

FiComin lausunto uutta rahapelijärjestelmää koskevasta lainsäädännöstä

Sisäministeriö on pyytänyt FiComilta lausuntoa ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi. FiCom kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja esittää kunnioittavasti seuraavaa:

FiComin keskeiset viestit

- Ehdotetut verkkoliikenne-estot poikkeavat täysin kaikesta muusta vastaavasta sääntelystä ja ovat nykymuodossaan perusoikeuksien vastaisia. Niitä koskevat pykälät ovat puutteellisesti valmistellut, eikä pykälistä käy ilmi edes perusasioita estojen toteuttamiseksi. Sääntelyn noudattamatta jättämisestä voi silti aiheutua jopa viiden miljoonan euron suuruinen seuraamusmaksu.
- Verkkoyritystä ei ole ehdotetussa uudessa laissa millään lailla määritelty, eikä vastaavaa termiä käytetä missään estotoimenpiteitä edellyttävässä muussa lainsäädännössä.
- Mikäli verkkoliikennettä halutaan estää, DNS-estot, joissa poistetaan vaaditut nimipalvelujärjestelmän osoitteet nimipalvelimelta, ovat suositeltavin tapa.
- Koska ehdotettuun verkkoliikenne-estojen koskevaan sääntelyn sisältyy niin paljon ongelmia, sitä ei tule toteuttaa. Järkevintä olisi tässä vaiheessa edetä vain arpajaislain mukaisilla maksuliikenne-estojen koskevilla säännöksillä ja tarkastella muiden estojen mahdollista tarvetta myöhemmin.
- Teleyrityksillä tulee aina olla oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikista kustannuksista, jotka aiheutuvat viranomaisten avustamisesta.

Verkkoliikenne-estojen koskeva ehdotus on puutteellisesti valmisteltu ja muotoiltu

Uuteen rahapelilakiin ehdotetaan sisällytettäväksi voimassa olevan arpajaislain mukaisesti maksuliikenne-estojen koskevat säännökset sekä uusina estotoimenpiteinä säännökset verkkoliikenne-estojen estämistä koskevan 78 §:n mukaan verkkoyrityksen on estettävä pääsy 73 §:n 5 momentissa tarkoitetun rahapeliin toimeenpanijan verkkosivulle. Verkkoyrityksen on toteutettava estotoimi viipymättä. Lisäksi verkkoyrityksen on julkaistava estettävällä sivulla vähintään seuraavat tiedot: 1) estetyllä rahapeliin tarjoajalla ei ole valvontaviranomaisen myöntämää toimilupaa Suomessa; 2) estetyllä rahapeliin tarjoajalla ei ole oikeutta toimeenpanna rahapelejä Suomessa; 3) tietoa vastuullisesta rahapelaamisesta, rahapelihaitoista, rahapelaamisen riippuvuusriskistä sekä rahapeliongelmiin apua tarjoavista palveluntuottajista. Pykälän neljännen momentin mukaan valvontaviranomaisella on velvollisuus ilman aiheetonta viivästystä ilmoittaa verkkoyritykselle eston poistamiseksi, jos estotoimen kohteena olevalle rahapeliin toimeenpanijalle myönnetään yksinoikeustoimilupa tai rahapelitoimilupa.

Ehdotetun lain 85 § 5 momentin mukaan verkkoyritykselle, jos se tahallaan tai huolimattomuudesta ei noudata 78 §:ssä tarkoitettua velvoitetta estää pääsy rahapelejä tämän lain vastaisesti markkinoivalle verkkosivustolle tai sellaisen rahapeliyhteisön verkkosivustolle, jolla ei ole tässä laissa tarkoitettua toimilupaa, voidaan määrätä seuraamusmaksu. Seuraamusmaksu saa 86 §:n mukaan olla enintään neljä

prosenttia kyseisen rikkomuksen päättymistä edeltäneen vuoden liikevaihdosta, kuitenkin enintään viisi miljoonaa euroa. Seuraamusmaksun on kuitenkin oltava vähintään 10 000 euroa.

Lisäksi poistomääräystä koskevan 79 §:n mukaan valvontaviranomainen voi, jos se on välttämätöntä lain vastaisen toiminnan lopettamiseksi 1) määrätä palveluntarjoajan poistamaan rahapelien toimeenpanoa tai markkinointia koskevaa verkkosisältöä; 2) määrätä verkkotunnusrekisterin ylläpitäjän tai verkkotunnusvälittäjän poistamaan verkkotunnuksen käytöstä. Valvontaviranomainen voi antaa päätöksen myös väliaikaisena, jolloin se on voimassa, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu. Lisäksi valvontaviranomaisen on ennen 1 tai 2 momentin mukaisen päätöksen antamista varattava päätöksen saajalle sekä säännöksiä rikkoneelle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle tilaisuus tulla kuulluksi, paitsi jos kuulemista ei voida toimittaa niin nopeasti kuin asian kiireellisyys välttämättä vaatii. Valvontaviranomainen voi asettaa palveluntarjoajalle tai verkkotunnusvälittäjälle päätöstensä noudattamisen tehosteeksi uhkasakon, jonka määräämisestä ja tuomitsemisesta säädetään uhkasakkolaissa. Valvontaviranomaisen 79 § 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla, mutta se, johon pykälässä tarkoitettu päätös kohdistuu, ja säännöksiä rikkonut luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voivat saattaa muun kuin väliaikaisena annetun päätöksen hakemuksella markkinaoikeuden käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa tiedoksisaannista. Muutoin päätös jää pysyväksi. Päätöstä on noudatettava, jollei markkinaoikeus toisin määrää.

Ehdotetut uudet verkkoliikenne-estot sekä poistomääräykset poikkeavat kaikesta aiemmasta verkkoliikenne-estoja koskevasta lainsäädännöstä ja ovat nykymuodossaan perusoikeuksien vastaisia.

Säätelyn kohdetta ei ole määritelty

Lain 78 §:ssä velvoitettua verkkoyritystä ei ole ehdotetussa uudessa laissa millään lailla määritelty, eikä vastaavaa termiä käytetä missään muussa estotoimenpiteitä edellyttävässä lainsäädännössä. Esimerkiksi laissa lapsipornografian levittämisen estotoimista (3 §, 1068/2006) puhutaan teleyrityksistä ja tekijänoikeuslaissa (60 c–e §, 404/1961), tavaramerkkilaissa (64 §, 544/2019), patenttilaissa (57 b §, 550/1967), mallioikeuslaissa (35 a §, 221/1971), laissa hyödyllisyysmallioikeudesta (36 a §, 800/1991), toiminimilaissa (18 a §, 128/1979), laissa yksinoikeudesta integroidun piirin piirimalliin (37 b §, 32/1991) sekä laissa kasvinjalostusoikeudesta (34 §, 1279/2009) välittäjänä toimivasta palvelun tarjoajasta. Vastaavasti laissa kuluttajasuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista (12 §, 566/2020) puhutaan palveluntarjoajasta, laissa sähköisen viestinnän palveluista (185 § ja 337 §, 917/2014) säilytyspalvelun tarjoajasta sekä teleyrityksestä. Palveluntarjoajasta puhutaan työsuojelun valvonnasta ja työpaikan työsuojeluyhteistoiminnasta annetussa laissa (19 b §, 44/2006) ja markkinavalvontalaissa (22 a §, 248/2002). Asetuksessa verkossa tapahtuvaan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta ((EU) 2021/784) puhutaan säilytyspalvelun tarjoajista.

Jos verkkoyrityksellä on tarkoitus viitata sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 3 § kohdassa 27 määriteltyyn teleyritykseen, 3 § kohdassa 36 määriteltyyn viestinnän välittäjään tai 3 § kohdassa 37 määriteltyyn viestintäpalveluun, tulee se käydä laista yksiselitteisesti ilmi. Jos verkkoyrityksellä on ollut tarkoitus viitata joihinkin muihin toimijoihin, tulee myös tämä kirjoittaa lakiin auki. Myöskään 79 §:ssä tarkoitettua palveluntarjoajaa ei ole laissa määritelty. Perusteluiden mukaan poistomääräys voitaisiin kohdistaa esimerkiksi verkkopalveluntarjoajaan tai sovelluslustapalveluntarjoajaan (s. 239).

Esitysluonnoksen vaikutuksia koskevassa osiossa puhutaan verkko-operaattoreista ja internetpalveluntarjoajista (s. 106), mutta nämä termit pitävät sisällään keskenään eri toimijoita. **Lausunnoille lähetetyssä muotoilussa ei ole siis lainkaan selvää, mihin toimijoihin ehdotettujen uusien velvoitteiden on ylipäättään tarkoitus kohdistua, vaikka sääntelyn noudattamatta jättämisestä voi aiheutua jopa viiden miljoonan euron suuruinen seuraamusmaksu.** Esitetty huomattavan ankara seuraamusmaksumahdollisuus on muutenkin aivan liian järeä toimi kohdistuessaan verkkoyrityksiin, joilla ei ole mitään tekemistä luvattoman rahapelitoiminnan pyörittämisessä.

Ehdotuksesta puuttuu kokonaan säännökset verkkoliikenne-estojen käytännön toteuttamisesta.

Ehdotetussa pykälässä asetettaisiin yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan verkkoyrityksille velvollisuus estää pääsy lain 73 §:n 5 momentissa tarkoitettujen rahapeliin toimeenpanijoiden verkkosivuille. Viittauksella tarkoitettaisiin toimeenpanijoita, joilla ei ole uudessa laissa tarkoitettua oikeutta harjoittaa rahapelitoimintaa yksinoikeuden tai toimiluvan nojalla, ja jonka rahapeliin toimeenpanon tai markkinoinnin valvontaviranomainen on kieltänyt (s. 238). Pykälässä ehdotetaan, että valvontaviranomaiselle säädetään velvollisuus ilmoittaa verkkoyritykselle ilman aiheutonta viivästystä, jos eston kohteena olevalla toimijalla myönnettäisiin rahapelitoimilupa. Valvontaviranomaiselle ei sen sijaan ole säädetty velvollisuutta ilmoittaa verkkoyritykselle, jos rahapeliin toimeenpanija tulee estää. **Ehdotettavasta uudesta laista puuttuvat kokonaan säännökset siitä, miten verkkoliikenne-estot pannaan täytäntöön. Laista ei esimerkiksi lainkaan selviä, miten valvontaviranomainen määrää verkkoyrityksen estämään sivut tai millä keinoin verkkoliikenne tulee estää.**

Esitysluonnoksen mukaan 78 §:ssä tarkoitettu velvollisuus estää verkkoliikenne perustuisi 73 §:ssä tarkoitettuun valvontaviranomaisen kieltopäätökseen. Velvollisuus estotoimiin syntyisi siis suoraan laista ja edellyttäisi valvontaviranomaisen lainvoimaista kieltopäätöstä toimijalle, joka on ilman toimilupaa ehdotetun lain säännösten vastaisesti toimeenpannut tai markkinoinut rahapelejä.

Vaikuttaisi siltä, että lailla haluttaisiin velvoittaa laissa määrittelemättömät verkkoyritykset itse omatoimisesti seuraamaan valvontaviranomaisen yleisessä tietoverkossa saatavilla pitämää luetteloa niistä rahapeliin toimeenpanijoista, joilla ei ole laissa tarkoitettua toimilupaa ja joiden rahapeliin toimeenpanon tai markkinoinnin valvontaviranomainen on 73 §:n nojalla kieltänyt. Esitysluonnoksessa on korostettu, että estojen kiertomahdollisuuden takia olisi tärkeää, että valvovalla viranomaisella olisi mahdollisuus lisätä sivustoja estolistalle nopealla ja tehokkaalla tavalla (s. 157), joten odotettavissa on, että estolistaa tullaan päivittämään usein. Lisäksi verkkoyrityksen on toteutettava estotoimi viipymättä, ja pelkästään huolimattomuudestakin johtuvasta eston toteuttamatta jättämisestä voi seurata lain 85–86 § mukainen seuraamusmaksu. **Menettely poikkeaa merkittävästi kaikesta aiemmasta verkkoliikenne-estojen koskevasta lainsäädännöstä.** Ainoa voimassa oleva sääntely, jossa estotoimet perustuvat toimijoiden itsensä seuraamaan luetteloon, on laissa lapsipornografian levittämisen estotoimista. Siinä säännelty estot ovat teleyrityksille vapaaehtoisia.

Kaikessa muussa lainsäädännössä toteutettavat estot perustuvat viranomaisen, tuomioistuimen tai joissain tapauksessa käyttäjien tarkoin yksilöimään määräykseen tai pyyntöön. Esitysluonnoksenkin muita toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa osiossa kuvataan esimerkiksi kuluttajasuojaviranomaisten eräistä

toimivaltuuksista annetun lain (566/2020) 12 §:ssä säädettyjä verkkorajapintaan ja verkkotunnukseen liittyviä toimivaltuuksia (s. 159) joissa - toisin kuin esitysluonnoksessa - estot tai poistot perustuvat toimivaltaisen viranomaisen nimenomaiseen, eriteltyyn määräykseen.

Esitysluonnoksessa ehdotetut verkkoliikenne-estot eivät voi perustua ainoastaan valvontaviranomaisen päivittämään estolistaan, jonka lisäyksistä ei edes ilmoitettaisi verkkoyrityksille, mutta niiden tulisi silti toteuttaa estot viipymättä seuraamusmaksun uhalla. Jos verkkoliikennettä halutaan estää, määräysten on tultava tuomioistuimelta.

Ehdotettavassa uudessa rahapelilaissa ei säännellä, millä keinoin verkkoliikenne tulisi estää. On tärkeää ymmärtää, että esimerkiksi tietyn sisällön poistaminen palvelimelta (ns. take down) poikkeaa toteutustavaltaan ja jopa toteuttajaltaan pääsyn estämisestä eli ns. blokkauksesta. Eri tekniikoita ei ole käsitelty esitysluonnoksessa oikeastaan lainkaan. Muita toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa osiossa on todettu, että valmistelussa on arvioitu erityisesti kansainvälisen vertailun pohjalta mm. verkkoliikenne-estojä, joista esimerkkeinä on annettu IP- tai DNS-estot (s. 156), mutta vaadittavia keinoja ei ole sisällytetty itse lakiin. Vuoden 2023 keväällä julkaistussa esiselvityksessä selvityshenkilöt esittivät toimilupajärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden tarjonnan blokkauksesta DNS-estoin.

Mikäli verkkoliikennettä halutaan estää, DNS-estot, joissa poistetaan vaaditut nimipalvelujärjestelmän osoitteet nimipalvelimelta, ovat suositeltavin tapa. Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, esimerkiksi Norjassa on ehdotettu DNS-blokkauksen käyttöönottoa (s. 182). Muut menetelmät ovat täysin ylimitoitettuja ja aiheuttaisivat merkittävää haittaa koko verkkoliikenteen välittämislle. Esimerkiksi IP-osoitteen estäminen on teknisesti DNS-estojä huomattavasti monimutkaisempi toteuttaa, mutta samalla myös erittäin helppo kiertää. Lisäksi uhkana on täysin laillisten ja sallittujen sivustojen estyminen. IP-osoitteita kierrätetään, mikä lisää virheellisten estojen riskiä.

Verkkoliikenteen estäminen heikentää aina verkon teknistä laatua ja voi aiheuttaa häiriöitä tai katkoksia, joten sen tulisi olla viimesijainen keino.

Esitysluonnoksen mukaan valvontaviranomainen pitää luettelossa luvattomien toimijoiden yksilöintitietoja. Yksilöintitietojen osalta ei kuitenkaan ole määritelty, että luettelossa täytyisi pitää esimerkiksi verkkoliikenteen estojen toteuttamisen kannalta välttämättömiä luvattomien toimijoiden IP-osoitteita tai domain-nimiä. **Verkkoyritysten täytyy tietää, mitkä domain-nimet niiden tulee estää. Luvattomien toimijoiden osoitteiden selvittäminen ei kuulu verkkoyrityksille, vaan valvontaviranomaiselle.** Jos käytetään DNS-estojä, jokainen yksittäinen estettävä DNS-osoite on yksilöitävä. Pelkkä palveluntarjoajan nimi ei ole riittävä.

Ehdotettavan uuden rahapelilain 78 §:n mukaan verkkoyrityksen on julkaistava estettävällä sivulla 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 rahapeliongelmiiin apua tarjoavista palveluntuottajista. Valvontaviranomaiselle ei kuitenkaan ole asetettu velvoitetta tuottaa näitä tietoja estettävällä sivulla julkaistavaksi. Menettely poikkeaa esimerkiksi laista lapsipornografian

levittämisen estotoimista, jonka 5 §:n mukaan poliisin on laadittava tiedote, jossa kerrotaan sivustolle pääsyn olevan estetty mainitussa laissa tarkoitettusta syystä. Tiedotetta laatiessaan poliisi voi tehdä yhteistyötä teleyritysten kanssa. **Verkkoyritysten vastuulla ei voi olla laatia itse tekstiä esimerkiksi valvontaviranomaisen vastuulle kuuluvista luvista tai vastuullisesta rahapelaamisesta, rahapelihaitoista, rahapelaamisen riippuvuusriskistä tai rahapeliongelmiin apua tarjoavista palveluntuottajista. Varoitussivun sisällön täytyy tulla viranomaiselta.**

Ehdotettu sääntely on perusoikeuksien vastaista

Sääntelyn tulee noudattaa perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä, kuten rajoituksen tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä, rajoittamisen perusteena olevien syiden hyväksyttävyyttä, rajoituksen suhteellisuutta suojattavaan etuun nähden, oikeusturvajärjestelyjen riittävyttä ja rajoituksen ristiriidattomuutta Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Esitysluonnoksessa todetaan, että perustuslakivaliokunta on käsitellyt verkkoliikenteen estoa vastaavan tyyppistä estomääräystä lausunnoissaan PeVL 15/2006 vp ja PeVL 60/2001 vp (s. 288). Perustuslakivaliokunnassa tuolloin käsitellyt lait teollis- ja tekijänoikeuksia koskevan lainsäädännön muuttamisesta sekä laki tietoyhteiskunnan palveluiden tarjoamista, joka on kumottu voimassa olevalla lailla sähköisen viestinnän palveluista, ovat kuitenkin menettelyltään täysin erilaiset kuin nyt ehdotetut verkkoliikenne-estot. Vastaavasti myös esitysluonnoksessa mainitut terroristisen sisällön levittämisen estämistä koskeva sääntely (PeVL 43/2018 vp ja PeVL 4/2019 vp) sekä Ruokaviraston toimivaltuus määrätä internetsivusto suljettavaksi (PeVL 6/2019 vp) poikkeavat kaikki nyt ehdotetusta. **Kaikissa viitatuissa säännöksissä verkkoliikenteen estäminen perustuu joko tuomioistuimen tai viranomaisen nimenomaiseen, eriteltyyn päätökseen tai määräykseen toisin kuin nyt ehdotettavassa sääntelyssä. Mainitut lausunnot eivät vastaa nyt esitettyä verkkoliikenteen estoa.**

Esitysluonnoksessa käsitellyistä verrokkimaista esimerkiksi Ruotsissa ei ole käytössä verkkoliikenne-estoja, vaan pelkät varoitustekstit (s. 182). Nekin toteutetaan valvontaviranomaisen nimenomaisten määräysten perusteella, eikä palveluntarjoajia veloiteta jatkuvasti seuraamaan satunnaisesti päivitettävää estolistaa. Vastaavasti Tanskassa verkkoliikenne-estot perustuvat valvontaviranomaisen verkkoliikenne-estoesityksen pohjalta tehtyyn käräjäoikeuden päätökseen, ja Ranskassa osoitteita estetään hallinnollisten estomääräysten perusteella (s. 182). **Yhdessäkään verrokkimaassa verkkoliikenne-estot eivät perustu ainoastaan valvontaviranomaisen ylläpitämään, palveluntarjoajien itsensä seuraamaan estolistaan, kuten nyt Suomeen ehdotettavassa sääntelyssä.**

Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, sananvapauteen ja elinkeinovapauteen kohdistuvien rajoitusten perustuslainmukaisuus ratkaistaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten perusteella (PeVM 25/1994 vp, s. 4—5). Tältä kannalta keskeistä on se, onko rajoitus tarkkarajainen ja täsmällisesti määritetty, onko rajoitukselle olemassa perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävät perusteet, onko rajoitus painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima ja täyttykö perusoikeusrajoitukselle asetettu oikeasuhtaisuusvaatimus, eli onko rajoitus välttämätön tavoitteen saavuttamiseksi ja muutoinkin oikeasuhtainen. Sääntelyn oikeasuhtaisuus edellyttää, että toimivallan käyttö suhteutetaan vahingon tai riskin vakavuuteen ja että se on oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (PeVL 5/2009 vp).

Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, internetpalveluntarjoajia, joihin verkkosivuille pääsyn estämistä koskevat velvoitteet kohdistettaisiin, on lukuisia ja ne poikkeavat kokoluokaltaan toisistaan (s. 106). Velvollisuus verkkoliikenne-estojen toteuttamiseen on kuitenkin asetettu kaikille toimijoille niiden koosta tai kyvykkyyksistä riippumatta. Kuten edellä on todettu, lausunnoille lähetetyssä muotoilussa ei ole lainkaan selvää, mihin toimijoihin ehdotettujen uusien velvoitteiden on ylipäättään tarkoitus kohdistua. Pelkästään verkko-operaattoreilla on hyvin erilaisia kyvykkyyksiä toteuttaa verkkoliikenne-estoja, ja niiden käyttöönotto edellyttää hyvin vaihtelevan tasoisia tietojärjestelmämuutoksia. **Operaattoreilla on nykyäänkin joitain lainsäädäntöön perustuvia velvollisuuksia tietyissä tilanteissa estää verkkoliikennettä, mutta kuten edellä on todettu, kaikissa näissä muissa velvollisuuksissa estettävä verkkoliikenne ja menettely sen toteuttamiseksi on merkittävästi tarkemmin määritelty kuin nyt lausunnoilla olevassa uudessa rahapelilaissa.**

Ei ole olemassa mitään menettelyä tilanteeseen, jossa operaattori itse säännöllisesti - saati jatkuvasti - seuraisi seuraamusmaksun uhalla valvontaviranomaisen yleisessä tietoverkossa saatavilla pitämää luetteloa niistä rahapelien toimeenpanijoista, joilla ei ole laissa tarkoitettua toimilupaa ja joiden rahapelien toimeenpanon tai markkinoinnin valvontaviranomainen on 73 §:n nojalla kieltänyt. Esitysluonnoksessakin todetaan, että on olemassa jatkuva tarve päivittää teknologiaa ja estolistaa (s. 157), mikä lisäisi operaattoreiden työtä ja kustannuksia entisestään. **Operaattoreilla ei voi olla velvollisuutta seurata muuttuvia listoja, vaan viranomaisen tulee ilmoittaa niille kaikista muutoksista. Lisäksi operaattoreilla tulee olla riittävä aika toteuttaa verkkoliikenne-estot.** Esimerkiksi markkinaoikeuden määräämissä tekijänoikeuslain 60 e §:n mukaisissa estomääräyksissä määräys on pantava täytäntöön viikon kuluessa sen voimaan tulemisesta (MAO:311/18).

Verkkoliikenne-estojen teknisessä toteutuksessa on huomioitava Ahvenanmaan itsehallinto. Koska Ahvenanmaalla on oma rahapelilainsäädäntö, verkkoliikenteen estoja koskeva järjestelmä tulisi teknisesti luoda niin, ettei sillä estettäisi Ahvenanmaalla asuvien tai siellä oleskelevien henkilöiden rahapelaamista verkossa. Vaikka vuonna 2019 julkaistun esiselvityksen asiantuntijakuulemisen perusteella verkkoliikenne näyttäisi tältä osin olevan eroteltavissa, yhdelläkään operaattorilla ei ole tällaista järjestelmää valmiina, mikä myös osaltaan lisää sääntelystä aiheutuvia kustannuksia.

Sääntelyn oikeasuhtaisuutta perustellaan sillä, että valvontaviranomaisella olisi velvollisuus ilman aiheutonta viivästystä antaa ilmoitus verkkoyritykselle estojen purkamiseksi, jos estotoimien kohteena olevalle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle myönnetään tämän lain tarkoittama toimilupa (s. 289). Sääntelyn oikeasuhtaisuutta esitysluonnoksessa arvioitaessa ei kuitenkaan ole huomioitu esimerkiksi sitä, että verkkoyritys ei saa ilmoitusta, kun luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö lisätään estotoimien kohteeksi. Velvoitteen kohdistuminenkaan ei ole edellä kuvatuista syistä lainkaan selvää. **Valvontaviranomaisen toimivallan on oltava selkeää, tarkkarajaista, oikeasuhtaista, tarkoituksenmukaista ja hyvin perusteltua, jotta sääntelystä ja velvoitteiden laajuudesta ei muodostu ennustamatonta.**

Lain 79 §:ssä säännelty lainvastaisen verkkosisällön poistomääräys voitaisiin antaa väliaikaisena, jolloin se olisi voimassa, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu, mutta lain 78 §:n mukaista estoa ei. Vastaavasti lain 79 §:ssä tarkoitettu lainvastaisen verkkosisällön ja verkkotunnuksen poistamista koskeva päätös sekä 73 §:ssä

tarkoitettu markkinointikielto ja siihen liitetty uhkasakko voitaisiin saattaa markkinaoikeuden käsiteltäväksi (s. 255), mutta lain 78 §:ssä säänneltyyn epäselvään ja kohdistamattomaan velvoitteeseen ei sisälly minkäänlaisia oikeussuojakeinoja, paitsi seuraamusmaksun osalta. **Elinkeinovapautta on tarkasteltu ainoastaan estettävän sivuston (s. 289–290), ei lainkaan velvoitteen kohteena olevan verkkoyrityksen kannalta.**

Esitysluonnoksessa todetaan, että esitykseen sisältyvien verkkoliikenne-estojen voidaan katsoa olevan EU-oikeudellisesti hyväksyttäviä, kun otetaan huomioon, että estot olisivat omiaan takaamaan rahapelijärjestelmän tavoitteiden toteutumista, eikä niillä ylitetä sitä, mikä on välttämätöntä tavoitteen saavuttamiseksi (s. 86).

Sekä pelaaja että rahapelioperaattori voivat kiertää verkkoliikenne-estot. Sama todetaan myös komission vuonna 2019 julkaisemassa selvityksessä. Komission selvityksessä tuodaan lisäksi esille, että verkkosivujen blokeeraus ei välttämättä estä henkilöä käyttämästä rahapelisovelluksia mobiililaitteen kautta (s. 181). Rahapelisovelluksen lataaminen ja asentaminen luo suoran kommunikointikanavan rahapelisivuston ja sovelluksen välillä ilman DNS-tarkastusta. Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, empiiristä tutkimusta estotoimien tehokkuudesta on vähän (s. 157). Keväällä 2023 julkaistun tutkimuksen mukaan estotoimet ilman asianmukaista toteutusta voivat olla riittämättömiä ja suhteettomia. **Nyt lausunnoille lähetetyssä esitysluonnoksessa on kyse nimenomaan suhteettomista estotoimista ilman asianmukaista toteutusta.**

Verkkoliikenteen estämistä koskevan 78 §:n lisäksi uudessa rahapelilaissa säädettäisiin myös 79 §:n mukaisesta poistomääräyksestä. Poistomääräystä koskevaa toimivaltuutta on verrattu esimerkiksi kuluttajaviranomaisia ja eräitä muita markkinavalvontaviranomaisia koskevaan sääntelyyn (s. 239). Esimerkiksi kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain (566/2020) 12 §:n verkkorajapintaan ja verkkotunnukseen liittyvien toimivaltuuksien käyttämiseksi on edellytetty, että yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvasta rikkomuksesta voi aiheutua vakavaa vahinkoa kuluttajien yleiselle edulle ja että määräys sisällön poistamisesta, selkeän varoituksen antamisesta verkkorajapintaan pääsyn yhteydessä, verkkorajapintaan pääsyn estämisestä tai rajoittamisesta taikka verkkorajapinnan poistamisesta on välttämätön rikkomuksen lopettamiseksi. Nyt ehdotetussa uuden rahapelilain 79 §:ssä edellytykseksi on asetettu ainoastaan, että kyse on sääntelyn rikkomistilanteesta ja että määräys on välttämätön rahapelilain vastaisen toiminnan lopettamiseksi. Toisin kuin laissa kuluttajansuojaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista, rahapelilaissa ei siis esimerkiksi edellytetä vakavaa vahinkoa yleiselle edulle. **Vaikka esitysluonnoksessa esitetäänkin, että kynnys toimivaltuuksien käyttöön asettuu verrattain korkealle, on se silti huomattavasti matalammalla kuin muissa vastaavissa säädöksissä.**

Valvontaviranomaisen olisi ennen poistomääräyksen antamista varattava päätöksen saajalle sekä säännöksiä rikkoneelle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle tilaisuus tulla kuulluksi, paitsi jos kuulemista ei voida toimittaa niin nopeasti kuin asian kiireellisyys välttämättä vaatii. Tämä on kuitenkin ristiriidassa sen kanssa, että poistomääräyksen käytön edellytyksenä on, että muita tehokkaita keinoja ei ole käytettävissä. Poistomääräyksen käyttäminen voisi siis tulla kyseeseen tilanteissa, joissa toimija ei menettele valvontaviranomaisen ensisijaisesti asettamien velvoitteiden, kuten kiellon edellyttämällä tavalla. **Tilanteessa, jossa valvontaviranomainen on jo käyttänyt muita toimivaltuuksiaan, muuhun palveluntarjoajaan kuin rahapelilakia rikkovaan luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön, esimerkiksi**

teleyritykseen, kohdistuva määräys ei voi olla ajallisesti enää niin kiireellinen, etteikö määräyksen viimesijaiselle saajalle voisi varata tilaisuutta tulla kuulluksi. Varsinkaan, kun poistomääräyksen antaminen ei esityksen mukaan edellyttäisi tuomioistuimen päätöstä, vaan viranomainen käyttäisi toimivaltuuttaan, ja päätöksen noudattamisen tehosteeksi voitaisiin asettaa uhkasakko. **On ensiarvoisen tärkeää, että teleyritykselle annetaan mahdollisuus perehtyä viranomaisen määräyksen sisältöön ja antaa lausunto niistä teknisistä menetelmistä, jotka ovat ylipäänsä mahdollisia poiston toteuttamiseksi.**

Esimerkiksi verkon välityspalveluiden valvonnasta annetun lain (18/2024) palveluun pääsyn estämistä koskevassa 22 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa on aina varattava asianosaisille tilaisuus tulla kuulluksi. Kyseistä lakia koskevasta alkuperäisestä esitysluonnoksesta annetun lausuntopalautteen jälkeen hallituksen esitykseen (HE 70/2023 vp) lisättiin toimivaltaiselle viranomaiselle velvollisuus kuulla aina teleyritystä. Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta poisti mietinnössään (LiVM 9/2023 vp) myös tuomioistuimelta mahdollisuuden jättää välityspalvelun tarjoaja (esimerkiksi teleyritys), joka ei ole kyseisessä tapauksessa digipalvelusäädöstä rikkova välityspalvelun tarjoaja, kuulematta kiireellisissä tapauksissa. Mainitulla lailla pantiin kansallisesti täytäntöön digitaalisten palvelujen sisämarkkinoista ja direktiivin 2000/31/EY muuttamisesta (digipalvelusäädös) annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2022/2065, jonka tarkoituksena on olla digitaalisten palveluiden tarjoajia koskeva kehys. On vaikea ymmärtää, miksi rahapelilaisissa voitaisiin jättää poistomääräystä koskevan päätöksen saaja kuulematta, kun sitä ei voida tehdä edes digipalvelusäädöksessä.

Koska ehdotettuun verkkoliikenne-estojä koskevaan sääntelyyn sisältyy niin paljon ongelmia, sitä ei tule toteuttaa. Järkevintä olisi tässä vaiheessa edetä vain arpajaislain mukaisilla maksuliikenne-estojä koskevilla säännöksillä ja tarkastella muiden estojen mahdollista tarvetta myöhemmin.

Teleyrityksillä tulee aina olla oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikista kustannuksista, jotka aiheutuvat viranomaisten avustamisesta

Toisin kuin esitysluonnoksessa annetaan ymmärtää, estomääräykset aiheuttavat operaattoreille kustannuksia, vaikka prosessia olisi automatisoitukin.

Sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 299 §:n mukaan teleyrityksellä on oikeus saada valtion varoista korvaus yksinomaan viranomaisen avustamiseksi hankittujen järjestelmien, laitteistojen ja ohjelmistojen investoinneista ja ylläpidosta aiheutuneista välittömistä kustannuksista. **FiComin mielestä kustannusten korvauksen sääntelyä tulee muuttaa siten, että teleyrityksillä on aina oikeus täysimääräiseen korvaukseen kaikista viranomaisten avustamisesta aiheutuneista kustannuksista, myös henkilötöön osalta.** Esimerkiksi Itävallassa, Saksassa, Ranskassa, Italiassa, Alankomaissa, Tšokeissa, Ruotsissa ja Isossa-Britanniassa operaattorit saavat korvauksen myös henkilöstökustannuksista.

Myös eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että kansallinen kustannusten korvaamista koskeva lainsäädäntö vaatii päivittämistä siten, että kaikki viranomaistyöstä aiheutuvat kustannukset korvataan täysimääräisesti, myös henkilötöön osalta. Tämä käy ilmi liikenne- ja viestintävaliokunnan lausunnosta LiVL 1/2022 vp, jonka se antoi komission ehdotuksista

tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan allekirjoittamista ja ratifioimista koskeviksi neuvoston päätöksiksi eduskunnalle annetusta valtioneuvoston kirjelmästä U 77/2021 vp.

Teleoperaattoreille koituvaa työmäärää on kyetty osin vähentämään automatisoinnilla. Jotta kohtuuton manuaalinen lisätyö voidaan välttää, tulee säännösmuutoksille varata riittävä siirtymäaika. Lisäksi **sääntelyn tulee olla riittävän täsmällistä, jotta automatisaatiota on ylipäättään mahdollista hyödyntää**. Säännösten tulkinnallisuus lisää henkilötyön määrää, mikä entisestään lisää operaattoreiden kustannuksia.