

**Oikeudellinen lausunto notifikaatiovaatimuksista EU:n sisämarkkinoiden
avoimuusdirektiivin nojalla: Tarkastelussa HE 16/2025 vp sisältyvän rahapelilain
kumppanuusmarkkinoinnin kiello ja siihen esitetyt muutokset**

Helsinki, 14.5.2025

1. Johdanto

- 1.1. Asianajotoimisto Legal Gaming Oy ("**Legal Gaming**") on laatinut tämän oikeudellisen lausunnon (jäljempänä "**Lausunto**") Affiliaattien yhteenliittymän 12.5.2025 päivätyn asiantuntijalausunnon liitteeksi. Lausunnossa käsitellään HE 16/2025 vp sisältyvän rahapelilain mukaista rahapelien kumppanuusmarkkinoinnin kielloa ja esitetään oikeudellinen analyysi siitä, onko kiellon kumoamisen myötä tehtävä Euroopan komissiolle rahapelilakiin liittyvä uusi notifikaatio.
- 1.2. Rahapelilakiluonnoksen sisältävä hallituksen esitysluonnos notifioitiin Euroopan komissiolle Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/1535 teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavan menettelyn (jäljempänä "**Sisämarkkinoita koskeva avoimuusdirektiivi**")¹ mukaisesti 1. marraskuuta 2024 ja siihen liittyvä odotusaika päättyi 4.3.2025. Asiassa annettiin hallituksen esitys HE 16/2025 vp, johon liittyvä lähetekeskustelu käytiin eduskunnassa 25.3.2025.
- 1.3. Tämä lausunto käsittelee erityisesti tilanteita, joissa kansalliseen teknisiä määräyksiä koskevaan lakiluonnokseen tehdään muutoksia alkuperäisen notifioinnin jälkeen kansallisen parlamentin lainsäädäntöprosessin aikana ja joissa uudelleen notifiointi ei ole tarpeen. Uudelleennotifioinnin vaatimuksia tarkastellaan affiliaattien yhteenliittymän 12.5.2025 päivätyssä asiantuntijalausunnossa tehtyjen ehdotusten valossa. Nämä ehdotukset koskevat HE 16/2025 vp sisältyvän rahapelilain muuttamista kumppanuusmarkkinoinnin kiellon poistamiseksi ja kumppanuusmarkkinointia harjoittavien toimijoiden tuomiseksi sääntelyn piiriin.

¹Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/1535, annettu 9 päivänä syyskuuta 2015, teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä (EUVL L 241, 17.9.2015, s. 1-15).

2. Sisämarkkinoita koskevan avoimuusdirektiivin mukainen uudelleennotifiointi

- 2.1. Sisämarkkinoita koskevan avoimuusdirektiivin 5 artiklan 1 kohdan mukaan EU:n jäsenvaltioiden on toimitettava Euroopan komissiolle kaikki tuotteiden ja tietoyhteiskunnan palvelujen teknisiä määräyksiä koskevat ehdotukset ennen niiden hyväksymistä osaksi kansallista lainsäädäntöä, mikä luo perustan EU:n notifiikaatiomenettelylle.² Menettelyn tarkoituksena on varmistaa avoimuus ja estää kaupan esteiden syntyminen sisämarkkinoilla.
- 2.2. Rahapelit kuuluvat sisämarkkinoita koskevan avoimuusdirektiivin soveltamisalaan, sillä verkossa toimeenpantavat rahapelit luokitellaan EU-oikeudessa tietoyhteiskunnan palveluiksi. Kaikkiin teknisen sääntelyn luonnoksiin – kuten rahapelien markkinointiin tai kumppanuusmarkkinoinnin kieltämiseen liittyviin säännöksiin – sovelletaan sisämarkkinoita koskevan avoimuusdirektiivin mukaisia notifiikaatiovaatimuksia.
- 2.3. HE 16/2025 vp mukaisen rahapelilain 51 §:n 3 momentin 4 kohtaan ja 52 §:n 1 momentin 14 kohtaan sisältyvä kumppanuusmarkkinoinnin kieltäminen notifioitiin Euroopan komissiolle 1. marraskuuta 2024 sisämarkkinoiden avoimuutta koskevan direktiivin mukaisesti.
- 2.4. On tavallista, että kansalliset parlamentit hyväksyvät parlamentaarisen prosessin aikana teknisiin määräyksiin muutoksia myös sen jälkeen, kun lakiehdotus on notifioitu Euroopan komissiolle. Nämä muutokset eivät useinkaan ylitä sitä kynnysarvoa, joka edellyttäisi uuden notifiokaation tekemistä Euroopan komissiolle. Myös Suomessa eduskunnalle jo annettuihin hallituksen esityksiin sisältyviin lakeihin liittyviä teknisiä määräyksiä on muutettu parlamentaarisen prosessin aikana ilman, että niistä olisi tehty tai tullut tehdä sisämarkkinoiden avoimuutta koskevan direktiivin mukainen uusi notifiokaatio Euroopan komissiolle.
- 2.5. Tästä esimerkkinä voidaan mainita arpajaislain muutos 1284/2021, jolla Suomessa otettiin käyttöön nykyinen rahapelien maksuliikennettä koskeva estomalli. Tämä arpajaislain muutosta koskeva lakiesitys notifioitiin Euroopan komissiolle 23.4.2021 ja notifiokaatioon liittyvä odotusaika päättyi 25.8.2021. Hallituksen esitys HE 135/2021 vp arpajaislain muuttamisesta annettiin tämän jälkeen eduskunnalle 23.9.2021. Eduskuntakäsittelyn aikana valiokuntakuulemisten jälkeen tehtiin maksuliikenteen estämistä koskeviin teknisiin säännöksiin muutoksia.³ Maksuliikenteen estämistä koskevien säännösten osalta HE 135/2021 vp mukaista lakia kavennettiin siten, että maksuestojärjestelmän piiriin otettiin vain rahapelaamiseen liittyvät talletukset maksuestolistalle asetetuille rahapelioperaattoreille pelaajien kotiutusten jäädessä maksuestojärjestelmän ulkopuolelle. Euroopan komissiolle ei tehty muutoksesta

² Tietoyhteiskunnan palvelut on määritelty sisämarkkinoita koskevan avoimuusdirektiivin 1 artiklan 1 kohdan b alakohdassa. Määritelmää käsitellään tarkemmin 8 päivänä kesäkuuta 2000 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2000/31/EY tietoyhteiskunnan palveluja, erityisesti sähköistä kaupankäyntiä, sisämarkkinoilla koskevista tietyistä oikeudellisista näkökohdista (direktiivi sähköisestä kaupankäynnistä) (EYVL L 178, 17.7.2000, s. 1–16).

³ Hallituksen esitys HE 135/2021 koski arpajaislain muuttamista ja sisälsi myös maksuliikenteen estämistä koskevat säännökset. Ehdotusta käsiteltiin eduskunnassa laajasti, ja siihen saatiin lausunnot eri valiokunnista, kuten hallintovaliokunnasta (HaVM 18/2021 vp), perustuslakivaliokunnasta (PeVL 46/2021 vp), lakivaliokunnasta (StVL 17/2021 vp), valtiovarainvaliokunnasta (TaVL 41/2021 vp) sekä liikenne- ja viestintävaliokunnasta (SiVL 20/2021 vp). Eduskunnan lopullinen vastaus annettiin asiakirjalla EV 226/2021.

uutta notifiikaatiota, ja laki hyväksyttiin eduskunnassa 22.12.2021. Tällä muutoksella ei asetettu uusia rajoituksia unionissa rajat ylittävälle palvelujen tarjoamiselle, vaan vähennettiin niitä notifioituun lakiluonnokseen verrattuna. Tilanne on analoginen tässä lausunnossa tarkasteltuun kumppanuusmarkkinoinnin kiellon purkamiseen nähden.

- 2.6. Jos kansallisiin lakiehdotuksiin, mukaan lukien niihin sisältyvät tekniset määräykset, tehdään merkittäviä muutoksia, Euroopan komissiolle sisämarkkinoita koskevan avoimuusdirektiivin mukainen uudelleennotifiointi voi olla tarpeen. Uuden notifiikaation tekemisestä säännellään sisämarkkinoiden avoimuutta koskevan direktiivin 5 artiklan 3 kohdassa, jonka mukaan:

"Jäsenvaltioiden on toimitettava teknistä määräystä koskeva ehdotus uudelleen komissiolle tämän kohdan ensimmäisessä ja toisessa alakohdassa mainituin edellytyksin, jos ne tekevät ehdotukseen sellaisia huomattavia muutoksia, jotka muuttavat sen soveltamisalaa, lyhentävät alun perin suunniteltua soveltamisaikataulua, lisäävät eritelmiä tai vaatimuksia taikka tiukentavat niitä.

- 2.7. Euroopan unionin tuomioistuin (jäljempänä "EUT") on vahvistanut oikeuskäytännössään, erityisesti asiassa C-307/13 (*Ivansson ym.*)⁴, että jos kansallisen teknisen toimenpiteen soveltamisaikataulua muutetaan huomattavasti määräaika lyhentäen, kyseisestä teknistä määräystä koskevasta ehdotuksesta on tehtävä komissiolle uusi ilmoitus sisämarkkinoiden avoimuutta koskevan direktiivin 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Lisäksi EUT on korostanut tapauksessa, että velvoite ei koske ainoastaan muutoksia, joilla lyhennetään täytäntöönpanoaikataulua, vaan myös kaikkia teknisen määräyksen luonnokseen tehtäviä muutoksia, jotka johtavat teknisen määräyksen soveltamisalan merkittävään muuttumiseen, uusien eritelmien tai vaatimusten lisäämiseen tai rajoittavampien puitteiden asettamiseen.⁵
- 2.8. Sisämarkkinoiden avoimuutta koskevan direktiivin 5 artiklan 3 kohdan sekä EUT oikeuskäytännön mukaan notifiikaatio on tehtävä uudelleen, kun edellä kuvattu kynnsarvo täyttyy.⁶ Jos tekniseen määräykseen tehdyt muutokset ovat vähäisiä, ne eivät vaikuta olennaisesti säännösluonnoksen keskeisiin osiin eivätkä luo rajoittavampia puitteita, joista todennäköisesti aiheutuisi kaupan esteitä, uutta notifiikaatiota ei edellytetä. Uudelle notifiikaatiomenettelylle asetetun kynnsarvon tarkoituksena on minimoida jäsenvaltioille aiheutuva tarpeeton hallinnollinen taakka tapauksissa, joissa teknisiin määräyksiin tehdyt muutokset eivät vaikuta merkittävästi säännöksen sisältöön tai täytäntöönpanoon kansallisella tasolla.

⁴ EUT, asia C-307/13 *Ivansson ym.*, tuomio 10.7.2014, ECLI:EU:C:2014:2058.

⁵ EUT, asia C-307/13 *Ivansson ym.*, tuomio 10.7.2014, ECLI:EU:C:2014:2058, kohdat 14 ja 46.

⁶ Ks. EUT:n oikeuskäytäntö edellä. Tämä tulkinta saa vahvistusta myös oikeustieteellisestä tutkimuksesta. Ks. myös *Concise European Data Protection, E-Commerce and IT Law*, kolmas painos, SKU: 10058939-0002, toim. Serge Gijrath, Simone van der Hof, Arno R. Lodder ja Gerrit-Jan Zwenne, luku 13: "Directive 2015/1535/EU – Information Provision on Technical Regulations Directive," kirjoittanut Kees Stuurman.

3. Rahapelilakiluonnokseen ehdotettujen muutosten uudelleennotifiointivaatimusten arviointi

- 3.1. Affiliaattien yhteenliittymä on ehdottanut muutoksia HE 16/2025 vp sisältämään rahapelilakiin, joiden tarkoituksena on poistaa siinä oleva kumppanuusmarkkinointia koskeva kielto. Ehdotetut muutokset koskevat lain 51 §:n 3 momentin 4 kohtaa ja 52 §:n 1 momentin 14 kohtaa, sekä vastaavia kohtia yksityiskohtaisissa perusteluissa. Näitä säännöksiä voidaan muuttaa useilla eri kumppanuusmarkkinoinnin sallivilla tavoilla.
- 3.2. Kyseiset muutokset ovat luonteeltaan oikeudellis-teknisiä. Ne eivät kuulu sisämarkkinoiden avoimuutta koskevan direktiivin 5 artiklan 3 kohdan poikkeuksen soveltamisalaan, eivätkä siten edellytä uutta notifikaatiota Euroopan komissiolle. Sisämarkkinoiden avoimuutta koskevan direktiivin 5 artiklan 3 kohdan mukaan notifikaatio on tehtävä uudelleen ainoastaan edellä kuvatun kynnysarvon ylittyessä.⁷ Ehdotetut muutokset HE 16/2025 vp mukaiseen rahapelilakiin kumppanuusmarkkinoinnin kiellon poistamiseksi: (i) eivät muuta teknisten määräysten soveltamisalaa millään tavoin, ii) eivät lyhennä alun perin suunniteltua täytäntöönpanoaikataulua eivätkä vaikuta aikatauluun millään muullakaan tavoin, iii) eivät lisää kumppanuusmarkkinointiin liittyviä vaatimuksia ja iv) eivät tiukenna lainsäädäntöä.
- 3.3. Notifikaatiomenettelyn tarkoituksena on varmistaa, ettei sisämarkkinoilla synny kaupan esteitä. HE 16/2025 vp mukaiseen rahapelilakiin sisältyy 51 §:n 3 momentin 4 kohdan ja 52 §:n 1 momentin 14 kohdan mukainen kumppanuusmarkkinointia koskeva kielto. Nykyisessä muodossaan se herättää merkittäviä kysymyksiä sääntelyn yhteensopivuudesta EU-oikeuden kanssa, etenkin SEUT 56 artiklan mukaisen palvelujen tarjoamisen vapauden osalta. Kumppanuusmarkkinoinnin kielltoa voidaan pitää suhteellisuusperiaatteen vastaisena ja kilpailua rajoittavana, koska se suosii epäoikeudenmukaisesti etenkin kotimaisia mediayhtiöitä muiden markkinointia harjoittavien yritysten kustannuksella.
- 3.4. Affiliaattien yhteenliittymän ehdottamilla muutoksilla HE 16/2025 vp mukaiseen rahapelilain 51 §:n 3 momentin 4 kohtaan ja 52 §:n 1 momentin 14 kohtaan poistettaisiin rahapelien kumppanuusmarkkinoinnin kielto. Tämä tarkoittaa mahdollisten esteiden poistamista sisämarkkinoilla käytävään kauppaan ja palvelujen tarjoamiseen, mikä osaltaan edistää rahapelilain EU-oikeuden mukaisuutta. Sisämarkkinoiden avoimuutta koskevan direktiivin 5 artiklan 3 kohdassa säädettyä uudelleen notifiointia koskeva vaatimus ei päde ehdotettuihin muutoksiin.

⁷ EUT, asia C-307/13 *Ivansson ym.*, tuomio 10.7.2014, ECLI:EU:C:2014:2058.