

Sisäministeriö
kirjaamo@intermin.fi
lainsaadantoyksikko_poliisiosasto@intermin.fi
Diaarinumero: SMDno-2019-2239

1
Ta Xbiex, Malta, 4.2.2021

BETSSON GROUP – LAUSUNTO ARPAJAINSLAIN MUUTOSESITYKSESTÄ (7.1.2021)

LAUSUNNON JOHDANTO JA TAUSTA

Betsson Group ("Betsson") kiittää mahdollisuudesta lausua 7.1.2021 annetusta ehdotuksesta arpajaislain ja eräiden siihen liittyen lakien muuttamisesta ("Esitysluonnos"). Sisäministeriö on lähettänyt ehdotuksen lausunnoille. Lausunnot pitää toimittaa sisäministeriölle viimeistään 5.2.2021, joten lausuntoaika on poikkeuksellisen lyhyt.

Betsson on yksi Euroopan suurimmista rahapelejä tarjoavista yrityksistä ja sen emoyhtiö Betsson AB on listattu Nasdaq Stockholm Large Cap listalle. Betssonilla on lisenssejä rahapelien tarjoamiseen 12:ssa EU:n jäsenvaltiossa.¹

Betsson ja sen emoyhtiö ovat tarkasti seuranneet hanketta arpajaislain muuttamiseksi. Koska Betssonia ei kutsuttu 11.11.2020 pidettyyn kuulemis- ja keskustelutilaisuuteen, katsoo Betsson tarpeelliseksi lausua Esitysluonnoksesta.² Betsson haluaa osaltaan auttaa vastuullisen ja tasavertaisen rahapelimarkkinan luomisessa, jossa turvallisia ja laadukkaita pelipalveluita tarjotaan kuluttajille haittoja minimoiden. Siitä syystä mahdollisuus osallistua lainsäädäntöhankkeen valmisteluun on Betssonin näkemyksen mukaan erittäin tärkeää.

Lähtökohtaisesti Betsson pitää hyvänä Suomen hallituksen aloitetta rahapelitoimintaa koskevan lainsäädännön päivittämiselle. Tässä yhteydessä olisi kuitenkin ollut suotavaa ottaa huomioon vallitsevat digitaaliset realiteetit ja olemassa olevat teknologiat. Lisäksi olisi huomioitava, että 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. Arpajaislakihankkeen yhteydessä ei valitettavasti ole käytetty tilaisuutta järjestelmän tosiasialliseen uudistamiseen ja sen selvittämiseen, onko monopolijärjestelmä enää, ylipäänsä tai missä laajuudessa, laillinen. Esitysluonnoksen valmistelun yhteydessä ei ole tehty nykyisen yksinoikeuden ja siihen erottamattomasti liittyvän suhteellisuuden arviointia. Näin on siitäkin huolimatta, että kysymys suhteellisuusperiaatteen täyttymisestä on jo aiemmin aiheuttanut kritiikkiä Suomen monopolijärjestelmää kohtaan. Myös EU:n komissio on tutkinut järjestelmän laillisuutta.

Tasapaino EU:n perusvapauksien ja rahapelitoiminnan rajoittamisen välillä on arvioitava huolellisesti. Vaihtoehtojen arviointi tiukan monopolin ylläpitämisen sijaan on oleellista

¹ Betssonilla on lisenssit esim. Ruotsissa, Tanskassa, Eestissä, Saksassa, Espanjassa, Italiassa ja Maltalla. Betssonilla on lisenssi myös EU:sta eronneessa Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

² Julkisesti saatavilla olevien tietojen perusteella 11.11.2020 pidetty kuuleminen on keskittynyt edunsaajien kuulemiseen sen sijaan, että eri markkinatoimijoita olisi kuultu laaja-alaisesti ja tasapuolisesti perustellun ja koherentin lain valmistelemiseksi.

etenkin, kun sama tai vähintään sama suojan taso (ottaen huomioon mm. kuluttajansuoja, pelihaittojen ehkäisy sekä rikosten ja petosten ehkäisy) voidaan saavuttaa myös lisenssijärjestelmän käyttöönotolla. Muista Euroopan maista saatu kokemus osoittaa, että lisenssijärjestelmä voidaan perustaa sellaisin ehdoin, joita soveltaen on mahdollista saavuttaa tavoitellut päämäärät ongelmapelaamisen ehkäisemisessä ja rikollisuuden torjunnassa.

Huolimatta siitä, että monopolin tarkoituksena esitetään pelaajien suojelemista pelihaitoilta, Esitysluonnoksessakin viitattu data osoittaa, että Suomessa 3 %:lla väestöstä on peliongelmiä. Vastaavasti esimerkiksi Espanjassa peliongelmaisia on väestössä vain 0,3 %, vaikka käytössä on ns. monilicenssijärjestelmä ja pelaajien suhteellinen määrä väestöstä korkeampi kuin Suomessa. Lisenssijärjestelmä myös lisää kanavointia säänneltyyn pelitarjontaan. Esimerkiksi Tanskassa pelaajien prosenttiosuus ulkomaisilla nettisivuilla laski 28 %:sta (2012) 8 %:iin (2019).³ Samoin Ruotsissa vuoden 2019 sääntelyuudistus ja markkinoiden vapautuminen yksityisille rahapeliyrityksille⁴ ovat johtaneet huomattavaan laskuun ruotsalaisten pelaamisessa kansainvälisillä pelisivustoilla, ts. laskua on ollut 56 %:sta (2016) 15 %:in (2020).⁵

Betsson korostaa, että suora dialogi lainsäätäjän ja pelialan toimijoiden välillä olisi välttämätöntä pelihaittojen ja riskien ehkäisyyn soveltuvien keinojen selvittämiseksi. Tätä tarkoitusta varten Betsson olisi halukas esimerkiksi esittelemään lainvalmistelijoille muualla käytössä olevia malleja, joilla pystyttäisiin edistämään vastuullista pelitoimintaa Suomessa. Betssonilla on laaja kokemus eri lisenssijärjestelmissä toimimisesta ja niiden tiukkojen vaatimusten noudattamisesta.

Betssonilla on käytössä myös omat standardivaatimukset liittyen mm. vastuulliseen pelaamiseen ja rahanpesun ehkäisemiseen. Niitä noudatetaan sellaisissakin maissa, joissa lainsäädännölliset vaatimukset ovat Betssonin asettamia standardeja alhaisemmat. Lisäksi Betsson käyttää tiukkoja suojamekanismeja esimerkiksi asiakkaiden tunnistamisessa ja rahanpesun estämisessä. Global Gambling Guidance Group on myöntänyt Betssonille vastuullisen pelitarjonnan sertifikaatin ja European Gaming and Betting Association ("EGBA") ja sen jäsenet, Betsson mukaan lukien, noudattavat toiminnassaan EGBA:n Code of Conduct -sääntöjä. Ne edellyttävät vastuullista ja lainmukaista pelitoimintaa.⁶ Lisäksi Betsson on sertifioitu ISO 27001:2013⁷ vaatimusten mukaisesti vastaavasti kuin esimerkiksi Veikkaus Oy ("Veikkaus").

Betsson katsoo, että Esitysluonnokseen liittyy runsaasti perustavaa laatua olevia ongelmia ja puutteita, joita tiivistetysti ovat seuraavat:

- Useat arpajaislakiin ehdotetut muutokset eivät täytä yleisen oikeusvarmuuden edellytystä.
- Esitysluonnoksesta puuttuu tosiasiallinen suhteellisuusperiaatteen mukainen arviointi.
- Esitysluonnoksesta puuttuu vähemmän rajoittavien keinojen arviointi sekä vaihtoehtojen arviointi.

³ 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

⁴ Vuoden 2019 alussa Ruotsissa siirryttiin verkkorahapeli tuottamisessa lisenssijärjestelmään.

⁵ Ks. http://www.bos.nu/wp-content/uploads/2020/04/Final_en_BOS_28april-1.pdf, s. 10.

⁶ Betsson osallistuu aktiivisesti pelialan itsesääntelyhankkeisiin. Pelialan toimijoiden itsesääntelyn tarkoituksena on varmistaa, että kaikissa toimintamaissa kuluttajia suojellaan ja sitä varten on käytössä soveltuvat keinot.

⁷ ISO 27001:2013 on kansainvälinen standardi ISMS ("Information Security Management System") täytäntöönpanoa varten.

- Esitysluonnoksesta puuttuu monopolin sallittavuuden arviointi ottaen huomioon nykytilanne sekä Esitysluonnoksessa ehdotetut muutosesitykset.
- Edellä mainitut huomioon ottaen, Esitysluonnos on monilta osin EU-oikeuden ja vakiintuneen Unionin oikeuskäytännön vastainen. Lisäksi Esitysluonnos on Suomen perustuslain vastainen.

Edellä esitetty huomioiden arpajaislain muutoksesta Esitysluonnoksen mukaisessa esityksessä muodossa tulisi luopua kokonaan. Mikäli lainvalmistelua kuitenkin jatketaan, olisi lainvalmistelun tapahduttava tarkasti kaikki EU-oikeudesta ja tapauskäytännöstä johtuvat edellytykset sekä perustuslain vaatimukset täyttäen. Etenkin jäljempänä tässä lausunnossa esiintuotujen asiakokonaisuuksien osalta on tehtävä lisäselvityksiä ja arvioita ehdotusten sallittavuudesta, ehdotusten soveltuvuudesta ja oikeasuhteisuudesta tavoiteltuihin päämääriin nähden sekä vähemmän rajoittavista vaihtoehdoista.

Mainittujen ongelmien ja puutteiden selventämiseksi tässä lausunnossa kommentoidaan jäljempänä ensin Esitysluonnosta ja sen perusteita yleisesti. Sen jälkeen tehdään huomiota esitetyistä (i) maksuliikenteen estoista, (ii) markkinointia koskevista muutoksista, (iii) Veikkauksen toiminnasta kilpailuilla pelimarkkinoilla ja (iv) sanktioista.

1 Lausunto

1.1 Rahapelejä koskevan lainsäädännön on täytettävä tietyt edellytykset ollakseen hyväksyttävä ja perusteltu

Yleisen oikeusvarmuuden periaate

Yleisen oikeusvarmuuden periaatteella on perustavaa laatua oleva merkitys EU-oikeuden järjestelmässä. On yleisen oikeusvarmuuden periaatteen vastaista, jos säädettävä laki ei pysty takaamaan oikeusvarmuutta. EU:n oikeuskäytännössä oikeusvarmuuden periaatetta on sovellettu erityisesti vaatimuksena lainkäytön ja hallintotoiminnan ennakoitavuudesta.⁸ Tähän liittyen 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. Oikeusvarmuuden periaatteella on siten erityinen merkitys myös lainsäädännön näkökulmasta.

Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaate on yhtäältä kaikille EU:n jäsenvaltioille yhteinen yleinen oikeusperiaate, mutta toisaalta se on myös EU:n perussopimukseen sisältyvä periaate. Suhteellisuusperiaatetta on täsmennetty useissa Unionin tuomioistuimen oikeustapauksissa.⁹

EU:n perusoikeudet – sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus

Euroopan Unionin toiminnasta tehty sopimus ("SEUT") takaa tietyt perusoikeudet ja -vapaudet EU:n kansalaisille ja EU:n alueelle sijoittautuneille yrityksille. Näitä ovat mm. SEUT 49 artiklan sijoittautumisoikeus ja SEUT 56 artiklan palvelujen tarjoamisen vapaus.

Suomessa kansalliseen lakiin perustuva rahapelimonopoli rajoittaa EU:n oikeuskäytännössäkkin todetusti SEUT 49 artiklan sijoittautumisoikeuteen kuuluvaan

⁸ Ks. esim. Asia 70/83 *Kloppenburg* (1984) ECR 1075, s. 1086, 212–217/80 Asia *Salumi* (1981) ECR 2735, Asia 44/81 *Saksa v. komissio* (1982) ECR 1855 ja Asia 325/85 *Irlanti v. komissio* (1987) ECR 5041, s. 5088, kohta 18.

⁹ Esim. Asia C-212/08 *Zeturf*, Asia C-347/09 *Dickinger ja Ömer*. Asia C-124/97 *Läärä*, Asia C-258/08 *Ladbroke*, ja Asia C-156/13, *Digibet Ltd ym.*

ammatin- ja yritystoiminnanharjoittamista jäsenvaltiossa.¹⁰ Edelleen kansallinen rahapelimonopoli rajoittaa SEUT 56 artiklan mukaista vapautta tarjota palveluja toisessa EU:n jäsenmaassa. 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 laiton.

EU:n vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan esimerkiksi palvelujen tarjoamisen vapaudenrajoitukset 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.

Yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden perusteella voidaan kuitenkin perustella myös syrjiviä rajoituksia.

Rajoitusten on oltava tarkoitukseen soveltuvia ja välttämättömiä

Suhteellisuusperiaatetta on täsmennetty siten, että 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 hyväksyttävistä perusteista etenkin edellä mainittujen (i) oikeuttamisperusteiden ja (ii) suhteellisuuden vaatimuksen osalta. Jotta EU:n perusoikeuksia rajoittava kansallinen laki olisi sallittu on kansallisen lainsäätäjän pystyttävä tarkasti osoittamaan, mitä rajoituksella on tarkoitus suojata (esim. yleinen etu), ja lisäksi sen, että kyseistä suojaa tosiasiallisesti tarvitaan.¹¹

Taloudellinen syy (ml. rahapelien tuotto), vaikka sitä käytettäisiinkin yleishyödylliseen tarkoitukseen, ei ole hyväksyttävä peruste EU:n perusoikeuksien rajoittamiselle. Taloudellinen tuotto ei ole saa olla rajoituksen todellinen syy.¹²

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.¹³

Aiottujen arpajaislain muutosten on täytettävä ainakin edellä mainitut edellytykset, jotta ehdotetut muutokset olisivat EU-oikeuden mukaisia ja sallittuja.

1.2 Esitysluonnoksesta yleisesti

Esitysluonnoksen lähtökohtana on hallitusohjelmassa määritelty tavoite (Esitysluonnoksen s. 4):

¹⁰ Asia C-124/97, *Läärä*.

¹¹ Ks. esim. Asia C-390/12 *Pfleger and Others*, 30.4.2014, kohta 53.

¹² Ks. esim. Asia C-67/98, *Zenatti*, kohta 36.

¹³ Ks. Asia C-186/11 ja C-209/11, *Stanleybet/OPAP*, kohta 36. Myös Esiselvitys s. 89.

"Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelman mukaan rahapelihaittojen hillitsemiseksi rahapelipolitiikalla turvataan Veikkaus Oy:n kanavointikykyinen yksinoikeus ja Veikkaus Oy:n toimintaedellytykset nopeasti muuttuneessa toimintaympäristössä. Lisäksi hallitusohjelmassa todetaan, että rahapelihaittoja torjutaan tehokkaasti ja että rahapelipelaamista ohjataan lailliseen, vastuulliseen ja valvottuun pelitarjontaan."

Sanamuodon mukaan ensisijaisesti tavoitteena on vallitsevan yksinoikeuden toimintaedellytysten turvaaminen ja sen kanavointikyky muuttuneessa toimintaympäristössä. Vasta sen jälkeen mainitaan rahapelihaittojen tehokas torjuminen ja ohjaaminen lailliseen, vastuulliseen ja valvottuun pelitarjontaan.

Toimintaympäristö on muuttunut sikäli, että nettipelaaminen on lisääntynyt samoin kuin muidenkin internetin kautta välitettävien palvelujen tarjoaminen. Samalla pelaaminen Manner-Suomen ulkopuolelle (ml. PAF) on lisääntynyt ja Veikkauksen markkinaosuus on laskenut.¹⁴ Taloudelliset perustelut ja monopolin kaupalliset tavoitteet eivät kuitenkaan ole edellä todetusti hyväksyttäviä perusteita monopolin toiminnalle eivätkä myöskään monopolin vahvistamiseksi ehdotetun lain perusteeksi.

Arpajaislain valmistelutyönä on tehty Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys ("Esiselvitys"), jonka yhteydessä on tehty myös EU-oikeudellista selvitystä.¹⁵ Kyseisessä selvityksessä on arvioitu lähinnä Veikkaus Oy:n kansainvälisen toiminnan hyväksyttävyyttä ja osana tätä selvitystä selostettu EU-oikeuteen ja Unionin tuomioistuimen tapauskäytäntöön perustuvia arviointimenetelmiä ja lainsäädännössä huomioitavia seikkoja. Esiselvityksessä todetaan useiden nyt Esitysluonnoksessa ehdotettujen asiakokonaisuuksien osalta johtopäätöksenä, että "EU-oikeudellisessa selvityksessä todetaan, ettei EU-oikeus yksiselitteisesti kiellä" kyseistä sääntelyä.

Se, että ehdotettua sääntelyä ei yksiselitteisesti ole kielletty, on hyvin kyseenalainen lähtökohta lainsäädännölle. Lainsäätäjän tulee varmistua jo lainvalmistelun varhaisessa vaiheessa, että laki ei ole perusteiltaan epämääräinen ja tai edes mahdollisesti EU-lain vastainen. Kansallinen lainsäädäntö tulee laatia siten, että ei ole epäselvyyttä lain sallittavuudesta ja hyväksyttävyydestä EU-oikeuden ja Unionin tuomioistuimen tapauskäytännön perusteella ja ne huomioiden. Muussa tapauksessa edellä mainittua oikeusvarmuuden periaatetta rikottaisiin jo lainsäädäntövaiheessa.

Kuten Esiselvityksessäkin (s. 70) todetaan "Suomen rahapelijärjestelmä yksinoikeuteen perustuvana järjestelmänä eroaa muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden rahapelijärjestelmistä." Suomessa on muista EU:n jäsenmaista poikkeava rahapelimonopoli, joka jo nykyisellään rajoittaa merkittävästi EU:n perusoikeuksien toteutumista ja jonka laillisuudesta on ollut runsaasti keskustelua jo aiempien rahapelejä koskevien hankkeiden yhteydessä. Myös Euroopan komissio on tutkinut Suomen rahapelimonopolin hyväksyttävyyttä. Tätä taustaa vasten lainsäätäjän on korostetun huolellisesti varmistuttava kaikilta osin, että suunnitellut lakimuutokset ovat sallittuja ja ne perustuvat erittäin huolella tehtyyn arviointiin sekä vähemmän rajoittavien vaihtoehtojen punnintaan.

Esitysluonnos myös nojautuu virheellisesti olettamaan, että nyt ehdotetut muutokset olisivat edelleen sallittuja aiemmin tehtyjen monopolin sallittavuutta koskevien arvioiden perusteella. Käsitely on väärä. Esitysluonnos ei lainkaan huomioi, että EU:n oikeuskäytännön mukaan arvio on tehtävä dynaamisessa ympäristössä ja ottaen huomioon tulevaisuuden kehitys.¹⁶

¹⁴ Esiselvitys esim. s. 11.

¹⁵ Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys, Sisäministeriön julkaisu 2019:25.

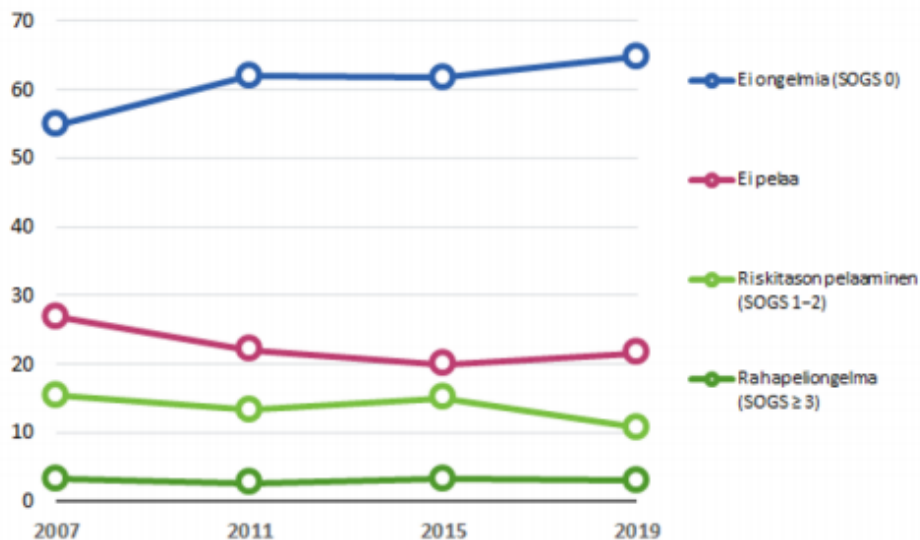
¹⁶ Ks. esim. Asia C-464/15 *Admiral Casinos*, kohdat. 31-32.

Tämä tarkoittaa, että monopolin sallittavuus pitää arvioida muuttuneessa tilanteessa ottaen huomioon ehdotetut säännösmuutokset.

Esitysluonnos ei sisällä tosiasiallista suhteellisuusarviointia. Sen sijaan yhteenvedonmaisesti suhteellisuusarvio esitetään lyhyesti yhdellä lauseella (Esitysluonnoksen s. 43): ”*Esitettyjen säännösten voidaan myös katsoa olevan suhteellisuusperiaatteen mukaisia*”. Varsinaista suhteellisuusarviointia ei siten ole EU-oikeuden edellyttämällä tavoin tehty lainkaan.

Esitysluonnoksesta onkin luettavissa ilmeinen kiire lainvalmistelussa, jota edellä esitetyt virheet ja puutteet ilmentävät. Ennalta päätettyjen päämäärien toteuttamiseksi on esitetty perusteluja, jotka ovat hataria ja jopa ristiriitaisia. Esitysluonnos on keskeneräinen, puutteellisesti valmisteltu eikä siinä esitettäviä ehdotuksia voida objektiivisesti perustella rahapelaamisesta aiheutuvien riskien ehkäisemisellä.

Esitysluonnoksessa (s. 9) todetaan, että ”*Vaikka rahapeliongelman yleisyys ei ole muuttunut, on riskitason rahapelaaminen vähentynyt.*” Asiaa selvennetään THL:n tuoreeseen tilant raporttiin perustuvalla kuviolla 2, joka ilmentää rahapeliongelman kehitystä Suomessa vuosina 2007–2019.



Kuvio 2. Rahapeliongelman ja riskitason rahapelaamisen yleisyys 12 viime kuukauden aikana, osuus vastaajista vuosina 2007–2019 (%). Lähde: THL Tilastoraportti 08/2020.

Kuviosta voidaan tehdä seuraavat päätelmät tarkasteltaessa ajanjaksoa 2015–2019:

- Ei peliongelmaisten lukumäärä/yleisyys on noussut ts. peliongelmissa kärsivien määrä on vähentynyt.
- Ei pelaavien määrä on hiukan lisääntynyt.
- Riskitason pelaaminen on laskenut.
- Rahapeliongelmiensa yleisyys on pysynyt melko samalla tasolla.

Esitysluonnoksessa viitatus H2GC:n tilastojen mukaan vuosina 2015–2019 Manner-Suomen ulkopuolisten peliyhtiöiden markkinaosuus on lisääntynyt 28,2 %:sta 37,1 %:iin. Vastaavasti otettaessa huomioon vain ns. casinopelit ja vedonlyönti, joissa pelitahti on

nopeampi, on ulkomaisten peliyhtiöiden markkinaosuus kasvanut kyseisenä aikana 37,7 %:sta 46,7 %:iin. Samalla nettipelaamisen määrä on kokonaisuutena kasvanut.

Esitettyjen lukujen perusteella näyttää siltä, että ulkomaiset peliyhtiöt ja -ympäristöt ovat vähemmän haitallisia rahapeliongelmiin aiheuttajina kuin Veikkauksen pelit.¹⁷ Näin ollen rahapeliriskien torjunta ja -ehkäiseminen ovat jo lähtökohtaisesti kyseenalaisia perusteluja lakimuutoksille tilanteessa, jossa erityisiä kasvaneita pelaamiseen liittyviä ongelmia ei ole osoitettu. Tilastollisesti voidaan sen sijaan osoittaa, että peliongelmaisten ja riskipelaamisen yleisyys on vähentynyt.

Lisäksi, jos lainsäädännöllisiä toimia rahapeliriskien torjuntaan ja -ehkäisemiseen tehdään, on niiden kohdennettava sellaiseen toimintaan, jossa on tosiasiallisesti riskejä. Esitysluonnoksen selvityksen perusteella ei voida tehdä johtopäätöstä, että Veikkauksen ulkopuolinen nettipelaaminen olisi haitallisempaa tai riskialttiimpaa kuin Veikkauksen pelien pelaaminen.¹⁸ Siten ei ole perusteltua kohdentaa ehdotettuja rajoitustoimia pelkästään muuhun kuin Veikkauksen toimintaan.

Näin ollen kansallisen rahapelimonopolin vahvistaminen hallitusohjelmassa päätetyllä tavalla ja esitetyillä rajoituksilla ei ole perusteltavissa EU-oikeuden mukaisella oikeuttamisperusteella (kuten ongelmapelaamisen ehkäisemisellä).

1.3 Maksuliikenteen estoja koskevat ehdotukset

1.3.1 Maksuliikenteen estot eivät täytä EU-oikeuden vaatimuksia

Esitysluonnoksessa ehdotetaan arpajaislakiin uutta 62 l §:ä, joka koskee maksutapahtuman käynnistämistä ja toteuttamista koskevaa kieltoa eli maksuliikenteen estoja Veikkauksen monopolin ulkopuolisten rahapeliyhteisöjen maksuliikenteen osalta. Tavoitteena esitetään, että monopolin ulkopuolisten rahapelien saavutettavuutta rajoittamalla ehkäistäisiin ja vähennettäisiin rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja. Kielto koskisi kaikkia maksutapahtuman toteuttamisen muotoja ja kaikkia Manner-Suomessa maksupalveluja tarjoavia toimijoita sijoittautumispaikasta riippumatta. Ehdotuksella siten rajoitettaisiin oleellisesti vapaata palvelujen tarjoamista ja elinkeinonharjoittamista.

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. Kuten edellä on todettu, rajoituksia ei saa laajentaa enemmän kuin on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi.

Esitysluonnoksessa esitettyjen perustelujen mukaan em. kriteerit eivät täyty. Esitysluonnoksessa todetaan maksuliikenteen estojen perusteluissa mm. seuraavaa (s. 27-28, korostus lisätty):

”Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisen tarjonnan riskitaso on keskimäärin Veikkaus Oy:n tarjontaa kovempi. Se on tuotepiirteiden osalta kirjavaa ja pitää sisällään osin sellaisia ominaisuuksia, joiden tarjoamisesta on syytä kokonaan pidättäytyä. Kuten arviointiryhmä on muissakin yhteyksissä todennut, haittojen ehkäisyn tavoitteen tulee läpileikkaavasti ohjata koko rahapelitoimintaa. Sellaisia tuotepiirteitä, tuotteita tai muitakaan kanavointikykyä turvaavia pelipiirteitä ei voida sallia, jotka ruokkivat erityisellä tavalla epätervettä pelikäyttymistä.”

¹⁷ Veikkauksen fyysisten pelien osalta on selkeää näyttöä pelihaitoista.

¹⁸ Edelleen on huomattava, että Veikkauksen nettipelit ovat periaatteessa samoja pelejä, joita muut peliyhtiöt tarjoavat. Veikkaus on tarjoaa esimerkiksi samoja NetEntin ja Yggdrasilin pelejä, kuin Manner-Suomen ulkopuoliset toimijat.

”Tutkittua tietoa ei ole puolesta tai vastaan siitä, ovatko säännellyn pelijärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan rahapelaamisen estotoimet vaikuttavia suorina haittojen ehkäisytöinä. Yksityiskohtaisesti erilaisiin estotoimiin kohdentuvaa tutkimusta ei ole.”

”Estojen kierrettävyys ja sen vaivattomuus vaikuttavat estotoimien tehokkuuteen. On kuitenkin oletettavaa, että vain osa pelaajista käytännössä hyödyntäisi kiertomahdollisuuksia. Oma vaikutuksensa pelaajaryhmien käyttäytymiseen on myös sillä, miten kuluttajia informoidaan estojen käyttöönnotosta.”

”Estojen vaikutukset vaihtelevat eri pelaajaryhmissä ja niillä olisi todennäköisesti suurempi merkitys haittojen ehkäisyssä kuin niiden vähentämisessä, sillä **estot vaikuttaisivat todennäköisesti vahvemmin satunnaispelaajiin ja kohtuupelaajiin.** Paljon pelaaviin sekä **riski- ja ongelmapelaajiin kohdentuva vaikutus sen sijaan olisi merkittävästi pienempi.** Tällä on luonnollisesti merkitystä, kun arvioidaan kokonaisvaikutusta haittojen torjumisen näkökulmasta.”

Esiselvityksessä (s. 44) viitataan kyselyyn, johon ovat vastanneet peliongelmiin kärsivät henkilöt. Kyselyyn vastanneiden mukaan rahapeliongelmiin aiheutumisen näkökulmasta ei ole eroa siinä, mikä taho pelin on tarjonnut pelattavaksi.

”Veikkaus Oy:n kivijalka- ja nettipelit sekä ulkomaiset ja PAF:n nettirahapelit olivat aiheuttaneet melko tasaisesti ongelmia kyselyyn vastanneille pelaajille.”

Yllä olevan perusteella voi tehdä johtopäätöksen, että Veikkauksen ja muiden pelejä tarjoavien toimijoiden peleissä ei yleisesti ole eroa pelien turvallisuuden ja peliongelmiin aiheuttamisen (riskien) osalta. Tästä huolimatta Esiselvityksessä johtopäätöksenä esitetään (s. 72) ristiriitaisesti, että *”Manner-Suomen ulkopuoliseen rahapelaamiseen liittyy merkittävässä määrin haittoja”*. Tehty johtopäätös on perusteeton ja päinvastainen Esiselvityksessä mainittujen kyselyiden/tutkimusten tulosten kanssa.

Ehdotetut maksuliikenteen estot eivät täytä EU-oikeuden vaatimuksia ja ovat siten EU-oikeuden vastaisia. Ensinnäkin Esitysluonnoksessa todetaan, että ei ole olemassa kotimaista eikä ulkomaista tutkimustietoa tai muitakaan todisteita siitä, että maksuliikenteen estot vaikuttaisivat oikeuttamisperusteena esitettyyn pelihaittojen ehkäisemiseen tai riski- ja ongelmapelaamiseen.¹⁹ Toiseksi Esitysluonnoksessa todetaan, että maksuliikenteen estojen vaikutus kohdentuisi lähinnä satunnais- ja kohtuupelaajiin. Näiden pelaajien vuoksi ei ole tarvetta eikä siten EU-oikeuden mukaista perustetta ehdotetuille rajoituksille. Kyseessä ei ole oikeuttamisperusteena väitetty riski ongelmapelaamisesta tai tarve sen ehkäisemiselle.

Riski- ja ongelmapelaajiin kohdentuva vaikutus sen sijaan olisi merkittävästi pienempi. Onkin selvää, että maksuliikenteen estot eivät toimenpiteenä sovellu riski- ja ongelmapelaamisen ehkäisemiseen. Tähän vaikuttaa myös rajoituksen kierrettävyys, joka on riski- ja ongelmapelaajien kohdalla todennäköisempää. Esitetty säännös ei siten ole omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän toteuttamista.

Maksuliikenteen estot kohdentuisivat kaikkiin muihin kuin Veikkauksen tarjoamiin peleihin riippumatta pelien luonteesta tai ominaisuuksista. Näin ollen esitetyt perustelut liittyen tuotepiirteisiin ovat merkityksettömiä. Säännösehdotuksen ilmeisenä tarkoituksena on hyväksyä vain Veikkauksen tarjoamat pelit ja rajoittaa mahdollisuuksia pelata mitä tahansa

¹⁹ Esimerkiksi Norjassa maksuliikenteen estot eivät ole toimineet pelaamisesta aiheutuneiden riskien vähentämisessä, vaan lähinnä johtaneet päinvastaiseen kehitykseen. Ks. esim: <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2018-68-Samfunnsøkonomisk-analyse-av-lisensordning-for-pengespill-1.pdf>

muiden pelialan toimijoiden pelejä riippumatta pelien ominaisuuksista tai pelityypistä. Asianmukaista ja kohtuullista olisi kuitenkin arvioida itse pelejä ja niiden mahdollista haitallisuutta ilman, että kaikki muut kuin Veikkauksen tarjoamat pelit kategorisoidaan haitallisiksi ilman perusteita ja arviota.

Tämän perusteella tavoitteena lienee yksinomaan Veikkauksen aseman vahvistaminen varmistamalla, että satunnais- ja kohtuupelaajat pelaavat vain Veikkauksen tarjoamia pelejä. Taloudellinen tavoite ei ole hyväksyttävä peruste ehdotetulle rajoitukselle.

Maksuliikenteen estot ovat Esitysluonnoksessa esitellyn mukaisesti kustannuksiltaan kalliita ja aiheuttavat merkittävää lisätyötä maksupalveluja tarjoavien tahojen ja viranomaisten valvontavelvollisuuden näkökulmasta. Ehdotuksista aiheutuvat kohtuuttoman korkeat kustannukset (ks. jäljempänä) sekä samalla elinkeinonharjoittamista rajoittavat vaikutukset ammattipelaajille ja ulkomaisille peliyhtiöille, ovat täydessä epäsuhdassa edes teoreettisesti maksuliikenteen estoilla saavutettaviin hyötyihin. Kuitenkin ilman mitään yksityiskohtaisia perusteita Esitysluonnoksessa (s. 108) todetaan yleisluontoisesti, että *"Elinkeinovapautteen kohdistuvia rajoituksia voidaan myös pitää oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukaisina."* Pelkkä toteamus ei ole peruste eikä oikeutus ehdotetun kaltaiselle palvelujen vapaata liikkuvuutta ja ammatinharjoittamisen vapautta koskevien EU:n peruseriaatteiden vastaiselle sääntelylle. Suhteellisuus on huolellisesti arvioitava ottaen huomioon vallitsevat tosiseikat ja muuttuneet olosuhteet.

Lisäksi on huomionarvoista, että Esitysluonnosta valmisteltaessa ei ole myöskään arvioitu vähemmän rajoittavia ja/tai vaihtoehtoisia keinoja tavoiteltujen päämäärien saavuttamiseksi. Esitysluonnoksen perustelujaksossa todetaan seuraavasti: *"Lakiin tullaan sisällyttämään rahansiirtojen estot"*. Esityksen samamuoto jo sinänsä osoittaa, että asiaa ei ole alun perinkään aiottu arvioitavan EU-oikeuden edellyttämällä tavalla. Näin ollen maksuliikenteen estojen osalta niiden lainmukaisuutta ja/tai edes soveltuvuutta aiottuun tarkoitukseen ei ole tosiasiallisesti selvitetty.

Maksurajoituksen tai minkään muunkaan teknisen rajoituskeinoon käyttöönotto ei voi perustua Veikkauksen taloudellisten intressien tai sen tuoton turvaamiseen. Sen sijaan toimenpiteiden tarkoituksena on aidosti oltava rahapelaamiseen liittyvien haittojen estäminen.²⁰ Tästä huolimatta nyt ehdotetaan maksuliikenteen estoa keinona, jonka tehokkuudesta ei ole tietoa, mutta jonka todennäköinen vaikutus on Veikkauksen tuoton turvaaminen satunnais- ja kohtuupelaajien pelaamisen kanavoinnilla Veikkauksen peleihin.

Ehdotetut maksuliikenteen rajoitussäännökset eivät ole EU-oikeuden mukaisia ja ne pitäisi poistaa ehdotuksesta. Joka tapauksessa rajoituksen soveltuvuus rahapeleistä aiheutuvien riskien ehkäisemisessä on puutteellisesti selvitetty.

1.3.2 Maksuliikenteen estot ovat ongelmallisia perustuslain ja PSD2-direktiivin näkökulmasta

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu ja 18 §:n mukaan jokaisella on elinkeinonvapaus.

Ehdotetut maksuliikenteen estot rajoittavat yksilön oikeuksia tavalla, jonka perustuslainmukaisuus tulisi selvittää, jos maksuliikenteelle asetettavia estoja halutaan harkita. Maksuliikenteen estot yleensä ja ainakin esitetyssä muodossaan rajoittavat yksilön oikeutta määrätä omaisuudestaan. Esitetyssä muodossaan yksilön täysin laillisten palveluiden käyttö voi estyä tai yksilö voi joutua sopimusrikkomukseen, koska ei pysty tekemään tekemänsä sopimuksen mukaista maksua, jos maksun saaja on eston kohteena joko viranomaisen virheen tai yksittäisen täysin kyseiseen maksuun liittymättömän mainonnan johdosta. Tällaiset rajoitukset ovat mahdollisia (esimerkiksi rahanpesun

²⁰ KKV:n selvitys 4/2019, Rahapelijärjestelmät – Suomi ja muut maat, s. 21.

estämiseen liittyen annettu lainsäädäntö), mutta esitettyjen rajoitusten oikeasuhtaisuus ja kohdistuminen tulisi ennakkollisesti varmistaa. Esitysluonnoksen valmistelun yhteydessä esitettyjen toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta perustuslain näkökulmasta ei selvästikään ole harkittu ja tämä asia pitäisi selvittää, ennen kuin esitystä asiassa voidaan antaa.

Esitysluonnoksessa ei esitetä perusteluja tai selvitystä, miten maksuliikenteen estoista saatavat hyödyt ovat suuremmat kuin maksuliikenteen estojen huomattavat yhteiskunnalliset kustannukset.

Ministeriön omat selvitykset päätyivät kaikkien muiden asiasta esitettyjen tehtyjen arvioiden kanssa samaan lopputulokseen eli siihen, että maksuliikenteen estoista saatavat hyödyt ovat kyseenalaiset. Esiselvityksessä (s. 71) todetaan seuraavasti:

”Maksuliikenteen estäminen (osallistumismaksun maksaminen tai voiton maksaminen) pelaajan ja rahapeliyhtiön välillä vaikuttaisi asiantuntijatapaamisten ja komission selvityksen perusteella olevan myös kierrettävissä, jos arpajaislain vastaisessa rahapelitoiminnassa käytetään esimerkiksi ulkomaille sijoittautuneita maksupalveluntarjoajia.”

Kuten edellä kohdassa 1.3.1 on todettu, Esiselvityksessäkin tunnustetaan, ettei maksuliikenteen estämisellä vaikuteta käytännössä lainkaan ongelmapelaamiseen. Maksuliikenteen estämisellä on ilmeinen haitallinen vaikutus peliongelmaista kärsiville ihmisille, koska maksuliikenteen estojen kiertäminen siirtää pelaamisen kauemmas Suomen kontrollin piiristä ja helpommin kyseenalaisten palveluntarjoajien käyttäjiksi. Kokonaisuudessaan maksuliikenteen estoista saatavat hyödyt ovat hyvin kyseenalaiset. Käytännön kokemuksia asiasta on esimerkiksi Norjasta, jossa maksuliikenteen estäminen ei näytä juurikaan vaikuttaneen ulkomaisten palvelujen käyttöön.²¹

On myös huomattava, että maksuliikenteen estoihin liittyvät käytännön toteutuksen kustannukset ovat huomattavat. Maksuliikenteen toimivuus on nyky-yhteiskunnassa yksi talouden toimivuuden kulmakiviä ja maksutapahtumien kappalemäärät ovat erittäin suuret.

Maksuliikenteen toimivuuden merkitys ilmenee muun muassa PSD2-direktiivissä.²² Direktiivin tavoitteena on parantaa maksuliikenteen toimivuutta ja lisätä kilpailua ja tällä tavoin taata se, että EU-kansalaisilla on käytössään luotettavasti, nopeasti ja pienin kustannuksin toimivat maksupalvelut.

Esitysluonnoksessa ehdotetut maksuliikenteen estot aiheuttavat erittäin suuret kustannukset maksupalvelujen tarjoajille ja heikentävät maksupalveluiden toimivuutta. Esitetyssä muodossaan maksuliikenteen estot ovat todennäköisesti Suomea sitovien PSD2-direktiivin velvoitteiden tai ainakin PSD2-direktiivin tavoitteiden vastaisia.

Esitysluonnoksen mukaan maksuliikenteen estojen käyttöönotosta aiheutuva kustannus maksupalveluiden tarjoajille on arvioitu olevan sadoista tuhansista euroista 3,5 miljoonaan euroon kullekin maksupalvelujen tarjoajalle ja vuosittaiset ylläpitokustannukset satoja tuhansia euroja kullekin maksupalvelujen tarjoajalle. Ehdotuksen mukaan Suomessa toimivia pankkeja on yli 200 ja kansainvälisiä Suomeen maksupalveluja tarjoavia yrityksiä on 800. Tämä tarkoittaa, että maksuliikenteen estoista aiheutuva kertakustannus on 200 miljoonasta eurosta (200.000 euroa x 1.000 maksupalvelun tarjoajaa) 3,5 miljardiin euroon ja ylläpitokustannus on satoja miljoonia euroja vuodessa. Tämän kustannuksen pankit veloittavat epäilemättä palvelu- tai muina maksuina suomalaisilta kuluttajilta ja yrityksiltä. Koska estojen toteuttamiseksi järjestelmän tulee kattaa kaikki maksuliikenne, kustannukset tulevat tavallisten pankkiasiakkaiden maksettaviksi eikä niitä ole käytännössä mahdollista kohdistaa rahapeleihin liittyviin maksuihin. Esitys ei millään tavalla perustele, miten tällaisen

²¹ Esim. <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2018-68-Executive-summary.pdf>

²² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2366 maksupalveluista sisämarkkinoilla.

kustannuksen kohtuuton vyöryttäminen suomalaisille kuluttajille on perusteltua ja suhteessa hyväksyttäviin tavoiteltuihin päämääriin eli pelihaittojen rajoittamiseen.

Maksuestojen hyödyistä, kustannuksista ja haitoista pitäisi tehdä selvitykset, ennen kuin maksuliikenteen estoja voitaisiin edes harkita. Esitysluonnoksen perusteella on ilmeistä, että tällaisia selvityksiä ei ole tehty, joten maksuliikenteen estoja ei pitäisi tästä syystä esittää.

1.4 Markkinointirajoituksia koskevat ehdotukset

1.4.1 Markkinointirajoitukset ovat ongelmallisia EU-oikeuden näkökulmasta

Esitysluonnoksessa ehdotetaan arpajaislakiin aiempaa tiukempia rajoituksia pelien markkinoinnille. Ehdotetun arpajaislain 14 b §:n mukaan Veikkauksen monopoli ulotettaisiin myös rahapelien markkinointiin, jolloin mikään muu taho ei saisi markkinoida rahapelejä. Lisäksi ehdotetaan täsmennettävän sallitun markkinoinnin sisältöä ja keinoja.

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. Niin ikään on selvää, että aggressiivinen markkinointi ja rahapelimonopoli eivät sovellu yhteen EU-oikeuden ja sen perusteella annettujen ratkaisujen valossa.

Myös Betsson kannattaa vastuullista markkinointia kaikilta alan toimijoilta, mihin Betsson on omassa toiminnassaan sitoutunut. Betsson noudattaa EGBA:n Code of Conduct -sääntöjä ja on EGBA:n jäsenenä sitoutunut myös nettipelien markkinointia koskeviin Code of Conduct on Responsible Advertising for Online Gambling -sääntöihin.²³ Lisäksi Malta Gaming Authorityn ("MGA") säännöt edellyttävät vastuullista markkinointia.²⁴

Kilpailu- ja kuluttajavirasto ("KKV") on katsonut selvityksessään Veikkauksen markkinoinnin olevan ennen kaikkea pelaamiseen kannustamista ja pelihaittojen ehkäiseminen ja vähentäminen on jäänyt sivurooliin. KKV:n mukaan Veikkauksen markkinointikäytännöt ovat olleet ristiriidassa sen kanssa, että EU:n mukaan monopoliasemassa oleva yhtiö ei saa yllyttää ja rohkaista liiallisesti pelaamaan. KKV myös muistuttaa, että Poliisihallitus on antanut useita huomautuksia Veikkaukselle arpajaislain rikkomisesta.²⁵ Veikkauksen KKV:n selvityksen mukaan perustellut rahapelien aktiivista markkinointia kanavoimisella, jolla pelaajia houkutellessa kotimaisten arpajaislain nojalla luvallisesti toimeenpantujen pelien ääreen ulkomaisten pelien sijasta ikään kuin Veikkauksen pelit olisivat sellaisinaan vähemmän haitallisia. Veikkauksen väitteiden tueksi ei kuitenkaan ole esitetty tutkimustuloksia tai muita todisteita.

Tätä taustaa vasten on ymmärrettävää, että aggressiivisesta markkinoinnista halutaan siirtyä maltillisempaan ja asiapohjaiseen markkinointiin. Rahapelejä koskevien markkinointisääntöjen selkeyttäminen markkinoinnin sisällön ja keinojen osalta onkin paikallaan.

KKV on pitänyt rahapelien markkinointia koskevia säännöksiä epäselvinä:

"Rahapelien markkinointia koskeva lainsäädäntö on osittain epäselvää. Lainsäädännössä ei ole esimerkiksi määritelty riittävän tarkasti, millainen markkinointi on liiallista tai missä kulkee vihreiden eli vähemmän haitallisiksi

²³ First Pan-European Code On Responsible Advertising For Online Gambling, 28.4.2020, tiedote <https://www.egba.eu/news-post/first-pan-european-code-for-responsible-advertising-for-online-gambling/>; <https://www.egba.eu/uploads/2020/04/200625-EGBA-Code-of-Conduct-on-Responsible-Advertising-for-Online-Gambling.pdf>

²⁴ MGA edellyttää Maltalle sijoittautuneiden pelialan toimijoiden käyttävän myös aktiivisia mekanismeja rikollisuuden ja korruption torjuntaan sekä alaikäisten ja mahdollisesti riskialttiiden pelaajien suojelemiseen pelihaitoilta.

²⁵ KKV:n selvitys Veikkauksen rahapelien markkinointi ja markkinoinnin vastuullisuus; ja KKV:n tiedote asiasta 8.11.2019.

luokiteltujen pelien ja punaisten eli haitallisimmiksi luokiteltujen pelien välinen raja.”²⁶

Esitysluonnoksessa 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.

Merkittävä markkinointia koskeva muutos on ehdotettu arpajaislain 14 b §. Siinä ehdotetaan monopolin ulottamista markkinointiin, joka on huomattavasti rajoittavampi toimenpide kuin sallitun markkinoinnin sisällön ja keinojen täsmentäminen. 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.

Ehdotuksella poistetaan kaikilta muilta tahoilta kuin monopoliyhtiöltä mahdollisuus markkinoida pelejä täysin riippumatta pelien haitallisuudesta tai markkinoinnin sisällöstä ja keinoista. Esitysluonnoksessa tehty ero sallitun ja kielletyn markkinoinnin välillä koskee pelkästään sitä, mikä taho peliä markkinoi. Tällainen erottelu on keinotekoinen eikä sitä voida perustella hyväksyttävillä oikeuttamisperusteilla. 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. Markkinoinnin rajoittamisen, mikäli se ylipäänsä katsotaan välttämättömäksi, tulisi nimenomaan perustua markkinoitavan pelin haitallisuuteen ja markkinoinnissa käytettävään sisältöön sekä markkinointikeinoihin.

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. Ehdotettu markkinointirajoitus on siten EU-oikeudessa ja tapauskäytännössä edellytetyn suhteellisuusperiaatteen vastainen. Ehdotetun markkinointirajoituksen osalta ei ole myöskään tehty arviota vähemmän rajoittavasta vaihtoehdosta.

Toisaalta Esitysluonnoksessa kuitenkin laajennetaan Veikkauksen markkinointimahdollisuuksia kattamaan vedonlyöntipelit ja kaikki toto-pelit, joihin Esitysluonnoksen mukaan liittyy haittariskejä. Esitysluonnoksessa todetaan seuraavasti (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.”

Veikkauksen markkinoinnin laajentaminen on siten täydessä ristiriidassa tavoiteltuun päämäärään nähden. Huolimatta Esitysluonnoksessa todetusta vedonlyöntipelien ja totopelien haitallisuudesta, niiden markkinointi on ehdotettu Veikkauksen osalta sallituksi. Nyt

²⁶ KKV:n selvitys Veikkauksen rahapelien markkinointi ja markkinoinnin vastuullisuus; ja KKV:n tiedote asiasta 8.11.2019.

yhtäältä estetään kaikki markkinointi riippumatta pelityypistä ja niihin mahdollisesti liittyvistä peliongelma riskeistä ja toisaalta laajennetaan monopolin markkinointimahdollisuuksia haitallisemmissa pelityypeissä.

Perusteluna Veikkauksen markkinoinnin laajentamiselle esitetään pelaamisen ja tulojen kanavoittoa Veikkaukselle. Voidaan perustellusti kysyä, onko Esitysluonnoksen tarkoituksena pelkäämistään Veikkauksen tuoton lisääminen ja sallimalla vain Veikkauksen markkinointi tuetaan tätä taloudellista päämäärää. Edellä todetusti taloudelliset perustelut eivät oikeuta EU:n perusvapauksien rajoittamista. Lisäksi on syytä huomioida mainittujen toto-pelien nykyinen huomattavan suuri kanavoitinkyky.

Esityksen perustelut ovat puutteelliset, ristiriitaiset eivätkä ehdotetut rajoitukset ole EU-kriteeristön perusteella sallittuja. Tästä syystä olisi myös olennaista arvioida, onko monopoli ylipäänsä sallittu ehdotettujen muutosten valossa.

1.4.2 Markkinointirajoitukset ovat ongelmallisia perustuslain näkökulmasta

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on elinkeinonvapaus. Kuten Esitysluonnoksesta käy ilmi esitetyt toimet rajoittavat elinkeinonvapautta ja tällä perusteella niiden tulee olla oikeasuhtaisia ja perusteltuja muiden perustuslaissa suojattujen oikeushyvien edistämiseksi. Vastaavasti perustuslain 12 § turvaa sananvapauden, jonka rajoittamisena esitetyt markkinointirajoitukset voidaan myös nähdä etenkin liittyen yksityishenkilöiden toimintaan sosiaalisessa mediassa.

Markkinointirajoitusten osalta esitettyjen toimien oikeasuhtaisuuden perustelu ei ole Esitysluonnoksessa pelkäämistään puutteellinen vaan se on täysin tekemättä. Esitysluonnoksen mukaisten käytännössä hyvin epäselvien markkinointirajoitusten osalta tällaisten perustelujen tekeminen ei näytä myöskään mahdolliselta. Markkinoinnin rajoitukset ovat selvästi perustuslain suojaamien elinkeinonvapauden ja jopa sananvapauden sekä EU-oikeuden palvelujen tarjoamisen ja sijoittautumisvapauden vastaisia.

Esitysluonnoksen kuviosta 2 (ks. edellä kohta 1.2) käy selvästi ilmi, että rahapeliongelmiin määrä ei ole lisääntynyt viimeisen 12 vuoden aikana eikä etenkään viimeisen 5 vuoden aikana, jolloin nettipelaaminen on lisääntynyt. Sen sijaan rahapeliongelmiin kärsivien tai riskiryhmien osuus on tarkastelujaksolla vähentynyt. Tämä on selvä osoitus siitä, että Esitysluonnoksessa ehdotetut markkinointirajoitukset eivät ole välttämättömiä rahapeliongelmiin ehkäisemiseksi, koska nykyinen järjestelmä on vähentänyt rahapeliongelmiä viimeisen 12 vuoden aikana.

Esitysluonnoksessa markkinoinnin kielloilla ei edes väitetä olevan vaikutusta petosten tai rahanpesun estämiseen. Näkyvän markkinoinnin kieltämisellä nykyistä laajemmin on todennäköisesti negatiivinen vaikutus näiden tavoitteiden kannalta, koska suurempi osa rahapelipelaamisesta siirtyy todennäköisesti EU:n ulkopuolelle sijoittuneisiin palveluihin, joissa petos- ja rahanpesuriski ovat huomattavasti EU-maihin sijoittautuneita rahapelien tarjoajia suuremmat. Selvyyden vuoksi todetaan, että Veikkauksen toiminnan ja talouden tukeminen ei ole perustuslain näkökulmasta hyväksyttävä päämäärä.

Esitysluonnoksen mukainen markkinoinnin kieltäminen ei ole välttämätön perustuslain tai EU-oikeuden mukaan hyväksyttävien tavoitteiden kannalta ja on siksi perustuslain ja EU-oikeuden vastainen.

1.5 Veikkaus Oy:n suunniteltu liiketoiminta kansainvälisillä pelimarkkinoilla vääristää tervettä ja toimivaa kilpailua

Esitysluonnoksesta ehdotetaan Veikkauksen toiminnan laajentamista sen perustettavien tytäryritysten kautta. Esityksen lähtökohtana ovat Veikkauksen laajentumissuunnitelmat:

"Veikkaus Oy on suunnitellut uutta liiketoimintaa, jossa se myisi kansainvälisille rahapeli-toimintaa harjoittaville yrityksille digitaalisia pelituotteita ja -palveluita. Veikkaus Oy:n yritysten välinen liiketoiminta on tarkoitus käynnistää viemällä kotimaan rahapeli-toimintaan kehitettyjä pelipalveluita ja -tuotteita kansallisesti toimiville rahapeli-yhtiöille Euroopan alueella."

Tämän perusteella tosiasiallisena vaikuttimena ja perusteena ehdotukselle ovat Veikkauksen suunnittelemat toiminnan laajennukset, joiden kautta Veikkauksen toiminnan turvaaminen ja sen jakamiskelpoisen tuloksen suurentaminen. Edellä on todettu, että taloudellinen perustelu ei ole EU-oikeuden näkökulmasta sallittu rahapeli-monopolin yhteydessä.

Ylipäänsä se, että monopoli tavoittelee markkinaosuutta B-2-B pelimarkkinoilla ja on samaan aikaan ainoa mahdollinen pelien hankkija ko. markkinoilta on hyvin kyseenalainen terveen ja vääristymättömän kilpailun näkökulmasta.

Jos Veikkauksen monopolia laajennettaisiin Esitysluonnoksessa esitetysti siten, että se voi myydä (tytäryhtiöiden kautta) kehittämiään pelejä/muita pelituotteita ja vastaavasti olisi ainoa taho, joka voisi ulkomaisia pelejä/pelipalveluita tarjota Manner-Suomessa, kilpailu olisi jo lähtökohtaisesti toimimatonta ja vääristynyttä. Kilpailua ja kilpailtua markkinaa Suomessa ei ylipäänsä olisi olemassa ja monopolia vahvistettaisiin kansainvälisillä markkinoilla käytävällä kaupalla. Tällaisessa tilanteessa kilpailuviranomaisen näennäinen mahdollisuus puuttua jälkikäteen Veikkauksen ja sen tytäryhtiöiden toimintaan olisi käytännössä täysin toimimatonta ja merkityksetöntä.

Esitetty Veikkauksen toiminnan laajennus merkitsee myös selkeää muutosta aikaisemmin arvioidun monopolin toimintaan ja se perusteisiin. Tästä syystä on tarkoin arvioitava, tuleeko kansallisen monopoliyhtiön taloudellinen toiminta "kilpailevien" muiden peliyhtiöiden kanssa arvioida SEUT 101(1) artiklan perusteella esimerkiksi kiellettynä markkinoiden jakamisena tai muuna kilpailurikkomuksena.

Monopoliyhtiön (tai sen tytäryhtiöiden) eli määräävässä markkina-asemassa olevan yhtiön toiminta kilpailuilla markkinoilla täyttää helposti määräävän markkina-aseman väärinkäytön tunnusmerkit. Tällöin Veikkauksen toimintaa tulisi arvioida SEUT 102 artiklan näkökulmasta, jonka lisäksi olisi arvioitava SEUT 106 artiklan mukaisuus.

Esitysluonnoksesta puuttuu tosiasiallinen arviointi siitä, miten monopoli voisi toimia kilpailuilla markkinoilla rikkomatta määräävän markkina-aseman kieltoa. On huomattava Esitysluonnoksessakin (s. 40) tehty huomio, että määräävän markkina-aseman kieltoa "rikotaan, jos jäsenvaltion toimenpiteellä luodaan määräävän markkina-aseman väärinkäytön vaara." Väärinkäytön vaara luodaan jo sillä, että monopolin toiminta kilpailuilla markkinoilla sallitaan. Se, että kyse olisi yritysten välisestä liiketoiminnasta edelleen korostaa määräävän markkina-aseman väärinkäytön riskiä, sillä SEUT 102 artiklaa sovelletaan nimenomaan määräävän markkina-aseman väärinkäyttöön yritysten välisessä suhteessa.

Keinona kilpailun tehokkaan kilpailun vääristymisen estämiseksi Esitysluonnoksessa ehdotetaan tytäryhtiöille tehtäviä compliance-ohjelmia. Ehdotus on täysin tarkoitustaan vastaamaton ja riittämätön torjumaan mahdollisia kilpailuhaittoja. SEUT 101 ja 102 artiklojen soveltamisen näkökulmasta Esitysluonnos on puutteellinen sekä perusteiltaan että tehdyn selvitystyön osalta.

Esitysluonnoksessa erittäin lyhyesti viitatus kilpailulain 4a luvun kilpailuneutraalisuus-säännökset eivät ole riittäviä, saati soveltuvia terveen ja toimivan kilpailun edellytysten toteutumisen kannalta, jos Veikkauksen nykyistä roolia ja toimintamahdollisuuksia lavennetaan Esitysluonnoksessa kaavaillulla tavalla.

Kilpailuneutraliteetti tarkoittaa sitä, että julkisella ja yksityisellä elinkeinotoiminnalla on tasapuoliset toimintaedellytykset. Julkisyhteisöt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa ja kilpailla yksityisten yritysten kanssa samoilla markkinoilla. Kilpailulain kilpailuneutraliteettia turvaavien säännösten tavoitteena on varmistaa, että julkiset toimijat eivät saa kilpailuetuja, joita yksityiset toimijat eivät voi saada ja jotka voivat vääristää kilpailua.

Kilpailuneutraliteettisäännösten tarkoituksena on mahdollistaa puuttuminen tilanteissa, joissa valtion tai sen määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittama taloudellinen toiminta vääristää tai on omiaan vääristämään tervettä ja toimivaa kilpailua.

Monopolin harjoittaessa taloudellista toimintaa terve ja toimiva kilpailu on jo ennalta lainsäädännöllä estetty, joten pelkästään lähtökohdat kilpailuneutraliteettisäännösten soveltamiseen ja kilpailuneutraliteetin varmistamiseen ovat olemattomat. Kilpailuneutraliteetti säännösten tosiasiallista soveltuvuutta ei ole Esitysluonnoksessa arvioitu, joten arviointi on puutteellista. Esitysluonnos ei tältäkin osin ole perusteltu.

1.6 Ehdotetut seuraamusmaksut ja muut sanktiot eivät ole perusteltuja

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate on säädetty perustuslain 8 §:ssä. Laillisuusperiaatteen mukaan ketään ei voida tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei ole säädetty rangaistavaksi laissa. Laillisuusperiaatteen sisältöön kuuluu myös se, että rikosoikeudellisesti sanktioitujen velvoitteiden tai rajoitusten sisältö tulee olla selvä siten, että rangaistusvastuu ei tule yksilöille tai yhteisöille yllätyksenä.

Esitysluonnoksessa tuodaan rangaistusvastuun piiriin esimerkiksi toimia, joita vastuun kohteeksi joutuva ei itse tee. Esimerkiksi sosiaalisen median puitteissa tapahtuvat ”kriminalisoinnit” mahdollisesti kohdistuisivat tahoihin, jotka tarjoavat Suomen ulkopuolella täysin laillista palvelua, jos joku yksittäinen käyttäjä päättää julkaista tällaisesta palvelusta positiivisen kommentin. Rikoksen tai rikkomuksen tunnusmerkit eivät tällaisessa tilanteessa täyty, mutta esitetyssä muodossaan uhkasakkojen tai seuraamusmaksujen määrääminen syyllisyydestä riippumatta näyttäisi olevan mahdollista. Seuraamusmaksu on rangaistus ja sen määrääminen täytyy olla edellä mainitun laillisuusperiaatteen piirissä. Esimerkiksi nyt esitetty markkinoinnin kieltä ja sen sanktiointi eivät ole laillisuusperiaatteen mukaisia.

Esitysluonnoksessa markkinoinnin kieltöjen seurauksiksi esitetään todella moniportaista ja pirstaloitunutta järjestelmää. Esitysluonnoksen mukaan kiellon vastaiseksi katsotusta mainoksesta voi seurata kieltomääräys, uhkasakko, henkilökohtainen rikosoikeudellinen vastuu, rangaistusvastuu yhteisöille, rikosoikeudelliset menettämisseuraamukset, vahingonkorvausvastuu rikoksella aiheutetusta vahingosta ja erityinen rangaistusluontoinen seuraamusmaksu. Erittäin moniportaisen erilaisia rangaistuksia kumuloivan järjestelmän tarvetta, kustannuksia ja seuraamuksia on selvitetty hyvin ylimalkaisesti. Epäselvien markkinoinnin rajoitusten yhdistäminen erittäin ankariin seuraamuksiin on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kanssa. Esitysluonnoksessa esitetyt selvitykset eivät riittävästi arvioi, miten tällainen järjestelmä voisi olla perustuslain yksilölle tarjoaman suojan puitteissa mahdollinen.

Esitysluonnoksessa on toistettu EU-oikeuden rahapelien sääntelylle asettamat rajoitukset ja todettu muun muassa, että rajoitusten on oltava omiaan takaamaan tavoitellun päämäärän saavuttaminen, eivätkä ne saa rajoittavuudeltaan ylittää sitä, mikä on välttämätöntä tämän kannalta. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan millään tavalla perustella, miten erilaisten rangaistumuotojen kumuloiminen epäselvän markkinoinnin kiellon rikkomisesta on välttämätöntä tavoitellun päämäärän kannalta.

Aikaisemmin voimassa olleiden rajoitusten ja niiden sanktioiden täytäntöönpanon ongelmat liittyvät nimenomaan siihen, että Suomen viranomaisella on hyvin rajalliset mahdollisuudet puuttua omilla hallinnollisilla toimillaan ulkomaisten yhtiöiden Suomen rajojen ulkopuolella tapahtuvaan toimintaan. Rikosoikeudellisiin sanktioihin rinnastuvien hallinnollisten

sanktioiden lisääminen arpajaislakiin ei millään tavalla paranna tai ratkaise tätä tilannetta. Rangaistusten kumuloimisen sijaan valmistelussa tulisi keskittyä selvittämään millaiset markkinoinnin rajoitukset ovat hyväksytyjen päämäärien eli ongelmapelaamisen ehkäisemisen, kuluttajien suojelun ja alaikäisten suojelun sekä rikollisuuden ja petosten torjunnan kannalta välttämättömiä.

Seuraamusmaksusta tulisi tässä yhteydessä luopua kokonaan. Seuraamusmaksu on rangaistusluontoinen maksu, joka on otettu Suomessa käyttöön ainoastaan EU-oikeuden velvoittamana kilpailuoikeudellisten ja tietosuojasäännösten vastaisen toiminnan seurauksina. Seuraamusmaksut soveltuvat huonosti suomalaiseen oikeusjärjestelmään soveltuva ja rangaistusluontoiset maksut pitäisi käsitellä yhteisö- tai uhkasakkojärjestelmien mukaisesti.

Samalla tavoin kuin markkinointirajoitusten osalta (ks. kohta 1.4.1) sanktiot kattavat kaikki peli- ja markkinointimuodot riippumatta pelien haitallisuudesta tai markkinoinnin sisällöstä ja keinoista. Ainoa hyväksyttävä tavoite sanktiolle voisi olla peliongelmiin vähentäminen, koska kuten edellä on esitetty sanktioiden vaikutus rahanpesun tai rikollisuuden estämiseen on lähinnä negatiivinen. Sanktioiden asettaminen peli- ja markkinointimuodoille, joiden vaikutus peliongelmiin on vähäinen tai olematon, ei ole miltään osin perusteltua.

Seuraamusmaksujärjestelmän täytäntöönpanon kustannusvaikutukset ovat erittäin huomattavat. Seuraamusmaksujen täytäntöönpanoon liittyviä kustannuksia on Esitysluonnoksessa lähinnä vähätelty, mutta käytännössä asioiden selvittäminen, valmistelu ja oikeudenkäynnit markkinaoikeudessa vaativat viranomaiselta huomattavia panostuksia. Vaikka asioiden lukumäärä ei olisikaan suuri, ne vaativat useiden henkilöiden työpanoksen. Lisäksi markkinaoikeus on jo nykyisellään hyvin työllistetty, joten uusien asioiden antaminen markkinaoikeuden käsiteltäväksi edellyttäisi markkinaoikeuteen lisäresursseja.

2 Johtopäätökset

Betsson katsoo, että Esitysluonnos on monilta kohdin EU-oikeuden vastainen ja omiaan rikkomaan Suomen perustuslain säännöksiä. Lakiesitystä ei tulisi viedä eduskunnan käsittelyyn.

Sen sijaan sisäministeriön ja muiden toimivaltaisten ministeriöiden tulisi huolellisesti selvittää, onko EU:n tasolla ainoan kansallisen rahapelimonopolin ylläpitämiselle tosiasiallisesti enää perusteita.

Samalla olisi selvitettävä muiden vaihtoehtoisten rahapelejä koskevien järjestelmien toteuttamismahdollisuuksia, kuten esimerkiksi laajalti käytössä olevaa lisenssijärjestelmää. Nyt käsillä olevassa Esitysluonnoksessa EU-oikeuden edellyttämiä vaihtoehtoisia, vähemmän rajoittavia, malleja ei ole edes käsitelty. Sisäministeriö on tältä osin internetsivuillaan todennut:

”Asetetun hankkeen tavoitteena on ollut selvittää, miten arpajaislainsäädäntöä voidaan kehittää rahapelihaittojen ehkäisyn edelleen tehostamiseksi, eikä lisenssijärjestelmään siirtymistä ole hallitusohjelman ja hankkeen tavoitteen johdosta ollut tarpeen selvittää.”

Myös tämä osoittaa, että Esitysluonnoksen valmistelu on puutteellista eikä se nyt esitetyssä muodossaan täytä EU-oikeudessa ja tapauskäytännössä edellytetyjä vaatimuksia.

Suomen tulee ensisijaisesti kaikilta osin varmistua monopolin ja siihen ehdotettavien muutosten sallittavuudesta EU-oikeuden näkökulmasta. Vasta toissijaisesti voidaan selvittää ja arvioida tarkemmin Esitysluonnoksessa ehdotettujen kaltaisten keinojen suhteellisuutta ja soveltuvuutta tavoitellun päämäärän toteuttamiseksi.

Betsson katsoo, että Suomessa kuten muissakin EU:n jäsenmaissa rahapelejä tulisi voida pelata kontrolloidussa, turvallisessa ja vähäriskisessä ympäristössä vapaasti kilpailluilla pelimarkkinoilla.

*Jesper Svensson
CEO
Betsson Group*