

Sisäministeriö

Päiväys/Datum

16.8.2024

Dnro/Dnr

TRAFICOM/379754/03.03.00/2024

Viite/Referens

VN/27332/2023

Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta uudeksi rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi

Sisäministeriö pyytää lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi. Hankkeen taustalla on pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman kirjaus, jonka mukaan Suomen rahapelijärjestelmää uudistetaan avaten sitä lisenssimallilla kilpailulle viimeistään 1.1.2026. Uudistuksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja sekä parantaa rahapelijärjestelmän kanavointiastetta. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi rahapelilaki. Laissa säädettäisiin rahapelitoiminnasta ja sen valvonnasta.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Liikenne- ja viestintävirasto on arvioinut esitystä ainoastaan sen valvoman sääntelyn näkökulmasta ja toteaa seuraavaa:

Verkkoliikenteen estäminen

Ehdotus sisältää säännökset verkkoliikenteen estämisestä. Verkkoliikenteen estäminen olisi keino puuttua järjestelmän ulkopuoliseen lainvastaiseen rahapeliin toimeenpanoon ja markkinointiin. Ehdotetun 78 §:n mukaan verkkoyrityksen on estettävä pääsy 73 §:n 5 momentissa tarkoitettujen rahapeliin toimeenpanijan verkkosivulle. Viittauksella 73 §:n 5 momenttiin tarkoitetaan toimeenpanijoita, joilla ei ole laissa tarkoitettua oikeutta harjoittaa rahapelitoimintaa yksinoikeuden tai toimiluvan nojalla ja jonka rahapeliin toimeenpanon tai markkinoinnin valvontaviranomainen on kieltänyt. Pykälässä ehdotetaan säädettävän valvontaviranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa verkkoyritykselle ilman aiheutonta viivästystä, jos eston kohteena olevalle toimijalle myönnettäisiin rahapelitoimilupa.

Esityksessä (s. 112) todetun mukaisesti Liikenne- ja viestintävirasto valvoo verkko-operaattoreita, joille esitetään kohdistettavan verkkoliikenteen estämistä koskevia velvoitteita. Näistä lainsäädännöllisistä velvoitteista voi aiheutua jossain määrin lisätyötä Liikenne- ja viestintävirastolle esimerkiksi tiedustelujen muodossa. Ehdotuksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto ei kuitenkaan vastaisi verkkoliikenne-estöjä koskevan sääntelyn

valvonnasta, minkä vuoksi esityksestä ei arvioida aiheutuvan erityisiä vaikutuksia virastolle.

Liikenne- ja viestintävirasto valvoo EU:n avoimen internetin asetuksen (2015/2120) noudattamista. Asetuksen ilmentämän niin sanotun verkkoneutraliteetin periaatteen mukaisesti internetyhteyspalvelun tarjoajan on lähtökohtaisesti kohdeltava kaikkea internetliikennettä yhdenvertaisesti, syrjimättömästi, rajoituksitta ja häiriöttä ja riippumatta lähettäjistä, vastaanottajasta, saadusta tai jaetusta sisällöstä, käytetyistä tai tarjotuista sovelluksista tai palveluista tai käytetystä päätelaitteesta. Internetyhteyspalvelun tarjoaja ei siten lähtökohtaisesti saa esimerkiksi rajoittaa liikennettä tiettyihin internetosoitteisiin tai kohdistaa rajoituksia tietyn tyyppiseen liikenteeseen. Ehdotetun rahapelisääntelyn toteutuksen näkökulmasta tasapuolisen liikenteenhallinnan pääsäännöstä voidaan kuitenkin poiketa, jos se on välttämätöntä ja vain niin kauan kuin se on välttämätöntä lainsäädännön, tuomioistuimen tai viranomaisen päätöksen noudattamiseksi. Verkkoliikenteen estämisen ehdotetun 78 §:n mukaisesti voidaan katsoa olevan avoimen internetin asetuksen mukainen välttämätön toimi. Esto tulee poistaa, jos eston kohteena olevalle toimijalle sittemmin myönnettäisiin rahapelitoimilupa.

Avoimen internetin asetuksen näkökulmasta on tärkeää, että internetyhteyspalveluntarjoajat on selvästi velvoitettu estämään tietyt verkkosivustot ja, että toimivaltainen viranomaisen ylläpitää ajantasaisista listaa estettävistä verkkotunnuksista. Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan pelkkien rahapelien toimeenpanijoiden listaaminen ei ole riittävää, kuten on nähty Ukrainan sodan johdosta asetettujen mediapakotteidenkin osalta. Virasto ehdottaa hallituksen esityksen 73 §:n täsmentämistä tämän osalta esimerkiksi seuraavasti:

"Valvontaviranomaisen tulee pitää yleisessä tietoverkossa saatavilla konekielisessä muodossa luetteloa niistä rahapelien toimeenpanijoista, joilla ei ole tässä laissa tarkoitettua toimilupaa, ja joiden rahapelien toimeenpanon tai markkinoinnin valvontaviranomainen on 73 §:n nojalla kieltänyt. Valvontaviranomainen pitää luettelossa tällaisten toimijoiden yksilöintitietoja sekä 78 §:n nojalla estettäviä verkkotunnuksia."

Virasto ehdottaa selvyden vuoksi sen harkitsemista, että esityksessä viitattaisiin tältä osin myös avoimen internetin asetukseen todeten, että ehdotuksen kaltaisten lainsäädäntöön perustuvien verkkoliikenteen estoa koskevien välttämättömien määräysten voidaan katsoa olevan linjassa myös EU:n avoimen internetin asetuksen (2015/2120) kanssa. Liikenne- ja viestintävirasto valvoo kyseisen asetuksen noudattamista.

Lisäksi virasto toteaa, että verkkotunnusestot toteuttaa käyttäjän internetyhteyspalveluntarjoaja, ei sähköisen viestinnän palveluista annetun lain tarkoittama verkkoyritys. On myös tärkeää huomata, ettei kyseinen toimija voi julkaista mitään estettävällä sivustolla. Sen sijaan käyttäjä voidaan ohjata korvaavalle sivustolle, jolla vaaditut tiedot näytetään.

Tämän johdosta virasto esittää teknisluonteista täsmennystä 78 §:ään:

"Internetyhteyspalvelun tarjoajan on estettävä pääsy 73 §:n 5 momentissa tarkoitetun rahapelien toimeenpanijan verkkosivulle.

Internetyhteyspalvelun tarjoajan on toteutettava estotoimi viipymättä.

Internetyhteyspalvelun tarjoajan on ohjattava käyttäjä estettävän sivun sijaan sivulle, jolla käyttäjälle näytetään vähintään seuraavat tiedot:

1. estetyllä rahapelien tarjoajalla ei ole valvontaviranomaisen myöntämää toimilupaa Suomessa;
2. estetyllä rahapelien tarjoajalla ei ole oikeutta toimeenpanna rahapelejä Suomessa;
3. tietoa vastuullisesta rahapelaamisesta, rahapelihaitoista, rahapelaamisen riippuvuusriskistä sekä rahapeliongelmiin apua tarjoavista palveluntuottajista.

Valvontaviranomaisella on velvollisuus ilman aiheetonta viivästystä ilmoittaa internetyhteyspalvelun tarjoajalle eston poistamiseksi, jos estotoimen kohteena olevalle rahapelien toimeenpanijalle myönnetään yksinoikeustoimilupa tai rahapelitoimilupa."

Lisäksi virasto ehdottaa harkittavaksi, voisiko valvontaviranomainen julkaista yllä mainitun sivun, jolle teleyritykset ohjaisivat estetyille sivustoille pyrkivät käyttäjät. Näin voitaisiin varmistaa helpoiten tietojen yhdenmukaisuus ja oikeellisuus.

Verkkotunnuksiin liittyvät ehdotukset

Ehdotetun rahapelilain 79 §:n mukaan valvontaviranomainen voi määrätä verkkotunnusrekisterin ylläpitäjän tai verkkotunnusvälittäjän poistamaan verkkotunnuksen käytöstä. Kyseinen lainkohta jäljittelee kuluttajasuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain (566/2020) 12 §:ää, josta poiketen valvontaviranomaisella ei kuitenkaan olisi toimivaltaa määrätä verkkotunnusrekisterin ylläpitäjää tai verkkotunnusvälittäjää merkitsemään verkkotunnusta viranomaisen nimiin.

Liikenne- ja viestintävirasto tulkitsee kyseisen lainkohdan siten, että valvontaviranominen voisi määrätä Liikenne- ja viestintäviraston poistamaan verkkotunnuksen käytöstä. Virasto katsoo, että toimivaltasäännös on linjassa muiden viranomaisten vastaavien toimivaltasäännöksiensä kanssa. Liikenne- ja viestintävirasto pitää kuitenkin tulkinnanvaraisena ilmaisua "poistaa verkkotunnus käytöstä". Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2014) 169 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto "poistaa verkkotunnuksen verkkotunnusrekisteristä ja fi-juuresta", minkä jälkeen verkkotunnus vapautuu kuukauden suoja-ajan jälkeen kenen tahansa rekisteröitäväksi. Toisin sanoen verkkotunnuksen käyttäjä menettää verkkotunnuksensa. Tällaista päätöstä ei voida antaa väliaikaisena, mikä olisi nyt ehdotetun rahapelilain 79 § 2 momentin perusteella mahdollista.

Virasto voi myös sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 172 §:n mukaan teknisesti "estää verkkotunnukseen suuntautuvan liikenteen", jolloin verkkotunnus ei toimi, mutta on edelleen rekisteröity käyttäjälleen. Tällaisen päätöksen voi antaa väliaikaisena.

Sanamuodon mukaisen tulkinnan mukaan "poistaa verkkotunnus käytöstä" tarkoittaisi Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan teknisluontaista toimenpidettä, jonka seurauksena verkkotunnus ei enää toimi, mutta verkkotunnusta ei poisteta verkkotunnusrekisteristä. Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa on kuitenkin kuvattu, että verkkotunnuksen käytöstä poisto tarkoittaisi Liikenne- ja viestintäviraston kyseessä olleen verkkotunnuksen poistoa verkkotunnusrekisteristä ja fi-juuresta. Edellä esitetyillä perusteilla Liikenne- ja viestintävirasto ehdottaa, että rahapelilain 79 §:n 1 momentin 2 kohtaa täsmennetään siten, että valvontaviranomainen voisi määrätä verkkotunnusrekisterin ylläpitäjän tai verkkotunnusvälittäjän poistamaan "verkkotunnuksen verkkotunnusrekisteristä". Lisäksi virasto ehdottaa, että 79 § 2 momenttia muutettaisiin siten, että valvontaviranomainen voi antaa ainoastaan 79 § 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun päätöksen väliaikaisena.

Jarno Ilme

ylivohtaja

Päivi-Maria Virta

johtava asiantuntija

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) 16.8.2024. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa sähköisiä allekirjoituksia tukevalla lukijaohjelmalla tai Traficomin kirjaamosta.