituksen esityksestä**1.1 Rahapelimonopolin ylläpitämiselle ei ole nykytilanteessa tarvetta eikä perusteita**

EGBA katsoo, että Suomessa on tarve rahapelitoimintaa koskevan lainsäädännön päivittämiselle. Monopolin vahvistamisen sijaan olisi kuitenkin ollut tärkeämpää ottaa huomioon vallitsevat digitaaliset realiteetit ja olemassa olevat teknologiat sekä modernisoida arpajaislakia nykyajan

¹ HE 135/2021 vp, s. 79.

vaatimuksia vastaavaksi. Monopoli ja sen vahvistamiseksi hallituksen esityksessä ehdotetut kiellot, velvoitteet ja rangaistukset ilmentävät varsin vanhanaikaista ajattelua ja lähestymistä mahdollisten peliongelmien ratkaisemisessa.

Viimeisen 15 vuoden aikana saatu kokemus rahapelien sääntelystä muissa Euroopan maissa on johtanut yksityisoikeusjärjestelmien lakkauttamiseen ja siirtymiseen lisensointijärjestelmiin. Ainoastaan Suomessa ja EU:n ulkopuolisessa Norjassa toimii monopolijärjestelmä, joskin kummankin osalta monopolijärjestelmien laillisuus on herättänyt laajaa keskustelua. Lisenssijärjestelmiin siirtyminen muissa EU:n jäsenmaissa ei ole johtanut kasvaviin peliongelmiin ja toisaalta on selvää, että Suomen monopolijärjestelmä ei ole johtanut peliongelmien vähentymiseen.

Huolimatta siitä, että rahapelimonopolin tarkoituksena esitetään pelaajien suojelemista pelihaitoilta, lakiesityksessäkin viitattu data osoittaa, että Suomessa 3 %:lla väestöstä on peliongelmiä. Vastaavasti esimerkiksi Espanjassa peliongelmaisia on väestössä vain 0,3 %, vaikka käytössä on ns. monilisenssijärjestelmä ja pelaajien suhteellinen määrä väestöstä korkeampi kuin Suomessa. Lisenssijärjestelmä myös lisää kanavointia säänneltyyn pelitarjontaan, jota nyt esitetään perusteena monopolin vahvistamiselle. Esimerkiksi Tanskassa pelaajien prosenttiosuus ulkomaisilla nettisivuilla laski 28 %:sta (2012) 8 %:iin (2019).² Samoin Ruotsissa vuoden 2019 sääntelyuudistus ja markkinoiden vapautuminen yksityisille rahapeliyrityksille³ ovat johtaneet huomattavaan laskuun ruotsalaisten pelaamisessa kansainvälisillä pelisivustoilla, ts. laskua on ollut 56 %:sta (2016) 15 %:in (2020).⁴

Sen lisäksi, että arpajaislain muuttamisen yhteydessä on jätetty käyttämättä mahdollisuus nykyaikaistaa rahapelitoimintaa ja avata markkinoita säännellylle toiminnalle ja kilpailulle Suomessa, lakiesityksessä on hyvin rajallisesti arvioitu ehdotusten sallittavuutta EU-oikeuden ja vakiintuneen EU:n tapauskäytännön periaatteiden näkökulmasta. Johdannossa todetusti vaihtoehtoja monopolille ei ole arvioitu lainkaan, mikä on perustavaa laatua oleva puute. Lainsäädännön on täytettävä tietyt edellytykset ollakseen hyväksyttävä ja perusteltu. Näitä edellytyksiä käsitellään tiivistetysti seuraavassa.

Yleisen oikeusvarmuuden periaatteella on perustavaa laatua oleva merkitys EU-oikeuden järjestelmässä ja säädettävän lain on taattava oikeusvarmuus. EU-kansalaisten ja EU:n alueelle sijoittautuneiden yritysten tulee voida luottaa siihen, että heitä sitovat voimassa olevat lait ovat päteviä. Laajimmassa merkityksessään oikeusvarmuus merkitsee oikeuskäytännön mukaan sitä, että EU:n lainsäädännön tulee olla yksiselitteistä ja sen soveltamisen tulee olla ennustettavaa kaikille niille, jotka ovat sen alaisia. Hallituksen esityksessä ehdotettuihin säännösmuutoksiin sisältyy useita oikeusvarmuuden kannalta epäselviä seikkoja ja tulkinnallisuuksia.

Suhteellisuusperiaate on yhtäältä kaikille EU:n jäsenvaltioille yhteinen yleinen oikeusperiaate, mutta toisaalta se on myös EU:n perussopimukseen sisältyvä periaate, jota on täsmennetty useissa Unionin tuomioistuimen oikeustapauksissa.⁵ Oikeuskäytännön mukaan rajoitus on suhteellisuusperiaatteen mukainen ainoastaan, jos se on tarkoitukseen soveltuva ja välttämätön. Muussa tapauksessa rajoitus ei ole oikeasuhteinen eikä siten perusteltu.

Rahapelejä koskevissa Unionin tuomioistuimen päätöksissä on edelleen täsmennetty hyväksyttäviä perusteita sääntelyn oikeuttamisperusteiden ja suhteellisuuden vaatimuksen osalta. Jotta EU:n perusoikeuksia rajoittava kansallinen laki olisi sallittu on kansallisen lainsäätäjän pystyttävä tarkasti

² Kanavointi Tanskan säännellyille nettipelien markkinoille kasvoi 72 %:sta (2012) 92 %:in (2019); Ks. Report on illegal gambling, Danish Gambling Authority (2020), s. 14 https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2020-02/Report%20on%20illegal%20gambling%202019%20UK%20version_1.pdf

³ Vuoden 2019 alussa Ruotsissa siirryttiin verkkorahapelien tuottamisessa lisenssijärjestelmään.

⁴ Ks. http://www.bos.nu/wp-content/uploads/2020/04/Final_en_BOS_28april-1.pdf, s. 10.

⁵ Esim. Asia C-212/08 *Zeturf*, Asia C-347/09 *Dickinger ja Ömer*, Asia C-124/97 *Läärä*, Asia C258/08 *Ladbrokes*, ja Asia C-156/13, *Digibet Ltd ym.*

osoittamaan, mitä rajoituksella on tarkoitus suojata (esim. yleinen etu), ja lisäksi sen, että kyseistä suojaa tosiasiallisesti tarvitaan.⁶

Taloudellinen syy (ml. rahapeliin tuotto), vaikka sitä käytettäisiin yleishyödylliseen tarkoitukseen, ei ole hyväksyttävä peruste EU:n perusoikeuksien rajoittamiselle. Taloudellinen tuotto ei ole saa olla rajoituksen todellinen syy.⁷

EU:n oikeuskäytännössä on asetettu myös kiistaton edellytys, jonka mukaan rahapelejä koskevan säännösten on vastattava perusteltuihin tavoitteisiin johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti sekä laajentamatta rajoituksia enemmän, kuin on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi. Mikäli säännös ei vastaa tavoitteisiin johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti ja jos viranomaisvalvonta sallii toiminnan laajentamisen enemmän, kuin on välttämätöntä, kyseinen säännös on EU-oikeuden vastainen.⁸

EU:n perusoikeuksien ja vapauksien toteutuminen tulee myös taata jokaisessa EU:n jäsenvaltiossa. Suomessa kansalliseen lakiin perustuva rahapeli monopolilla rajoittaa EU:n oikeuskäytännössäkin todetusti Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ("SEUT") 49 artiklan sijoittautumisoikeuteen kuuluvaan ammatin- ja yritystoiminnanharjoittamista jäsenvaltiossa.⁹ Edelleen kansallinen rahapeli monopolilla rajoittaa SEUT 56 artiklan mukaista vapautta tarjota palveluja toisessa EU:n jäsenmaassa. SEUT 63 artiklalla taataan pääomien vapaa liikkuvuus EU:ssa. Näitä EU:n perussopimusten mukaisia perusoikeuksia voi rajoittaa vain, kun EU:n oikeuskäytännössä muotoutuneet kriteerit täyttyvät. Muissa tapauksissa kansallinen laki on EU-oikeuden ja sitä tulkitsevan oikeuskäytännön perusteella laitton.

EU:n vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan esimerkiksi palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitukset voivat olla perusteltuja vain, jos seuraavat kumulatiiviset kriteerit täyttyvät:

- (i) rajoituksia voidaan perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä (esim. kuluttajansuoja, petosten ehkäisy ja ongelmapelaamisen ehkäiseminen tai ongelmapelaamiseen houkuttelu);
- (ii) rajoitukset ovat omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän toteuttamisen;
- (iii) rajoitukset eivät ylitä sitä, mikä on tarpeen päämäärän saavuttamiseksi; ja
- (iv) rajoituksia sovelletaan ilman syrjintää.

Edellä edistetyn perusteella ehdotettu arpajaislain muutos on ongelmallinen. Hallituksen esitys arpajaislain muuttamiseksi sisältää hyvin vähän EU-oikeuden ja tapauskäytännön arviointia, joskin sitä on jonkin verran pyritty lisäämään luonnosesitykseen verrattuna. Ehdotukseen ei myöskään sisälly monopolin sallittavuuden arviointia nykytilanteessa ja dynaamisessa ympäristössä eikä yksittäisten ehdotusten huolellista ja tarkkaa arviointia EU-oikeuden näkökulmasta.

Edellä esitetyn perusteella yhteenvetona EGBA toteaa, että lakiesitys valitettavasti kärsii perustavaa laatua olevista puutteista, joista seuraa lakiesityksen olevan monilta osin EU-oikeuden ja vakiintuneen Unionin oikeuskäytännön vastainen.

- Lakiesityksestä puuttuu tosiasiallinen EU-oikeuden edellyttämä suhteellisuusperiaatteen mukainen arviointi.
- Lakiesityksestä puuttuu vähemmän rajoittavien keinojen arviointi sekä ylipäänsä vaihtoehtojen arviointi.

⁶ Ks. esim. Asia C-390/12 *Pfleger and Others*, 30.4.2014, kohta 53.

⁷ Ks. esim. Asia C-67/98, *Zenatti*, kohta 36.

⁸ Ks. Asia C-186/11 ja C-209/11, *Stanleybet/OPAP*, kohta 36. Myös Esiselvitys s. 89.

⁹ Asia C-124/97, *Läärä*.

- Lakiesityksestä puuttuu monopolin sallittavuuden arviointi ottaen huomioon nykytilanne sekä ehdotetut muutokset.

Tasapaino EU:n perusvapauksien ja oikeuksien sekä rahapelitoiminnan rajoittamisen välillä on arvioitava huolellisesti. Vaihtoehtojen arviointi tiukan monopolin ylläpitämisen sijaan on tärkeää etenkin, kun sama tai vähintään sama suojan taso (ottaen huomioon mm. kuluttajansuoja, pelihaittojen ehkäisy sekä rikosten ja petosten ehkäisy) voidaan saavuttaa myös merkittävästi vähemmän rajoittavalla lisenssijärjestelmän käyttöönnotolla.

Muista Euroopan maista saatu kokemus osoittaa, että lisenssijärjestelmä voidaan perustaa sellaisin ehdoin, joita soveltaen on mahdollista saavuttaa tavoitellut päämäärät ongelmapelaamisen ehkäisemisessä ja rikollisuuden torjunnassa. Monopolin ylläpitäminen ja vahvistaminen eivät siten enää nykytilanteessa ole perusteltuja keinoja tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi. Lisäksi ehdotettujen muutosten, kuten maksuliikenteen estojen käytännön toteutuksesta, kustannuksista ja vaikutuksista ei ole hallituksen esityksessä pystytty antamaan luotettavia arvioita, vaan useissa kohdin tyydytään toteamaan, että arvioita ei pystytä tekemään. Näin ollen arpajaislain muuttaminen on ehdotettu toteutettavaksi keinoilla, jotka ovat kyseenalaisia EU-oikeudellisen sallittavuuden, käytännön toteuttamiskelpoisuuden ja vaikuttavuuden näkökulmasta.

1.2 Maksuliikenteen estoja koskevat ehdotukset

62 l § - Maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskeva kieltö

Arpajaislakiin ehdotetaan uutta 62 l §:ä, joka koskee maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskevaa kieltoa eli maksuliikenteen estoja monopolin ulkopuolisten rahapeliyhteisöjen maksuliikenteen osalta. Tavoitteena esitetään, että monopolin ulkopuolisten rahapelien saavutettavuutta rajoittamalla ehkäistäisiin ja vähennettäisiin rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja ja samalla tuettaisiin monopolin toimintaedellytyksiä. Lakiesityksen mukaan pankkien ja muiden maksupalveluntarjoajien tulisi estää rahapelaamiseen liittyvä maksuliikenne ns. estolistalle asetettujen rahapeliyhtiöiden osalta. Tämä lisää merkittävästi maksupalveluntarjoajien velvollisuuksia ja niille aiheutuvia kustannuksia, joita ei ole edes kyetty lakiesityksen yhteydessä luotettavasti arvioimaan. Ehdotettu kieltö koskisi kaikkia maksutapahtuman toteuttamisen muotoja ja kaikkia Manner-Suomessa maksupalveluja tarjoavia toimijoita sijoittautumispaikasta riippumatta. Ehdotuksella rajoitettaisiin oleellisesti vapaata palvelujen tarjoamista ja elinkeinonharjoittamista EU:n sisämarkkinoilla sekä pääomien vapaata liikkuvuutta.

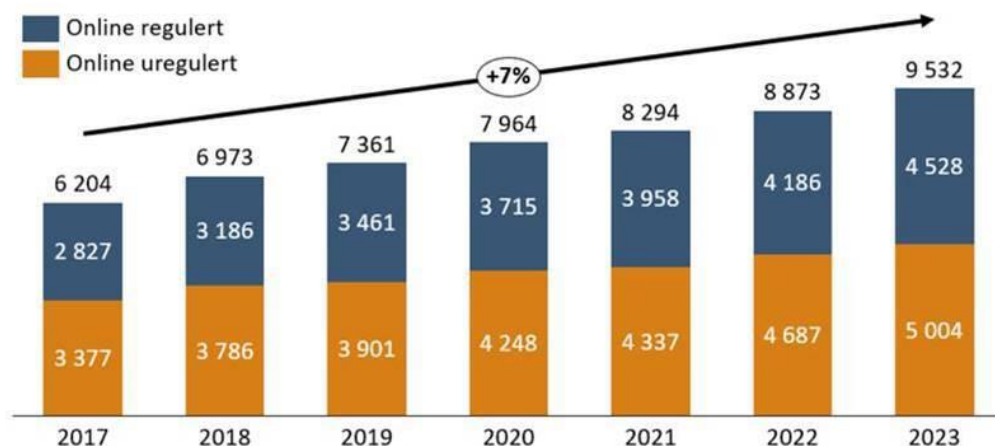
Jotta ehdotettu rajoitus olisi EU-oikeuden mukainen on sen perustuttava lailliseen oikeuttamisperusteeseen (esim. ongelmapelaamisen ehkäiseminen), oltava omiaan takaamaan em. päämäärän toteutuminen, oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, mutta ei saa mennä yli sen mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi. Rajoituksia ei saa laajentaa enemmän kuin on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi.

EGBA arvostaa lakiehdotuksen tavoitetta suojella kuluttajia sekä estää rahapelaamisen mahdollisesti aiheuttamia haittoja. Maksuliikenteen estoja koskevat toimenpiteet ovat muissa maissa osoittautuneet tehottomiksi eikä niiden avulla ole saavutettu asetettuja kuluttajansuojan tavoitteita. Toisin sanoen, estoilla ei ole voitu toteuttaa samoja tavoitteita, joilla hallituksen esityksessä nyt pyritään perustelemaan kyseisten rajoitusten sisällyttämistä kansalliseen lakiin.

Kokemukset muista EU- ja ETA-alueen maista ovat osoittaneet, että maksuliikenteen estot ovat haitallisia ja tehottomia välineitä pyrkimyksessä kanavoida pelaajia säännellyille markkinoille. Esimerkiksi Norja ainoana toisena Euroopan valtiona, joka tällä hetkellä ylläpitää rahapelien osalta online-monopolia, yritti panna täytäntöön maksuliikenteen estoja koskevaa sääntelyä vuonna 2010,

mutta on joutunut sittemmin useita kertoja muuttamaan kansallista sääntelyä pystyäkseen valvomaan valtion monopolia. Norjassa lainsäädännöllä ei ole saavutettu tarkoitettua tavoitetta, vaan päinvastoin online-offshore-pelaaminen on kasvanut viime vuosina, kuten alla oleva grafiikka osoittaa.¹⁰ Kehitystä on selitetty sekä sillä, että pelaajat voivat käyttää vaihtoehtoisia maksutapoja sekä sillä, että maksupalveluntarjoajat voivat helposti ohittaa estoja. Lisäksi viime vuosina yleisenä maailmanlaajuisena trendinä on ollut mobiili- ja online-pelaamisen kasvu.

Figur 4: Estimert utvikling i markedet for online pengespill frem til 2023 i nullalternativet. Tall i løpende millioner norske kroner. Kilde: H2 Gambling Capital og Menon Economics, 2018



Norjan nykyisen järjestelmän kielteistä vaikutusta ja maksuliikenteen estoja koskevaa sääntelyä on edelleen kuvattu Norjan kanavointiasteella, jonka H2GC on arvioinut olevan vain 34,6 %. Norjan pelaamista valvovan viranomaisen (Norwegian Gaming Authority) arvion mukaan kanavointiaste on korkeampi, mutta kuitenkin alle 50 %. Maksuliikenteen estot eivät siten ole olleet tehokkaita keinoja kanavoida pelaamista monopolijärjestelmän peleihin.

Norjan monopoli ei myöskään ole saavuttanut tavoitettaan suojella pelaajia tehokkaammin pelihaitoilta, sillä data osoittaa ongelmapelaajien määrän kasvaneen vuodesta 2015 vuoteen 2020 mennessä 34.000:sta 55.000:een ja riskiryhmässä olevien pelaajien osalta 88.000:sta 122.000:een viime vuonna.¹¹ Tuore Bergenin yliopistossa tehty kyselytutkimus rahapelaamisen ongelmista Norjassa¹² osoittaa, että neljä kahdeksasta riski- tai ongelmapelaajan eniten pelaamasta pelitarjouksesta (gaming offer) on valtion monopolin tarjoamia, korkeimmalla sijalla Norsk Tippingin peliautomaatit pelihalleissa (bingo halls), jotka 82,2 % riski- tai ongelmapelaajista mainitsee ongelmalliseksi peliksi. Muiden tuotteiden osalta kyselytutkimus osoittaa, että riski- tai ongelmapelaajien osuus ei ole merkittävästi erilainen monopolin ja ulkomaisten toimijoiden välillä. Online-kasinoiden osalta 36,8 % riski- ja ongelmapelaajista pelaa monopolin pelejä ja 44,4 % ulkomaisten toimijoiden pelejä. Urheiluvedonlyönnin osalta 16,3 % riski- ja ongelmapelaajista pelaa monopolin pelejä ja 24,2 % ulkomaisten toimijoiden pelejä. Online-bingon osalta 46,5 % riski- ja ongelmapelaajista pelaa monopolin pelejä ja 56,2 % ulkomaisten toimijoiden pelejä. Pyrkimys maksuliikenteen estoihin ja monopolin ylläpitäminen eivät ole Norjassa edistäneet niillä tavoiteltua tarkoitusta. Ei ole siten perusteltua olettaa, että Norjassa epäonnistuneet keinot toimisivat yhtään paremmin samojen tavoitteiden saavuttamisessa Suomessa.

¹⁰ Ks. Social Economical Analysis of a Licensing Model for the Norwegian Market, grafiikka s. 17, jossa data perustuu arvioon liikevaihdon kehityksestä vuoteen 2023 saakka. Saatavilla kokonaisuudessaan: [2018-68-Samfunnsøkonomisk-analyse-av-lisensordning-for-pengespill-1.pdf \(menon.no\)](https://www.menon.no/Samfunnsøkonomisk-analyse-av-lisensordning-for-pengespill-1.pdf);

¹¹ Ks. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/GGVdp4/55000-nordmenn-har-spilleproblemer>.

¹² Saatavilla: https://lottstift.no/content/uploads/2020/05/Omfang_av_penge-og_datspillproblemer_i_Norge_2019.pdf, ks. taulukko 5.8.

Yksi maksuliikenteen estoja koskevan sääntelyn pääperusteista hallituksen esityksen mukaan on se, että ulkomaiset online-pelit aiheuttavat kuluttajille enemmän riskiä peliriippuvuudesta verrattuna peleihin, joita monopoli tarjoaa. Syy-yhteyttä suuremman ongelmapelaamisen riskin ja ulkomaisten online-pelien välillä ei kuitenkaan ole osoitettu. Hallituksen esityksessä nimenomaisesti todetaan, että **”Manner-Suomen ulkopuolelle tapahtuva pelaaminen on kasvanut viimeisen viiden vuoden aikana selvästi Veikkaus Oy:n pelikatekehitystä nopeammin [...] Haitat yleisellä tasolla ovat viimeisimmän väestötason tutkimuksen mukaan vähentyneet ja ongelmat pysyneet entisellä tasolla.”**¹³ Tämän jälkeen mainitaan jokseenkin ylimalkaisesti olevan näyttöä siitä, että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisesta pelaamisesta aiheutuvat haitat ovat kasvaneet ja olevan ”viitteitä” siitä, että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisesta pelaamisesta aiheutuvat haitat ovat kasvaneet nopeammin kuin ulkopuolinen pelaaminen itsessään.¹⁴ Edellä todetusti syy-yhteyttä monopolin ulkopuolisen tarjonnan ja peliongelmien välillä ei ole osoitettu.

Saatavilla ei myöskään ole tietoa esimerkiksi maksuliikenteen estojen hyödyllisyydestä mahdollisten pelihaittojen ehkäisyssä, ja arviot niiden hyödyllisyydestä perustuvat teoreettisiin oletuksiin. Hallituksen esityksen mukaan (korostus tässä):

”Tutkittua tietoa ei ole puolesta eikä vastaan siitä, ovatko säännellyn rahapelijärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan rahapelaamisen estotoimet vaikuttavia suorina haittojen ehkäisytoimina. Yksittäisten estotoimien vaikutuksiin kohdentuvaa tutkimusta ei ole. Tutkimusnäytön ollessa vähäistä korostuu teoreettisen arvioinnin merkitys.”¹⁵

Edelleen hallituksen esityksessä tunnustetaan, että estojen vaikutukset eri pelaajaryhmissä vaihtelevat. Estoilla olisi todennäköisesti suurempi merkitys haittojen ehkäisyssä kuin niiden vähentämisessä, koska estoilla on suurempi vaikutus satunnaisiin ja kohtuullisesti pelaaviin pelaajiin. Estoilla voidaan siten vaikuttaa lähinnä pelaajaryhmään, jota ei ole tarvetta suojella pelien aiheuttamilta riskeiltä. Estojen vaikutukset riski- ja ongelmapelaajiin olisivat merkittävästi pienemmät. Edelleen hallituksen esityksessä todetaan, että riski- ja ongelmapelaajien pelikäyttäytymistä on ylipäänsä vaikeampi ohjata.¹⁶ Näin ollen maksuliikenteen estot kohdentuisivat niihin pelaajiin, joiden vuoksi estot eivät ole tarpeellisia eivätkä välttämättömiä. Estot eivät siten pääasiallisesti kohdentuisi niihin pelaajiin, joiden takia sääntely katsotaan välttämättömäksi.

Hallituksen esityksessä myös tunnustetaan maksuestojen kierrettävyys ja vaivattomuus, mutta pitäydytään olettamassa, että **”vain osa pelaajista käytännössä hyödyntäisi kiertomahdollisuutta”**. Tämä kiertomahdollisuutta käyttävä ”osa” pelaajista olisi todennäköisesti juuri riski- tai ongelmapelaajien ryhmä. Esitetyllä sääntelyllä olisi täten varsin rajallinen vaikutus vähentämään rahapelaamisen haittoja. Esitetty säännös ei siten ole omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän toteuttamista. Perustelut esitetyille rajoituksille ovat siten kestävämmät eivätkä täytä EU-oikeuden edellytyksiä asetettaville EU:n perusoikeuksien rajoituksille.

Maksuliikenteen estojen käytännön toteutuksesta ja toimivuudesta ei ole saatavilla luotettavia arvioita. Maksuliikenteen estojen käyttöönottamiseksi on esitelty estolistaa eli ns. mustan listan järjestelmää. Poliisihallitus hallinnoisi estolistaa ja sisällyttäisi listaan rahapelitoimijoita, jotka markkinoivat palveluitaan vastoin arpajaislain säännöksiä (62 §) ja joille Poliisihallitus on antanut asiassa rahapelin toimeenpanoa koskevan päätöksen. Kielto koskisi kaikkia maksutapoja mukaan lukien virtuaalivaluutat.

¹³ HE 135/2021 vp, s. 15, korostus lisätty.

¹⁴ HE 135/2021 vp, s. 15.

¹⁵ HE 135/2021 vp, s. 74.

¹⁶ HE 135/2021 vp, s. 75.

Jos rahapelitoimijat erityisesti ja selkeästi suuntaisivat markkinointiaan mannersuomalaisille kuluttajille, sisällytettäisiin ne mustalle listalle. Täten toimijoille olisi tärkeää ymmärtää, mitkä käytännöt ja liiketoiminnan osa-alueet kuuluvat tähän kategoriaan välttääkseen mustalle listalle joutumisen. Hallituksen esityksestä kuitenkin puuttuvat selkeät kriteerit siitä, mitä markkinointia voidaan pitää erityisesti ja selkeästi Manner-Suomessa kuluttajiin suunnattuna. Hallituksen esityksen perusteella ei voida myöskään selvästi määritellä käytännön tilanteita, jotka olisivat luokiteltavissa ylipäänsä markkinoinniksi ja mikä taas esimerkiksi normaaliksi asiakassuhteiden ylläpidoksi tai yksityishenkilöiden kommunikaatioksi. Hallituksen esitys siten jättää useita erittäin oleellisia oikeusvarmuuteen sekä lain sovellettavuuteen liittyviä kysymyksiä avoimeksi.

EGBA myös huomauttaa, että ehdotetut maksuliikenteen estot ovat ristiriidassa maksupalveluntarjoajien oikeuksien kanssa. Maksuestot loukkaavat palvelujen tarjoamisen ja vastaanottamisen sekä pääoman ja maksujen liikkumisen vapautta, joista säädetään SEUT 56 ja 63 artikloissa. Lisäksi direktiivi (EU) 2015/2366 (PSD2) on tarkoitettu helpottamaan maksupalveluntarjoajien toimintaa ja luomaan yhtenäiset säännöt sisämarkkinoiden maksupalveluille. Direktiivin 35 artiklan mukaan:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että säännöt, jotka koskevat sellaisten toimiluvan saaneiden tai rekisteröityjen maksupalveluntarjoajien pääsyä maksujärjestelmiin, jotka ovat oikeushenkilöitä, ovat objektiivisia, syrjimättömiä ja oikeasuhteisia eivätkä estä pääsyä enempää kuin on tarpeen, jotta voidaan suojautua määrättyiltä riskeiltä, kuten selvitysriskiltä, operatiiviselta riskiltä ja liiketoimintariskiltä, ja suojella maksujärjestelmän taloudellista ja operatiivista vakautta.”

Maksuliikenteen estäminen ilman riittävää perustelua ylittää sen, mikä on tarpeen ja välttämätöntä kielletyn rahapelitarjonnan kontrolloimiseksi. Se myös loukkaa paitsi online-pelien ja vedonlyöntitoimijoiden oikeuksia, myös niiden maksupalveluntarjoajien oikeuksia, joilla on toimilupa ja jotka ovat EU-sääntelyn alaisia, ja jotka oikeutetusti luottavat SEUT artiklojen 56 ja 63 asettamiin EU:n perusvapauksiin tarjotessaan kyseisiä palveluita.

Lisäksi esitettyjen maksuliikenteen estojen vaikutukset maksupalveluntarjoajille ovat merkittävät. Ensinnäkin niille syntyy huomattavia hallinnollisia ja operatiivisia kuluja järjestelmiensä soveltamisessa maksuliikenne-estojen kanssa yhteensopiviksi. Lakiesitystä edeltäneessä vaikutustenarvioinnissa on korostettu, tällä hetkellä ei ole olemassa järjestelmiä, joita voitaisiin käyttää täytäntöön pantaessa esitettyjä maksuliikenteen estoja. Pankkien ja maksupalveluntarjoajien täytyisi kehittää ja ylläpitää uusia järjestelmiä estääkseen rahapelaamiseen liittyvät maksutapahtumat. Lisäksi niillä olisi velvollisuus oma-aloitteisesti seurata mustalle listalle lisättyjä pelialan toimijoita ja ryhtyä toimenpiteisiin maksuliikenteen estämiseksi. Tällainen manuaalinen työ ja monitorointi luonnollisesti aiheuttaisi jatkuvia lisäkustannuksia.

Arvioidut kustannukset, joita ei ole hallituksen esityksessä eritelty, ovat vaihdelleet sadoista tuhansista euroista 3.5 miljoonaan euroon kutakin pankkiryhmää kohden ja muiden maksupalveluntarjoajien kustannukset voivat olla vieläkin korkeampia, koska niillä ei ole pääsyä pankkien asiakastietoihin. Hallituksen esitystä edeltäneen vaikutustenarvioinnin mukaan ehdotetut maksuliikenteen estot lisäisivät Veikkauksen tuloja edunsaajana vuosittain noin 4–12 miljoonalla eurolla ja vuosittaista arpajaisverokertymää noin 1–3 miljoonalla eurolla. Ottaen huomioon varsin pienen Veikkauksen tulonlisäyksen ja sitä vastoin pankeille ja maksupalveluntarjoajille niiden järjestelmän muuttamisesta aiheutuvat suuret ja ennakoimattomat kustannukset sekä kilpailukyvyyn heikkenemisen, ehdotettu toimenpide on kohtuuton eikä täytä oikeasuhteisuuden vaatimusta. On myös todettava, että hallituksen esityksen mukaan ei ole pystytty myöskään ennalta arvioimaan niiden maksupalveluntarjoajien määrää, joihin lakimuutos tosiasiallisesti vaikuttaisi.¹⁷

¹⁷ HE 135/2021 vp., s. 63.

Lisäksi ehdotetuista maksuliikenteen estoista seuraavat elinkeinonharjoittamista rajoittavat vaikutukset ammattipelaajille ja ulkomaisille peliyhtiöille, ovat täydessä epäsuhdassa edes teoreettisesti maksuliikenteen estoilla saavutettaviin hyötyihin pelihaittoja estävinä toimenpiteinä. Näin on etenkin ottaen huomioon, ettei maksuliikenteen estojen vaikutuksista ongelmalliseen rahapelaamiseen ole edellä todetusti näyttöä. Päinvastoin hallituksen esityksessä tunnustetaan maksuestojen kiertomahdollisuus ja helppous, joka todennäköisimmin toteutuu juuri sen suhteellisen pienen pelaajaryhmän kohdalla, jonka vuoksi maksuliikenne-estoja esitetään asetettavaksi.

EGBA:n käsityksen mukaan ehdotukseen liittyy riski, että etenkin EU:n ulkopuoliset maksupalveluntarjoajat lisäisivät vaihtoehtoisten ja sääntelemättömien maksupalvelujen tarjontaa hyvinkin nopeasti mahdollistaen rahansiirrot pelaajien haluamiin kohteisiin, jos maksuliikenteen estot otetaan käyttöön. Lisäksi kuluttajat saattavat kiertää estoja käyttämällä ulkomaisia pankkitilejä sekä ns. verkkolompakoita (online wallets). EGBA pitää todennäköisenä, että maksuliikenteen estot johtavat maksujen siirtymiseen Suomen viranomaisten valvonnan ulkopuolelle. Tällöin ne ovat myös kuluttajansuojan, petosten ehkäisyn, rahanpesun ja suomalaisen verotuksen ulottumattomissa.

EGBA katsoo, että edellä esitetyt seikat huomioiden ehdotetut maksuliikenteen estot eivät ole aiottuun tarkoitukseen soveltuvia keinoja eikä niitä voida pitää EU-oikeuden ja oikeuskäytännön edellyttämällä tavoin perusteltuina. Kuten edellä on kuvattu, ehdotettuja maksuliikenteen estoja ei voida pitää välttämättöminä eikä kohtuullisina välineinä takaamaan kuluttajansuojaa, minkä lisäksi ne loukkaavat selvästi EU:n perussopimusten takaamia perusoikeuksia ja -vapauksia. Lisäksi esityksen käytännön toteutusta eikä vaikutuksia ei ole pystytty ennakolta arvioimaan, joten on perusteetonta olettaa, että maksuestojen avulla voidaan tosiasiallisesti ratkaista ongelmapelaamiseen liittyviä riskejä. Arpajaislakiin ei pitäisi sisällyttää säännöksiä maksuliikenteen estoista.

62 m § - Maksutapahtumien käynnistämisen ja toteuttamisen kieltäminen

Ehdotetun arpajaislain 62 l §:n lisäksi ehdotetaan uutta 62 m §:ää koskien maksutapahtumien käynnistämisen ja toteuttamisen kieltämistä. Pykälän 1 momentissa ehdotetaan säädettäväksi Poliisihallituksen oikeudesta kieltää maksutapahtumien käynnistäminen ja toteuttaminen, jos maksupalveluntarjoaja ei noudattaisi 62 l §:ssä säädettyä kieltä. Poliisihallituksella olisi toimivalta antaa toimijakohtainen kieltopäätös, joka ehdotetun lainkohdan 2 momentin mukaan voitaisiin antaa vasta, kun maksupalveluntarjoajalle on varattu riittävä aika maksuliikenne-eston toteuttamiseen.

Ehdotettu säännös on hyvin tulkinnanvarainen ja omiaan vähentämään oikeusvarmuutta maksupalveluntarjoajien näkökulmasta. Säännökseen ja sen perusteluihin ei esimerkiksi sisälly ohjeistusta siitä, mikä on ”riittävä aika” maksuliikenne-eston toteuttamiselle, jolloin maksupalveluntarjoajalla ei olisi riskiä toimijakohtaisesta kieltopäätöksestä. Poliisihallituksen ensisijaisena keinona mainittuja neuvontaa ja ohjeistusta ei myöskään ole tarkemmin määritelty hallituksen esityksessä, joten on epäselvää mitä ne tarkoittaisivat ja sisältäisivät käytännössä.

62 m §:n kolmannessa momentissa mahdollistettu muutoksenhaku hallinto-oikeuteen on käytännössä merkityksetön. Jo nykyisellään hallinto-oikeudet ovat erittäin kuormittuneita ja niiden käsittelyajat ovat huomattavan pitkiä. Näin ollen esitetty muutoksenhakumahdollisuus, jossa Poliisihallituksen päätöstä on muutoksenhausta huolimatta noudatettava, on toteuttamiskelvoton ja jäisi erittäin todennäköisesti käyttämättä. Ehdotettu säännös ei siten millään muotoa lisää maksupalveluntarjoajien oikeusturvaa eikä oikeusvarmuutta.

1.3 Markkinointirajoituksia koskevat säännösehdotukset

EGBA kannattaa vastuullista markkinointia kaikilta alan toimijoilta ja sen jäsenet ovat sitoutuneet noudattamaan EGBA:n Code of Conduct -sääntöjä.

EU:n oikeuskäytännön valossa on selvää, että mitä enemmän pelihaittoja synnyttävistä peleistä on kyse, sitä helpompi EU:n jäsenvaltion on perustella kansallisessa lainsäädännössä olevia rajoituksia pelien järjestämiseen. Oleellista on pelien haitallisuuden ja markkinoinnin yhteys.

4 § 8 kohta – Markkinoinnin määritelmä

Hallituksen esityksessä ei ole esitetty muutosta arpajaislain 4 §:n 8 kohdan markkinoinnin määritelmään. Kohta on kuitenkin melko suppeasti muotoiltu ja sellaisenaan epäselvä muuttuneessa toimintaympäristössä. Sen osalta tulisi pohtia tarvetta päivittää markkinoinnin määritelmää, jotta se paremmin vastaisi nykyaikaisia markkinoinnin kanavia ja tapoja.

14 b § - Rahapeliin markkinointi

Hallituksen esityksessä ehdotetun arpajaislain 14 b §:n mukaan Veikkauksen monopoli ulotettaisiin myös rahapeliin markkinointiin, jolloin mikään muu taho ei saisi markkinoida rahapelejä. Perusteluna esitetäänkin rahapelaamisen kanavointia Veikkauksen Oy:n toimintaan. Lakiehdotuksella poistetaan kaikilta muilta tahoilta kuin monopoliyhtiöltä mahdollisuus markkinoida pelejä täysin riippumatta pelien haitallisuudesta tai markkinoinnin sisällöstä ja keinoista.

Kyseessä on SEUT 56 artiklan palvelujen tarjoamisen vapauden rajoitus, jonka on täytettävä edellä kohdassa 1.1 esitetyt kriteerit ollakseen sallittu. Muussa tapauksessa ehdotettu rajoitus on EU-oikeuden vastainen. Ei ole mitään EU-oikeudellisesti hyväksyttävää perustetta rajoittaa ei-haitallisen pelin maltillista markkinointia. Oleellista tulisi olla yhteys pelien luonteen (haitallinen tai ei-haitallinen) ja markkinoinnin välillä riippumatta siitä, mikä taho peliä markkinoi tai kenen tarjoamasta pelistä on kysymys. Jos lainsäädännöllisiä toimia rahapeliriskien torjuntaan ja -ehkäisemiseen ehdotetaan, on niiden kohdennettava sellaiseen toimintaan, jossa on tosiasiallisesti riskejä. Markkinoinnin rajoittamisen, mikäli se ylipäänsä katsotaan välttämättömäksi, tulisi nimenomaan perustua markkinoitavan pelin haitallisuuteen ja markkinoinnissa käytettävään sisältöön sekä markkinointikeinoihin. Hallituksen esityksessä ei ole osoitettu, että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliset pelit olisivat haitallisempia kuin Veikkauksen pelit. Siitä huolimatta ehdotettu markkinointia koskeva sääntely on muiden kuin Veikkauksen osalta mahdollisimman rajoittava ja ylittää karkeasti sen, mikä olisi tarkoitukseen soveltuva, kuten yhtenäiset alan markkinointisäännöt asianmukaisin sanktiomahdollisuuksin.

Ehdotetulla 14 §:n 4 momentilla sallittaisiin nykyisen lain mukaan haitallisiksi katsottujen vedonlyönti- ja toto-pelien markkinointi yksinoikeusjärjestelmässä. Hallituksen esityksessä todetaan, että (korostus lisätty):

” Vedonlyöntipelejä ja osaa totopelejä koskeva markkinointikielto on perustunut pelien ominaisuuksiin liittyviin haittariskeihin. Vedonlyönti- ja totopelien arvaukset liittyvät tyypillisimmin urheilu- ja hevosurheilukilpailuihin, minkä johdosta oikean lopputuloksen arvaamisessa pelaajan asiantuntemuksella voi olla suurempi vaikutus arvontaan perustuvissa rahapeleissä. Tällaisiin asiantuntijapeleihin voi liittyä esimerkiksi pelin palkitsevuuteen tai läheltä piti -tilanteisiin liittyviä pelihaittariskejä lisääviä ominaisuuksia. Vedonlyönti- ja totopeleihin liittyvä tiedon ja taidon merkityksen vaikutuksen johdosta niiden pelihaittariski vaihtelee eri pelimuotojen välillä, mutta kyseisten pelien markkinointikielto ehdotetaan poistettavaksi, jotta pelien kanavointi arpajaislain nojalla toimeenpantuihin peleihin mahdollistuisi paremmin.”¹⁸

Veikkauksen aiemmin haitallisina pidettyjen pelien markkinoinnin salliminen on täydessä ristiriidassa tavoiteltuun päämäärään eli pelihaittojen estämiseen nähden. Perusteluna Veikkauksen markkinoinnin laajentamiselle esitetään pelaamisen ja pelitulojen kanavointia Veikkaukselle. Tulojen

¹⁸ HE 135/2021 vp, s. 102.

kanavointi tarkoittaa käytännössä Veikkauksen liikevaihdon kasvattamista. Taloudelliset perustelut eivät kuitenkaan oikeuta EU:n perusvapauksien rajoittamista.

62 d § - Seuraamusmaksu rahapeliin markkinointia koskevien säännösten rikkomisesta

Lopuksi EGBA toteaa lyhyesti, että esitetty seuraamusmaksu rangaistuksena markkinointisääntöjen rikkomisesta on hankalasti toteutettava, kankea ja hyvin tulkinnanvarainen. Hallituksen esityksen perusteluista ei ole saatavissa riittävää tulkinta-apua siihen, milloin ja mille taholle seuraamusmaksu tulisi määrätä. Myös se, milloin Poliisihallituksen näyttökynnys käytännössä ylittyy, on lakiesityksen perusteella epäselvä.

2 Johtopäätökset

Hallitusohjelmassa on valittu selvästi muista EU:n jäsenmaista poikkeava kansallisen rahapeli monopolin ylläpitäminen. Näin on siitä huolimatta, että muista maista saatu kokemus ja tutkimukset osoittavat esimerkiksi lisenssijärjestelmän olevan soveltuvampi ja vähemmän rajoittavampi keino kanavoida pelaamista lisenssin saaneiden pelialan yritysten tarjontaan eli valvottuun tarjontaan. EGBA katsoo aiheelliseksi arvioida, onko EU:n tasolla ainoan kansallisen rahapeli monopolin ylläpitämiselle nykytilanteessa enää hyväksyttäviä perusteita.

Esitys arpajaislain muuttamiseksi on monilta kohdin EU-oikeuden vastainen ja puutteellisesti perusteltu. Ehdotetut muutokset sisältävät kohtuuttoman tiukkoja rajoituksia, jotka eivät kuitenkaan kohdennu ongelmapelaajiin eivätkä siten ole omiaan vähentämään ongelmapelaamista tai sen riskiä. Vaikuttaa siltä, että valituilla keinoilla pyritään lähinnä Veikkauksen monopolin vahvistamiseen ja sen markkina-aseman tukevoittamiseen kanavoimalla kaikin keinoin pelaamista Veikkauksen tarjontaan riippumatta siitä, onko kyseessä haitallinen vai ei-haitallinen pelitarjonta. Monopolin markkinaosuuden kasvattaminen ja liiketoiminnan vahvistaminen eivät kuitenkaan ole EU-oikeuden ja vakiintuneen tapauskäytännön mukaan hyväksyttäviä perusteluja rajoituksille, jollaisia Suomen hallitus esittää.

EGBA katsoo, että Suomessa kuten muissakin EU:n jäsenmaissa rahapelejä tulisi voida pelata kontrolloidussa, turvallisessa ja vähäriskisessä ympäristössä vapaasti kilpailluilla pelimarkkinoilla. Myös Suomen kilpailukyvyyn kannalta on haitallista, että lainsäädännöllä asetetaan tarpeettoman tiukkoja rajoituksia ja velvoitteita yrityksille ja yksityishenkilöille.

Vilpittömästi sinun,

Maarten Haijer



Secretary General
European Gaming and Betting Association (EGBA)