

Loot boxeja koskevan Euroopan unionin tason lainsäädännön sallittavuus toissijaisuus- sekä suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta

Lapin Yliopisto
Oikeustieteiden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Eurooppaoikeus
Ville Hanhinen
2021

Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Loot boxeja koskevan Euroopan unionin tason lainsäädännön sallittavuus toissijaisuus- sekä suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta

Tekijä: Ville Hanhinen

Opetuskokonaisuus ja oppiaine: Oikeustiede, eurooppaoikeus

Työn laji: Tutkielma_x_Laudaturtyö__Lisensiaattityö__Kirjallinen työ__

Sivumäärä: XI + 77

Liitteiden lukumäärä: 2

Vuosi: 2021

Tiivistelmä:

Tutkielman tarkoituksena on selvittää olisiko Euroopan unionilla mahdollisuutta kohdistaa videopelitoiminnassa tarjottuihin loot boxeihin unionin tason lainsäädäntöä toissijaisuus- sekä suhteellisuusperiaatteen perusteella kansanterveyden tai kuluttajansuojan toimialueilla.

Ensimmäisenä osana tarkastelen toissijaisuus- sekä suhteellisuusperiaatteen sisältöä ja niiden käyttöä jaetun toimivallan aloja koskevan säädännön hyväksyttävyyttä arvioitaessa. Seuraavaksi tutkin kuluttajansuojan sekä kansanterveyden sisältöä Euroopan unionin näkökulmasta sekä lyhyesti unionin lainsäädäntöjärjestystä.

Toisena osana tutkin Euroopan unionin näkemystä koskien rahapelitoimintaa, loot boxeja sekä sattumaan pohjautuvia mikro-ostoja. Kolmantena osana tarkastelen valikoitujen direktiivien sallittavuuden perusteluita analogian näkökulmasta.

Neljäntenä osana tarkastelen loot boxien sekä sattumaan pohjautuvien mikro-ostojen asemaa kolmesta eri näkökulmasta: oikeusvertailevasta näkökulmasta unionin jäsenvaltioiden välillä, yhteiskunnallispoliittisesta, psykologisesta ja nykyisen videopelejä koskevan itsesääätelyjärjestelmän näkökulmasta.

Johtopäätösten osalta voin lyhyesti todeta seuraavasti. Loot boxeja sekä sattumaan pohjautuvia mikro-ostoja koskeva lainsäädäntö olisi vähimmäisdirektiivin muodossa sallittavaa toissijaisuus- sekä suhteellisuusperiaatteellisesta näkökulmasta kuluttajansuojaa koskevan jaetun toimivallan alalla. Säädännön hyväksyttävyyden on myös osittain eritasoisista alaikäisten sekä täysi-ikäisten kuluttajien kohdalla tavalla, jolla alaikäisiä kuluttajia koskemaan on mahdollista säätää tiukempaan säädäntöä. Tällaisen säädännön olisi hyväksyttävää koskea vain rajallisia osia loot boxeja sekä sattumaan pohjautuvia mikro-ostoja koskevasta liiketoiminnasta painotuen erityisesti ikärajoituksiin, mahdollisiin luvanvaraisuuksiin sekä kuluttajille tarjottuun informaatioon.

Avainsanat: eurooppaoikeus, toissijaisuusperiaate, suhteellisuusperiaate, loot box, mikro-osto, lainsäädännön/sääntelyn sallittavuus

Muita tietoja:

__ Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän/tekijöiden omia henkilötietoja.

Sisällys

Lähteet	III
Lyhenteet	XI
1. Johdanto	1
1.1 Tutkimuksen kohde ja ongelman yksilöinti	1
1.2 Euroopan unionin säädännön pohja	1
1.3 Loot boxien sekä sattumaan pohjautuvien mikro-ostojen määrittely	1
1.4 Käytetyt tutkimusmenetelmät	3
1.5 Alaviittauksista	4
2. Euroopan unionin säädännöllinen historia ja nykytila	5
2.1 Voimassa olevien kansainvälisten sopimusten määräykset koskien unionin lainsäädäntövaltaa	5
2.2 Toissijaisuusperiaate	6
2.2.1 Yleistä	6
2.2.2 Käytännössä	8
2.2.3 Säättämisperusteiden olemassaolon arviointi	10
2.3 Suhteellisuusperiaate	11
2.3.1 Yleistä	11
2.3.2 Käytännössä	12
2.3.3 Säättämisperusteiden olemassaolon arviointi	13
2.4 Unionin lainsäätämisen järjestys	14
2.5 Kansanterveys unionissa	15
2.6 Kuluttajansuoja unionissa	17
3. Euroopan unionin viralliset kannanotot rahapelitoimintaa sekä loot boxeja koskien	19
3.1 Euroopan komission rahapelisuositus ja tiedonanto parlamentille	19
3.2 Euroopan komission suositus 2014/478	21
3.2.1 Yleistä	21
3.2.2 Vaikutukset	25
3.3 CEN standardointi sekä menettely	26
3.4 Euroopan unionin sisämarkkina ja kuluttajansuojavaliokunnan pyynnöstä tehty tutkimus loot boxeista sekä niiden vaikutuksista	27
3.4.1 Yleistä	27
3.4.2 Potentiaaliset kansalliset toimenpiteet sekä videopelitoiminnan itsesäätelyn mahdollisuus	29
3.4.3 Tutkimukseen pohjautuvat toimintasuositukset	30
3.5 Unionin oikeuskäytännöstä rahapelitoiminnan sekä loot boxien osalta	31
4. Kansanterveyttä sekä kuluttajansuojaa koskevan sääntelyn hyväksyttävyyden perustelu direktiiveissä 2014/40/EU sekä 2005/29/EY	33

4.1 Tupakkatuotedirektiivin tarpeen perustelu.....	33
4.2 Tupakkatuotedirektiivin perusteluiden lähtökohdat ja niiden arviointi.....	34
4.3 Kuluttajamenettelydirektiivin tarpeen perustelu	36
4.4 Kuluttajamenettelydirektiivin perusteluiden lähtökohdat ja niiden arviointi	37
5. Loot boxien yhteiskunnallisten ja psykologisten ulottuvuuksien suhde oikeudelliseen tilaan	39
5.1 Yleistä kansainvälisestä tilanteesta	39
5.2 Haagin kansallisen tuomioistuimen ratkaisu asiassa AWB - 20 _ 3038.....	41
5.3 Rahapelaamisen psykologinen määrittely	43
5.4 Loot boxien ja rahapelitoiminnan välinen suhde oikeudellisesta näkökulmasta	45
5.5 Loot boxien ja rahapelitoiminnan välinen suhde yhteiskunnallisesta näkökulmasta	47
5.5.1 Loot boxien vallitsevuuden kehitys videopelitaloudessa	47
5.5.2 Loot boxien ja rahapelitoiminnan välinen suhde psykologisesta näkökulmasta	48
5.5.3 Nuoriin kohdistettu tutkimustulos	52
5.6 Nykyinen toiminnassa oleva itsesääätelyjärjestelmä, toimielimet sekä niiden riittävyys	54
5.6.1 Euroopan unionin alueella tehdyt toimenpiteet	54
5.6.1.1 PEGI.....	54
5.6.1.2 EGBA	56
5.6.1.3 GREF ja IAGR.....	58
5.6.1.3.1 Tausta ja historia	58
5.6.1.3.2 Tehdyt toimet	59
5.6.1.3.3 GREF:n ja IAGR:n suositukset ja niiden arviointi	62
5.6.2 Euroopan unionin ulkopuolisten valtioiden tekemät toimenpiteet	63
6. Lopuksi	65
6.1 Yhteenveto.....	65
6.2 Potentiaalisen säädännön hyväksyttävyyden toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta	65
6.3 Potentiaalisen säädännön hyväksyttävyyden suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta.....	68
6.4 Potentiaalisen säädännön säädösmuodon sekä sen sisällön määrittely.....	69
6.5 Lopuksi.....	72
Liitteet.....	73
Liite I Tutkinnan päätös 5650/S/16956/17	73
Liite II Arpajaishallinnon lausunto loot boxeista koskien tutkintapyyntöä 5620/S/16956/17	74

Lähteet

Kirjallisuuslähteet

Bebr, Gerhard: The Development of a Community Law by the Court of the European Coal and Steel Community, 42 Minn. L. Rev. 845 1957-1958 s. 855–856, 860–861

Raitio, Juha: Euroopan unionin oikeus, 2016

Constantin, Simona: Croatian yearbook of European law and policy Vol 4, Rethinking Subsidiarity and the Balance of Powers in the EU in Light of the Lisbon Treaty and Beyond. 2009.

Sauter, Wolf: Cambridge Yearbook of European Legal Studies , Volume 15 , 2013

Horspool, Margot – Humphreys, Matthew: European union law, 2012

Luhtasela, Harri: Sopimattomat kaupalliset menettelyt sähköisessä kuluttajakaupassa, 2011

Ferster, Charles Bohris – Skinner, Burrhuss Frederic: Schedules of reinforcement, 1957

Virallislähteet

Sopimus Euroopan unionista (Konsolidoitu toisinto 2016)

Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (Konsolidoitu toisinto 2016)

Direktiivi 2014/40/EU

Direktiivi 2005/29/EY

Direktiivi 2010/13/EU

Euroopan komission tiedonanto COM (2016) 505 lopullinen

Euroopan komission tiedonanto COM (2012) 130 lopullinen

Euroopan komission tiedonanto COM (2012) 596 lopullinen

Euroopan komission suositus 2014/478/EU

Comission staff working document, Online gambling in the internal market SWD(2012) 345

CONSUMER PROTECTION IN EU ONLINE GAMBLING REGULATION Review of the implementation of selected provisions of European Union Commission Recommendation 2014/478/EU across EU States

COMMISSION IMPLEMENTING DECISION C(2018) 1815 final of 4.4.2018 on a standardisation request to the European Committee for Standardisation as regards a European standard on reporting in support of supervision of online gambling services by the gambling regulatory authorities of the Member States

Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD (2014) 233 lopullinen: tiivistelmä vaikutusten arvioinnista, Oheisasiakirja, Komission suositus yhteisistä periaatteista kuluttajien ja pelaajien suojelemiseksi sähköisten rahapelipalvelujen osalta sekä alaikäisten rahapelaamisen estämiseksi.

Euroopan parlamentin työjärjestys 2019–2024. Saatavissa: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18_FI.pdf (käyty 20.04.2021)

Tutkinnan päätös 5650/S/16956/17, Liite I

Arpajaishallinnon lausunto loot boxeista koskien tutkintapyyntöä 5620/S/16956/17, Liite II

Oikeustapaukset

Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu C-271/08

Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu C-547/14

Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu C-84/94

Haagin kansallisen tuomioistuimen ratkaisu AWB - 20 _ 3038

Verkkolähteet

Kärki, Anssi: Arpajaisten ja uhkapelin määritelmien soveltumisesta palkintolaatikoihin eli ns. loot box -mekanismeihin. Teoksessa Lakimies 3–4/2020, s. 348–372. Saatavissa: <https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/lakimies/21066.pdf> (käyty 21.04.2021)

Raitio, Juha: Teleologia eurooppaoikeudessa. Oikeus 2005/3 s. 276–297. Saatavissa: <https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/oikeus/3325.pdf> (käyty 21.04.2021)

Golynchev, Andrei: Microtransactions as a way of monetization in the video game industry. 2019. Saatavissa: https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/230867/thesis_golynchev_final_v3.pdf?sequence=2&isAllowed=y (käyty 26.04.2021)

Online gambling in the EU. Saatavissa: https://ec.europa.eu/growth/sectors/gambling_en (käyty 21.04.2021)

Fennely, Nial: Legal Interpretation at the European Court of Justice, Fordham International Law Journal Volume 20, Issue 3 1996 Article 4. Saatavissa: <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1526&context=ilj> (käyty 21.04.2021)

Hirvonen, Aki: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan 2011. Saatavissa: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/225264/hirvonen_mitka_metodit.pdf?sequence=1&isAllowed=y (käyty 21.04.2021)

Toissijaisuusperiaatteen toiminnasta, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/7/the-principle-of-subsidiarity> (käyty 13.04.2021)

Pacher, Andreas: The Catholic origins of the EU's principle of subsidiarity, Nouvelle Europe [en ligne], Tuesday 20 March 2018. Saatavissa: <http://www.nouvelle-europe.eu/node/2016>, (käyty 13.04.2021)

Tomić, Nenad: Journal of economic science: Economic Model of Microtransactions in video Games s. 22. Saatavissa: https://www.researchgate.net/publication/331674647_Economic_Model_of_Microtransactions_in_video_Games (käyty 25.04.2021)

Raffaelli, Rosa: Toissijaisuusperiaate. 2017. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/010202/04A_FT\(2013\)010202_FI.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2013/010202/04A_FT(2013)010202_FI.pdf) (käyty 21.04.2021)

Føllesdal, Adreas: Survey Article: Subsidiarity, *Journal of Political Philosophy* 6 (2) 1998: 190–218. Saatavissa: <http://www.follesdal.net/ms/Follesdal-1998-Subsidiarity.pdf> (käyty 21.04.2021)

Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelevan työryhmän raportti 2018. Saatavissa: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_fi.pdf (käyty 21.04.2021)

Kiiver, Philip: The conduct of subsidiarity checks of EU legislative proposals by national parliaments: analysis, observations and practical recommendations. 2011. Saatavissa: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s12027-011-0234-8.pdf> (käyty 13.04.2021)

Petrić, Davor: THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY IN THE EUROPEAN UNION: ‘GOBBLEDYGOOK’ ENTRAPPED BETWEEN JUSTICIABILITY AND POLITICAL SCRUTINY? THE WAY FORWARD. 2017. Saatavissa: <https://hrcak.srce.hr/204377?lang=en> (käyty 21.04.2021)

Euroopan komission, toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismi. Saatavissa: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_fi (käyty 21.04.2021)

Ranchordás, Sofia – de Waard, Boudewijn: The Judge and the Proportionate Use of Discretion. 2016. Saatavissa: https://books.google.fi/books?hl=fi&lr=&id=51LeC-QAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA142&dq=principle+of+proportionality+european+union&ots=tSEG5w3ahm&sig=RDrs0VBjHdZXW_f19YWjNpTzrl&redir_esc=y#v=onepage&q=principle%20of%20proportionality%20european%20union&f=false (käyty 21.04.2021)

Alakbarova, Fatma: The Principle of Proportionality in European Union Law: Conceptual Framework and Application. Saatavissa: https://www.academia.edu/35146280/The_Principle_of_Proportionality_in_European_Union_Law_Conceptual_Framework_and_Application (käyty 21.04.2021)

Barnard, Catherine: European Law Review 2012 A proportionate response to proportionality in the field of collective action. https://www.researchgate.net/publication/290024000_A_Proportionate_Response_to_Proportionality_in_the_Field_of_Collective_Action (käyty 20.04.2021)

Raitio, Juha: Suhteellisuusperiaate eurooppaoikeudessa, *Defensor Legis* 2005/2 s. 357, 01.05.2005. Saatavissa: https://www-edilex-fi.ezproxy.ulapland.fi/defensor_legis/2512.pdf (käyty 21.04.2021)

Euroopan unionin lainsäätämisyjärjestyksestä. Saatavissa: https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures_fi (käyty 14.04.2021)

Päätöksen teon eteneminen EU:ssa. Saatavissa: https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures_fi (käyty 21.04.2021)

Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käsikirja s. 27. Saatavissa: www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/1dd0d4fa-9175-488f-b1be-bd220e0a18b8/handbook-olp-fi.pdf (käyty 21.04.2021)

Waddington, Lisa: 2013. European Law Review. Vulnerable and confused: the protection of "vulnerable" consumers under EU law. Saatavissa: Thomson Reuters Westlaw (käyty 21.04.2021)

Valant, Jana: Consumer Protection in the EU. 2015. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565904/EPRS_IDA\(2015\)565904_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565904/EPRS_IDA(2015)565904_EN.pdf) (käyty 21.04.2021)

European parliament on public health. Saatavissa <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/49/public-health> (käyty 16.04.2021)

Euroopan komissio, tupakoinnin torjunta. Saatavissa: https://ec.europa.eu/health/tobacco/overview_fi (käyty 21.04.2021)

Conclusions on the framework for gambling and betting in the EU member states. Saatavissa: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/118398.pdf (käyty 21.04.2021)

Conclusions on the framework for gambling and betting in the EU member states 3057th COMPETITIVENESS (Internal Market, Industry, Research and Space) Council meeting Brussels, 10 December 2010. Saatavissa: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/118398.pdf (käyty 21.04.2021)

Tietoa CEN:n toiminnasta, "Who we are". Saatavissa: <https://www.cen.eu/about/Pages/default.aspx> (käyty 21.04.2021)

Tietoa CEN:n toiminnasta, "Our role in Europe". Saatavissa <https://www.cen.eu/about/RoleEurope/Pages/default.aspx> (käyty 21.04.2021)

Tietoa CEN komitean lähtökohdista. Saatavissa: www.eogl.eu/2018/11/cen-committee-456-online-gambling/ (käyty 21.04.2021)

WORK PROGRAMME EUROPEAN COMMITTEE FOR STANDARDIZATION EUROPEAN COMMITTEE FOR ELECTROTECHNICAL STANDARDIZATION. Saatavissa: https://www.cen-cenelec.eu/news/publications/publications/cen-cenelec_wp_2020_en.pdf (käyty 21.04.2021)

Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf) (käyty 20.04.2021)

Nielsen, Rune Kristian Lundedal – Grabarczyk, Pawel: Are Loot Boxes Gambling? Random Reward Mechanisms in Video Games. Saatavissa: https://www.researchgate.net/publication/336515493_Are_Loot_Boxes_Gambling_Random_Reward_Mechanisms_in_Video_Games (käyty 20.04.2021)

Esimerkki Skins betting sivustosta. Saatavissa: https://skins.cash/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=eng_scandinavia_s&utm_network=g&utm_term=csgo%20skins%20for%20cash&utm_content=466855011756&gclid=CjwKCAjwmv-DBhAMEiwA7xYrdyHQJQKe_PqwpDV3wUTgvgu7GXkJvkoi_UuElGcxD7Hhud-CEt2KxdRoCs6YQAvD_BwE (käyty 21.04.2021)

Shaping Europe's Digital future, the protection of minors. Saatavissa: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/protection-minors-avmsd> (käyty 21.04.2021)

The status of gambling regulation in the European Union. Saatavissa: <https://www.revistacasinoperu.com/the-status-of-gambling-regulation-in-the-european-union/> (käyty 19.04.2021)

Zendle, David – Meyer, Rachel – Cairns, Paul – Waters, Stuart – Ballou, Nick: The prevalence of loot boxes in mobile and desktop games Saatavissa: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/31957942/> (käyty 19.04.2021)

Yleiskatsaus Euroopan unionin jäsenvaltioiden tekemiin toimiin rahapelitoiminnan sääntelyn osalta. Saatavissa: <https://www.europeanbusinessreview.com/european-gambling-laws-2/> (käyty 20.04.2021)

Research report on lootboxes (April 2018). Saatavissa: https://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhksweb_nl/documents/onderzoeksrapport-loot-boxen-Engels-publicatie.pdf, (käyty 05.04.2021)

Belgian uhkapelikomission lausunto. Saatavissa https://www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/law/law/index.html (käyty 05.04.2021)

Espanjan kannanotto loot boxeihin, Dirección General de Ordenación del Juego. Saatavissa <https://www.ordenacionjuego.es/es/juego-participantes>, (käyty 05.04.2021)

Gainsbury, Sally – Russell, Alex – Hing, Nerilee – Wood, Robert – Blaszczynski, Alex: The impact of internet gambling on gambling problems: A comparison of moderate-risk and problem Internet and non-Internet gamblers. *Psychology of Addictive Behaviors*, 27(4), 1092-1101. doi:10.1037/a0031475 2013. Saatavissa: <https://psycnet.apa.org/fulltext/2013-05953-001.html> (käyty 14.04.2021)

Griffiths, Mark – Parke, Adrian – Wood, Richard – Parke, Jonathan: Internet gambling: an overview of psychosocial impacts. UNLV Gaming Research & Review Journal, 10 (1). pp. 27-39. ISSN 1535-7589 2005. Saatavissa: <http://eprints.lincoln.ac.uk/id/eprint/3549/> (käyty 21.04.2021)

Williams, Robert – Rehm, Jürgen – Stevens, Rhys: The Social and Economic Impacts of Gambling. Final Report prepared for the Canadian Consortium for Gambling Research 2011. Saatavissa: <http://opus.uleth.ca/handle/10133/1286>. (käyty 14.04.2021)

West, Robert – Brown, Jaimie: Theory of addiction 2013. Saatavissa: https://is.muni.cz/el/1423/jaro2018/PSY109/um/68207459/Robert_West__Jaimie_Brown_Theory_of_Addiction.pdf (käyty 21.04.2021)

Loot boxien yleistymisestä. Saatavissa: <https://www.theguardian.com/games/2019/nov/22/loot-boxes-increasingly-common-in-video-games-despite-addiction-concerns> (käyty 21.04.2021)

Zendle, David – Meyer, Rachel – Ballou, Nick: The changing face of desktop video game monetisation: An exploration of trends in loot boxes, pay to win, and cosmetic microtransactions in the most-played Steam games of 2010-2019, 2020. Saatavissa: <https://psyarxiv.com/u35kt> (käyty 17.04.2021)

Synthesis of the works carried on by GREF1 eGambling Working Group with regard to the implementation of the Declaration of gambling regulators on their concerns related to the blurring of lines between gambling and gaming May 2019 Annex II. Saatavissa: www.gref.net/wp-content/uploads/2019/10/Synthesis_final-draft_v4_clean.pdf (käyty 21.04.2021)

Loot boxien tuotosta ja mahdollisista vaikutuksista, *Loot boxes & skins gambling to generate a 50\$ industry by 2022*. Saatavissa: <https://www.juniperresearch.com/press/loot-boxes-and-skins-gambling> (käyty 21.04.2021)

Close, James – Lloyd, Joanne: Lifting the Lid on Loot-Boxes Chance-Based Purchases in Video Games and the Convergence of Gaming and Gambling. 2020. Saatavissa: https://www.begambleaware.org/sites/default/files/2021-03/Gaming_and_Gambling_Report_Final.pdf (käyty 19.04.2021)

Karlsen, Faltin: Entrapment and Near Miss: A Comparative Analysis of Psycho-Structural Elements in Gambling Games and Massively Multiplayer Online Role-Playing Games. 2010. Saatavissa: <https://link-springer-com.ezproxy.ulapland.fi/content/pdf/10.1007/s11469-010-9275-4.pdf> (käyty 21.04.2021)

Drummond, Aaron – Sauer, James – Hall, Lauren – Zendle, David – Loudon, Malcom: Why loot boxes could be regulated as gambling 2020. Saatavissa: https://www.researchgate.net/publication/342537711_Why_loot_boxes_could_be_regulated_as_gambling (käyty 27.04.2021)

Journal of economic science: Economic Model of Microtransactions in video Games. Saatavissa: https://www.researchgate.net/publication/331674647_Economic_Model_of_Microtransactions_in_video_Games (käyty 21.04.2021)

Barnett, Herbie – McCall, Cade – Zendle, David – Cairns, Paul: Paying for loot boxes is linked to problem gambling, regardless of specific features like cash-out and pay-to-win: A preregistered investigation 2019. Saatavissa: <https://psyarxiv.com/6e74k/> (käyty 16.04.2021)

GREEN PAPER On on-line gambling in the Internal Market SEC(2011) 321 final. Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0128:FIN:EN:PDF> (käyty 19.04.2021)

Gambling - Alcohol, tobacco and addictions – THL. Saatavissa: <https://thl.fi/en/web/alcohol-tobacco-and-addictions/gambling> (käyty 19.04.2021)

Drummond, Aaron – Sauer, James: Video game loot boxes are psychologically akin to gambling 2018. Saatavissa: https://www.researchgate.net/publication/325826254_Video_game_loot_boxes_are_psychologically_akin_to_gambling (käyty 29.04.2021)

Over, Harriet – Meyer, Rachel – Zendle, David: Adolescents and loot boxes: links with problem gambling and motivations for purchase 2019. Saatavissa: <https://royalsocietypublishing.org/doi/pdf/10.1098/rsos.190049> (käyty 23.04.2021)

University of Rochester on understanding the teen brain. Saatavissa: <https://www.urmc.rochester.edu/encyclopedia/content.aspx?ContentTypeID=1&ContentID=3051> (21.04.2021)

Heilman, Carrie – Lakishyk, Kyryl – Radas, Sonja – Nakamoto, Kent: The Effect of In-Store Free Samples on Short- and Long-Term Purchasing Behavior. 2004. Saatavissa: citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.201.8216&rep=rep1&type=pdf (käyty 21.04.2021)

Dholakia, Utpal: Why Limited-Time Offers Entice Shoppers to Buy. Saatavissa: <https://www.psychologytoday.com/us/blog/the-science-behind-behavior/201906/why-limited-time-offers-entice-shoppers-buy> (käyty 21.04.2021)

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the protection of consumers, in particular minors, in respect of the use of video games 2008.

Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0207:FIN:EN:PDF> (käyty 21.04.2021)

Tietoa KAVIN:n toiminnasta. Saatavissa: <https://kavi.fi/ikarajat/yleistieto/pegi/> (käyty 21.04.2021)

Tietoa PEGI:n merkinnöistä. Saatavissa: <https://pegi.info/what-do-the-labels-mean> (käyty 21.04.2021)

Tietoa PEGI:n merkinnöistä. Saatavissa: <https://pegi.info/news/new-in-game-purchases-descriptor> (käyty 21.04.2021)

Tietoa PEGI:n merkintöjen lisäyksestä. Saatavissa: <https://pegi.info/news/pegi-introduces-feature-notice> (käyty 21.04.2021)

Esimerkki pelistä, joka sisältää marsullisia loot boxeja mutta on PEGI:n alaikäisille hyväksymä. Saatavissa: https://pegi.info/fi/search-pegi?q=overwatch&op=Search&filter-age%5B%5D=&filter-descriptor%5B%5D=&filter-publisher=&filter-platform%5B%5D=&filter-release-year%5B%5D=&page=1&form_build_id=form-B6S8UU1vAVje7vHZfKR8t34JCVQ8vJE-qjM2kg_ZDN4w&form_id=pegi_search_form (käyty 21.04.2021)

Tietoa EGBA:n toiminnasta. Saatavissa: <https://www.egba.eu/about-us/> (käyty 21.04.2021)

Tietoa EGBA:n näkemystä rahapelitoimintaan. Saatavissa: <https://www.egba.eu/news-post/eu-rules-would-better-protect-europes-12-million-online-gamblers-study/> (käyty 21.04.2021)

Digitaalisten yhteismarkkinoiden kehityksestä. Saatavissa: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/shaping-digital-single-market> (käyty 21.04.2021)

EGBA Manifesto a framework for online gambling 2.0, 2020. Saatavissa: <https://www.egba.eu/uploads/2018/12/Manifesto-A-EU-Framework-for-Online-Gambling-2.0.pdf> (käyty 17.04.2021)

KOMISSIION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE Komission työohjelma 2020 Saatavissa: https://ec.europa.eu/info/publications/2020-commission-work-programme-key-documents_en (käyty 21.04.2021)

EGBA:n näkemys unionin toimista digitaalista yhteismarkkinaa koskien. Saatavissa: <https://www.egba.eu/news-post/egba-welcomes-european-commissions-commitment-to-improving-the-digital-single-market/> (käyty 17.04.2021)

GRAF:n johtokunnan määritelmä sen päätavoitteista. Saatavissa: <http://www.gref.net/about-grefexecutive-board/main-objectives/> (käyty 21.04.2021)

GRAF:n keskeisistä tavoitteista. Saatavissa: <http://www.gref.net/about-grefexecutive-board/main-objectives/> (käyty 21.04.2021)

Tietoa IAGR:n toiminnasta. Saatavissa: <https://www.iagr.org/about-iagr/about-iagr> (käyty 21.04.2021)

Tietoa IAGR:n listaamista rahapelitoiminnan sääntelyelimistä. Saatavissa: <https://www.iagr.org/about-iagr/gaming-regulators> (käyty 21.04.2021)

The Declaration of gambling regulators on their concerns related to the blurring of lines between gambling and gaming. Saatavissa: <https://www.gamblingcommission.gov.uk/PDF/International-gaming-and-gambling-declaration-2018.pdf> (käyty 21.04.2021)

Synthesis of the works carried on by GREF1 eGambling Working Group with regard to the implementation of the Declaration of gambling regulators on their concerns related to the blurring of lines between gambling and gaming May 2019. Saatavissa: www.gref.net/wp-content/uploads/2019/10/Synthesis_final-draft_v4_clean.pdf (käyty 21.04.2021)

Tietoa IAGR:n näkemyksistä loot boxeja koskien. Saatavissa: <https://www.iagr.org/industry-news/research-spotlight-loot-boxes-or-slot-machines> (käyty 21.04.2021)

Tietoa IAGR:n näkemyksistä loot boxeja koskien. <https://www.iagr.org/industry-news/legal-update-loot-boxes-are-we-asking-right-question> (käyty 21.04.2021)

Esimerkki sivustosta, loot boxeista saatavilla objekteilla voi osallistua rahapelitoimintaan. Saatavissa: www.opskins.com (käyty 21.04.2021)

Esimerkki sivustosta, loot boxeista saatavilla objekteilla voi osallistua rahapelitoimintaan. Saatavissa: www.opskins.com (käyty 21.04.2021)

PEGI:n eettinen ohjeisto ja sen peruslähdekohtat, Saatavissa: <https://pegi.info/pegi-code-of-conduct> (käyty 23.04.2021)

Esimerkki Euroopan ulkopuolisesta itsesääntelytoimielimestä; Japanin pelistudioiden muodostama yhteisö. Saatavilla <https://www.serkantoto.com/2012/03/24/japan-social-game-makers-self-regulation-council/> (käyty 21.04.2021)

Loot Boxes in Japan: Legal Analysis and Kompu Gacha Explained – Lexology. Saatavissa: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=9207df10-a8a2-4f67-81c3-6a148a6100e2> (käyty 20.04.2021)

Status of regulation on loot boxes. Saatavissa: https://assets.contentstack.io/v3/assets/blt3de4d56151f717f2/blt906d4f591af71802/5dfa5d6f6bf26d27fce209c4/Status_of_the_regulation_of_loot_boxes_-_December_2019.pdf (käyty 21.04.2021)

Content Restrictions and Requirements for Publishing Games In China (2020). Saatavissa: <https://www.appinchina.co/services/game-publishing/content-restrictions-for-publishing-games-in-china/> (käyty 21.04.2021)

Lyhenteet

SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
IPOL	Talous-, tiede- ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikkö
ICOM	Euroopan sisämarkkina ja kuluttajasuojavaliokunnan
GRAF	Gaming Regulators European Forum
IAGR	International Association of Gaming Regulators
PEGI	Pan European Gaming Information

1. Johdanto

1.1 Tutkimuksen kohde ja ongelman yksilöinti

Tutkielmassani selvitän voisiko Euroopan unioni kohdistaa jäsenvaltioihinsa sekä niiden alueilla tarjottaviin loot boxeihin niitä koskevaa unionin tason sääntelyä, jaetun toimivallan alalla, toissijaisuus- sekä suhteellisuusperiaatteen perusteella.

Lähestyn tutkimukseni kohdetta kahdessa eri vaiheessa. Ensin tutkin, miten toissijaisuus- sekä suhteellisuusperiaatteen säädännön piiriin kuuluvia, jaetun toimivallan alaan kuuluvia, elementtejä säädellään ja kuinka sääntelyn toteuttaminen ja voimaansaattaminen suoritetaan. Toisena tutkimuksen osana tutkin voisiko tällä hetkellä videopeliteollisuudessa käytössä olevat, loot boxien muodossa tarjottavat, mikro-ostot konstituoida tällaisen tilanteen.

Lopuksi tulen ottamaan kantaa voisiko tämänhetkinen videopeliteollisuudessa yleisessä käytössä oleva mikro-osto-vetoinen liiketoiminta malli muodostaa tilanteen, joka täyttäisi perusteet, joiden nojalla EU voisi käyttää lainsäädäntövaltaansa jaetun toimivallan toimialueella. Mikäli näin on, tarkastelen, millä perusteilla se tarkalleen ottaen tapahtuisi ja mitä tällainen säädäntö voisi sisältää.

1.2 Euroopan unionin säädännön pohja

Euroopan unionilla on toimivalta säätää jäsenvaltioitaan velvoittavaa lainsäädäntöä koskien toimialoja, jotka on asetettu SEUT 3 artiklassa yksinomaisen toimivallan piiriin. Unionilla on myös lainsäädäntövaltaa koskien jaetun toimivallan aloja, jotka on määritelty SEUT 4 artiklassa. Jaetun toimivallan soveltamisalueelle kuuluvaa sääntelyä tehtäessä tulee pitää huolta siitä, että säädäntö noudattaa sekä toissijaisuus- että suhteellisuusperiaatetta.

Toissijaisuusperiaatetta noudattaakseen säädännön tavoitteiden tulee olla kokonaisuutena arvioiden tehokkaammin saavutettavissa vain Euroopan unionin tasolla tehtävillä toimenpiteillä. Suhteellisuusperiaatteen mukaan uuden lainsäädännön sisällön tulee olla suhteessa säädännölle asetettuihin tavoitteisiin. Lainsäädäntövaltaa Euroopan unioni voi käyttää muun muassa säätämällä direktiivejä sekä asetuksia.

1.3 Loot boxien sekä sattumaan pohjautuvien mikro-ostojen määrittely

Muutamien viime vuosien aikana videopeliteollisuuteen on ilmaantunut uusia muotoja liikevaihdon ja voiton tuottamiselle, joita tulen jäljempänä kutsumaan nimikkeillä ”mikro-ostot” ja

”loot boxit”. Mikro-ostot tarkoittavat alkutuotteen, eli tarkastelemassani tapauksessa videopelin, oston jälkeen kuluttajalle tarjottuja, rahalla ostettavia, elementtejä kyseisen videopelin sisällä. Nämä elementit pääsääntöisesti tarkoittavat erilaisten pelin sisällä olevien elementtien muokkausta. Esimerkiksi kyseessä voi olla tilanne, jossa voit ostaa rahalla kosmeettisen pelin sisäiseen muokkaukseen käytettävän objektin, jolla voit muokata hahmosi eri näköiseksi.

Loot boxit ovat mikro-ostojen myötä ilmaantunut mikro-ostojen tarjoamismuoto. Loot boxin keskeisenä erona suoraan mikro-ostoon verrattuna on loot boxeista saatavien elementtien sattumanvaraisuus. Pelaaja ei loot boxia ostaessaan tiedä tarkalleen ottaen, mitä hän tulee saamaan. Loot boxit voidaan kuitenkin terminä säännönmukaisesti jakaa kahteen eri ryhmään. Ne voivat tarkoittaa, joko pelissä etenemisen johdosta pelaajalle ”palkintoina” annettavia loot boxeja, joita ei ole mahdollista ostaa rahalla, tai rahalla hankittavia loot boxeja, joita saatetaan myös antaa pelaajalle pelin yhteydessä rajallisessa määrin ilmaiseksi. Loot boxeista saatavia digitaalisia objekteja voi siis myös saada videopeleissä ilmaiseksi, ilman mitään mahdollisuutta niiden ostamiseen rahalla. Rajaan tällaiset videopelit sekä loot box -tyypit tutkimukseni aiheen ulkopuolelle ja ”loot boxeista” puhuessani viittaan niiden maksullisena tarjottuun muotoon.

Loot boxit siis itse kuuluvat laajemman ”*microtransaction*”¹ eli mikro-ostojen muodossa tapahtuvan liiketoiminnan alaisuuteen. Edellä mainitulla termillä on suomen kielessä olemassa muutamia käännonvaihtoehtoja mutta katson termin ”mikro-osto” kuvaavan niiden käytännön funktiota parhaiten. ”Loot box” -termin kattaessa suhteellisen laajan skaalan erilaisia mikro-osto tarjonnan muotoja tulen käyttämään ”sattumaan pohjautuvaa mikro-osto” termiä tutkielmassa myös loot boxit sisältävänä laajempänä terminä välttääkseni tulkinnalliselta kannalta mahdollisen ”porsaanreiän” syntymisen, sekä välttääkseni argumentoimaani potentiaaliseen lainsäädäntöön muutoin mahdollisesti jäävää sisällöllistä epäselvyyttä. ”Sattumaan pohjautuvalla mikro-ostolla” tarkoitan mikro-ostoja, jotka eivät suoraan täytä loot boxin määritelmää mutta omaavat silti käytännössä kaikki niiden funktionaaliset elementit, kuten sattumanvaraisuuden ja maksullisuuden, niitä hankkivan kuluttajan kannalta.

”Loot boxin” käsite ei myöskään ole suomenkielisessä terminologiassa vakiintunutta. Loot boxeja koskien on Suomessa tehty tutkimusta kirjoittamisen hetkellä vähän ja siksi suomen kielessä ei ole vakiintunutta termiä korvaamaan tätä lainasanaa. Suomessa julkaistuissa

¹ Ks. myös *Golynchev 2019*

teksteissä loot boxeista on käytetty muun muassa termiä palkintolaatikko² sekä suoraa lainasanaa ”loot box”³. Tulen käyttämään tutkielmassa suoraan lainattua vierassanaa ”loot box” niitä käsitellessäni, koska mielestäni suomen kielessä ei ole sopivaa käännöstä kuvaamaan sanan kontekstuaalista sisältöä.⁴

1.4 Käytetyt tutkimusmenetelmät

Tutkimuksessani lähdän liikkeelle oikeusdogmaattisesta tutkimuksesta tehden sitä osittain sekä sanamuodon mukaisessa muodossa että systemaattisessa muodossa.⁵ Tutkin voimassa olevaa unionin tason sopimussystematiikkaa, lainsäädäntöä sekä oikeuskäytäntöä. Selvitetyäni vallitsevan oikeustilan kontekstuaalisen luonteen siirryn tutkimaan asiaa sekä analogisen tulkinnan että oikeusvertailevan tutkimusnäkökulman kautta. Näiden kautta pyrin luomaan asiaa koskien entistä laajemmän kokonaiskuvan voidakseni antaa kokonaisvaltaisia argumentteja asian tiimoilta. Analogisen tulkinnan avulla selvitän voimassa olevissa direktiiveissä käytettyjä hyväksyttävyyssarviointien perusteita pyrkien johtamaan niistä mahdollista tulkintalinjaa loot boxeja sekä sattumaan pohjautuvia mikro-ostoja koskevan sääntelyn hyväksyttävyyden rajapinnaksi. Oikeusvertailevan näkökulman kautta pyrin saaman kuvan eri jäsenvaltioiden lainsäädäntötilanteista ja sen kautta arvioimaan muun muassa sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa Euroopan unionin alueella. Oikeusvertailun kautta voin myös tarkastella eri jäsenvaltioiden käyttämiä loot boxeja koskevia argumentteja.

Toisena keskeisenä lähtökohtana, arvioidessani nykyistä ja mahdollista tulevaa asiantilaa tois-sijaisuus- sekä suhteellisuusperiaatteellisesta näkökulmasta, on arvioinnissani jatkuvalla tavalla läsnä teleologinen tulkintalinja sekä joiltakin osin arvopohjainen tulkintalinja.⁶ Näiden näkökulmien kautta tutkin millaisia perusteita voidaan käyttää hyväksi lainsäädännön tarvetta edellä mainittujen periaatteiden kautta argumentoidessa. Etenkin teleologisen tulkintalinjan mukaisella näkökulmalla pyrin selvittämään hyväksyttävyyden rajaa näiden periaatteiden pohjalta tapahtuvaan argumentointiin.

² Ks. myös *Kärki* 2020, s. 348–372

³ Ks. myös Liite 1 ja 2

⁴ Esimerkiksi palkintolaatikko on terminä lähtökohtaisesti nähdäkseni hyväksyttävä mutta sana ”palkinto” luo hyvin herkästi luo konnotaation maksuttomuuteen, mikä ei kuvasta todellista tilannetta täysin. Toisena potentiaalisena käännösvaihtoehtona olisi näkisin sanat ”saalislaatikko” tai ”aarrelaatikko”, mutta katson niidenkin olemaan omiaan luomaan mahdollisesti kontekstuaalisesti virheellisen konnotaation käsitelystä objektista ja sen luonteesta.

⁵ Ks. *Hirvonen* 2011, s. 39, 41–42

⁶ Ks. *Hirvonen* 2011, s. 39, 43–44

Viimeisenä tutkimukseni näkökulmana on tutkimuksen kohteen vaikutusten tarkastelu lainopillisten tutkimusmetodien ulkopuolella saadakseni paremman kokonaisvaltaisen kuvan loot boxien sekä sattumaan pohjautuvien mikro-ostojen yhteiskunnallisista vaikutuksista. Lähestyn tätä aspektia psykologisista sekä sosiologista lähtökohdista, ja niiden mahdollisesta vuorovaikutuksesta loot boxeja sekä sattumaan pohjautuvia mikro-ostoja koskevan sääntelyn hyväksyttävyyden arviointiin.⁷

1.5 Alaviittauksista

Tulen muutamissa tilanteissa sisällyttämään alaviitteisiin myös verkkolinkin viittaamaani asiakirjaan. Sisällytän linkit tilanteissa, joissa viittauksen kohteena on asiakirjan tai tietolähde, jossa ei ole selkeää yksilöivää, esimerkiksi numeraalista, tekijää. Näin ollen linkkien sisällyttäminen helpottaa ja nopeuttaa lukijan mahdollisesti tekemää tiedonhakuja tutkielmani pohjalta, etenkin, koska tutkielman julkaisumuoto on ainoastaan sähköinen.

⁷ Ks. *Hirvonen* 2011, s. 55

2. Euroopan unionin säädännöllinen historia ja nykytila

2.1 Voimassa olevien kansainvälisten sopimusten määräykset koskien unionin lainsäädäntövaltaa

Lähtökohtana Euroopan unionissa säädettävässä säädännössä on säätämisen mahdollisuus vain tilanteissa, joissa unionille on määrätty yksinomainen toimivalta. Yksinomaisen lainsäädäntövallan alaan SEUT 3 artiklan mukaan kuuluvat:

- a) tulliliitto;
- b) sisämarkkinoiden toimintaa varten tarvittavien kilpailusääntöjen vahvistaminen;
- c) niiden jäsenvaltioiden rahapolitiikka, joiden rahayksikkö on euro;
- d) meren elollisten luonnonvarojen säilyttäminen osana yhteistä kalastuspolitiikkaa;
- e) yhteinen kauppapolitiikka.

Poikkeuksena tästä on SEUT 4 artiklassa määritellyt jaetun toimivallan pääalat. Näihin aloihin kuuluvat:

- a) sisämarkkinat;
- b) sosiaalipolitiikka tässä sopimuksessa määriteltyjen näkökohtien osalta;
- c) taloudellinen, sosiaalinen ja alueellinen yhteenkuuluvuus;
- d) maatalous ja kalastus, meren elollisten luonnonvarojen säilyttämistä lukuun ottamatta;
- e) ympäristö;
- f) kuluttajansuoja;
- g) liikenne;
- h) Euroopan laajuiset verkot;
- i) energia;
- j) vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue;
- k) kansanterveyteen liittyvät yhteiset turvallisuuskysymykset tässä sopimuksessa määriteltyjen näkökohtien osalta.

Edellä mainituilla SEUT 4 pääalueilla Euroopan unionin toimivaltaa tarkastellaan toissijaisuus- sekä suhteellisuusperiaatetta arvioinnissa hyväksikäyttäen. Rahapelitoiminta ei kuulu

Euroopan unionin suoran sääntelyn piiriin.⁸ Jäsenvaltioilla on näin ollen autonominen asema rahapelaamista koskevassa sääntelyssä ja autonomian ainoana rajoituksena on unionin SEUT:sta johtuvat perusvapaudet, joita jäsenvaltioiden on noudatettava säädännössään.⁹ Tutkielmani kannalta olennaisia ovat jaetun toimivallan alueelle kuuluvat SEUT 4(f) ja 4(k) eli kulluttajansuoja sekä kansanterveys. Näitä käsitellään tarkemmin SEUT 168 sekä 169 artikloissa.

Toinen olennainen eurooppalaisen lainsäädännön taustalla oleva osa, jonka voidaan havainnoida olleen läsnä jo Euroopan hiili- ja teräsyhteisön aikana sekä sen jälkeisissä unionia edeltäneissä yhteisömuodoissa, on lainsäädännön teleologinen tulkinta. Tätä kuvastaa muun muassa ratkaisusta Van Gend en Loos havainnoitavissa oleva tulkintalinja, jossa painoarvoa annetaan lainsäädännön ”hengelle”, rakenteelle ja muotoilulle.¹⁰

Tämän teleologisen tulkintalinjan käyttö viittaisi mielestäni käytännössä myös itse lainsäädännön olevan tarkoitus- tai tavoitehakuista, koska sitä tuomioistuimessa tulkittaessa, näille lain ”hengelle” mukaisille tavoitteille annetaan selkeää painoarvoa.¹¹ Näin ollen myös uutta lainsäädäntöä tai sen potentiaalista tarvetta arvioitaessa on suotavaa ottaa huomioon tarkoitus ja tavoitteet sen taustalta.

2.2 Toissijaisuusperiaate

2.2.1 Yleistä

Toissijaisuusperiaate tarkoittaa toimivallan jaon arvioinnissa käytettyä periaatetta Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä. Sillä tarkoitetaan Euroopan unionin oikeutta säätää sitovaa lainsäädäntöä jaetun toimivallalla aloilla vain silloin, jos tehtävät toimet ja niillä tavoiteltavat tavoitteet eivät ole tehokkaasti saavutettavissa, laajuutensa ja vaikutustensa vuoksi, kansallisella tasolla.¹² Siitä määrätään SEU 5 artiklassa. Lissabonin sopimuksen pöytäkirjassa No.2 toissijaisuusperiaatteen käyttöön annetaan tarkempia ohjeita. Myös suhteellisuusperiaate on huomioitava säädettäessä jaetun toimivallan allaan kuuluvaa, toissijaisuusperiaatteen nojalla tehtävää, lainsäädäntöä.

⁸ Rahapelitoiminnan sääntelyn alueesta tarkemmin, *Online gambling in the EU*. Saatavissa: https://ec.europa.eu/growth/sectors/gambling_en

⁹ Ks. Perusvapauksista sekä niiden noudattamisesta tarkemmin *Online gambling in the EU*. Saatavissa: https://ec.europa.eu/growth/sectors/gambling_en

¹⁰ Ks. *Bebr* 1957–1958, s. 855–856, 860–861 sekä ks. myös *Fennely* 1996

¹¹ Ks. myös *Raitio* 2005/3, s. 276–297.

¹² Ks. Toissijaisuusperiaatteen toiminnasta sekä siihen liittyvästä arvioinnista, *Toissijaisuusperiaate*. Saatavissa: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/7/the-principle-of-subsidiarity>

Toissijaisuusperiaatetta mukailevan ajattelutavan juuret johtavat syvälle Euroopan historiaan aikaan ennen Euroopan unionin muodostamista.¹³ Toissijaisuusperiaatetta mukailevan konseptin pohjan voidaan havaita muodostuneen jo 1900-luvun alkupuolella Paavi Pius XI:n ajattelussa. Paavi Pius XI totesi jokaisella yhteiskunnallisella instituutiolla olevan samankaltaista yksilöllistä ”arvoa” kuin yksittäisellä ihmisellä voidaan katsoa olevan individuaalista ihmisarvoa ja näin ollen näillä instituutioilla tulee olla ensisijaisesti oikeus hallinnoida itseään.¹⁴ Ylemmästä hallintohierarkiasta tuleva puuttuminen voitaisiin hyväksyä vain tilanteissa, joissa alemmalla tasolla toimiva instituutio ei pystynyt hoitamaan tehtäväänsä riittävällä tavalla.

Euroopan unionissa toissijaisuusperiaatteen lähtökohdat poikkeavat tästä, vaikka kaikkein syvin olemus kumpuaa samankaltaisesta lähtökohdasta. Ensimmäistä kertaa toissijaisuusperiaatteen konsepti ilmenee vuonna 1986 Euroopan yhtenäisasiakirjassa mutta siitä ei tuolloin kuitenkaan käytetty ”toissijaisuusperiaate” nimikettä.¹⁵ Mutta vielä tätä ennen toissijaisuusperiaatteen mukaista ajattelua on unionissa osoitettu parlamentin toimesta 1984, jolloin parlamentti oli ehdottanut, sopimusluonnosta hyväksyessään, toimivallan jakotapaa, joka sisällöllisesti vastasi toissijaisuusperiaatetta.¹⁶

Toissijaisuusperiaate mainitaan ensimmäistä kertaa periaatteena Maastrichtin sopimuksessa vuonna 1992 ja se säädettiin kuvaamaan jäsenvaltioiden ja EU:n välistä vallankäyttöä.¹⁷ Merkittävänä vaikuttavana tekijänä toissijaisuusperiaatteen sisällyttämiseen sopimuksessa oli pelko vallan liiallisesta keskittymisestä Euroopan unionille.¹⁸

Toissijaisuusperiaate on nykyisin kirjattuna Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen, sekä Lissabonin sopimukseen liitettyyn pöytäkirjaan No.2. Sen tarkoituksena on vastata kysymykseen, kuuluuko toimivalta, säädellä tietyistä asiasta, kussakin tilanteessa jäsenvaltiolle vai Euroopan unionille vai jäsenvaltiolle.¹⁹ Unionilla on velvollisuus perustella tekemänsä toimet toissijaisuusperiaatteen kannalta, sekä velvollisuus huomioida toissijaisuusperiaate arvioidessaan mahdollisen ehdotetun säädöksen vaikutukset.²⁰ Toissijaisuusperiaatteen mukaisuuden

¹³ Ks. myös *Pacher* 2018. Saatavissa: <http://www.nouvelle-europe.eu/node/2016>

¹⁴ Ks. *Pacher* 2018. Saatavissa: <http://www.nouvelle-europe.eu/node/2016>

¹⁵ Ks. Euroopan unionin toissijaisuusperiaatteen ensimmäisestä dokumentoidusta ilmenemisestä tarkemmin, *Toissijaisuusperiaate*. Saatavissa: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fi/sheet/7/the-principle-of-subsidiarity>

¹⁶ Ks. *Raffaelli* 2017, s. 4

¹⁷ Ks. *Raitio* 2005/3, s. 276–297

¹⁸ Ks. *Føllesdal* 1998, s. 190–218

¹⁹ Ks. *Raitio* 2016, s. 214–215

²⁰ Ks. *Raffaelli* 2017, s. 4

arvioinnin helpottamiseksi on myös luotu virallinen taulukko, jonka avulla on helpompaa arvioida, täyttyvätkö kaikki sen asettamat vaatimukset ja onko ehdotettu säädös toissijaisuusperiaatteen mukainen.²¹

Näin ollen toissijaisuusperiaatteen erityisen suuri soveltamisalue tulee kyseeseen käsiteltäessä kysymyksiä uuden lainsäädännön säätämisen osana.²² Tätä koskevaa laillisuusvalvontaa on jaettu myös alueiden komiteoille sen vaikutusten alueellisten ja paikallisten ulottuvuuksien vuoksi.²³

Toissijaisuusperiaatteen käyttötilanteiden tulkinta voi kuitenkin olla haastavaa, koska sillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta.²⁴ Näin ollen siihen liittyen ei ole olemassa kovinkaan paljon oikeuskäytäntöä.²⁵ Oikeuskäytännössä lähtökohtana on ensin tutkia, onko olemassa oleva toimivalta implisiittistä vai eksplisiittistä ja siitä saadun vastauksen myötä tuomioistuin tutkii, toimivallan olemassa ollessa, onko toimivalta yksinomaista vai jaettavaa.

EU:n toimivaltaa kuuluvien asioiden määrittäminen voi kuitenkin olla hankalaa.²⁶ Kansallisia parlamentteja on kuitenkin koko ajan pyritty ottamaan entistä paremmin ja vahvemmin mukaan vaikuttamaan lainsäädäntöprosessiin.²⁷

2.2.2 Käytännössä

Muutamilta toissijaisuusperiaatteen toteuttamisen osilta Euroopan unionin tuomioistuin on ottanut kantaa toissijaisuusperiaatetta koskevien artiklojen ja sisällön tulkintaan. Toissijaisuusperiaatteen soveltamisen piirin kuuluvissa asioissa tulee lainsäädäntö perustella SEUT 296 artiklan mukaisella tavalla.²⁸ Tämä ilmenee tuomioistuimen päätöksistä C-233/94 ja C-84/94. Tähän liittyvää arviointia on myös suoritettu tuomiossa C-547/14. Mikäli kansallinen parlamentti on tyytymätön toissijaisuusperiaatteen käytön perustelusta, voi se tällaisessa tilanteessa nostaa kanteen Euroopan unionin käsiteltäväksi.

²¹ Ks. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelevan työryhmän raportti 2018, s. 32–33

²² Ks. *Raffaelli* 2017, s. 2

²³ Ks. *Raffaelli* 2017, s. 2

²⁴ Ks. *Raitio* 2016, s. 215

²⁵ Ks. *Raitio* 2016, s. 215

²⁶ Ks. *Raitio* 2016, s. 217

²⁷ Ks. *Raffaelli* 2017, s. 5 sekä ks. myös Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelevan työryhmän raportti 2018

²⁸ Ks. *Raffaelli* 2017, s. 3

Toissijaisuusperiaatteen ylläpitäminen on myös osittain asetettu jäsenvaltioiden valvonnan piiriin SEU 12(1)(b) ja 5(3) artikloissa. Sen mukaan kansallisilla toimielimillä on velvollisuus omilta osiltaan huolehtia toissijaisuusperiaatteen noudattamisesta. Sen nojalla kansallisilla parlamenteilla on oikeus lausua liittyen suunniteltuun säädäntöön, jota aiotaan Euroopan unionin tasolla säätää. Kansallisten toimielinten määrittelyminen voi kuitenkin olla joissakin tilanteissa haastavaa.²⁹ Tätä menettely kokonaisuutta kutsutaan ”keltaisen kortin menettelyksi”.³⁰ Tämän menettelyn ohella kansallisilla parlamenteilla on myös mahdollisuus esittää käsillä olevan ehdotuksen uudelleentarkastelua.³¹

Käsillä olevaa lainsäädäntöesitystä koskien kansallisilla toimielimillä, eli parlamentilla tai parlamentin kamarilla, on alustavasti 8 viikkoa aikaa antaa oikeudellisesti perusteltu mielipiteensä lainsäädäntövedoksesta liittyen toissijaisuusperiaatteen käytön oikeellisuuteen.³² Vastauksien saamisen myötä, riippuen kuinka suuri osa vastauksista puoltaa tai vastustaa ehdotusta, Euroopan unionissa päätetään tehtävistä jatkotoimienpiteistä.

Kansallisilla parlamenteilla on lausuntojen antamisprosessin yhteydessä mahdollisuus antaa äänensä lausunnoista. Mikäli yli kolmasosa tai enemmistö jäsenvaltioiden parlamenteista antaa ”vastustavan” äänensä lausuntojen puolesta, on komissiolla käytettävissään kolme vaihtoehtoa: esityksen peruuttaminen, muuttaminen tai sellaisenaan pitäminen. Näiden välillä tehtävä valinta komission on perusteltava.³³

Kansallisten parlamenttien vastustuksella ei kuitenkaan ole suoraa mahdollisuutta ehdotetun sääntelyn estämiseen vaan sen sijaan mahdollisuus saattaa se uudelleenarvioinnin kohteeksi. Näitä toimia on käytetty vain muutamia kertoja Euroopan unionin historian aikana. Näiden kolmen keltaisen kortin menettelyn käyttökerrat eivät kuitenkaan lopulta johtaneet ehdotuksen peruuttamiseen toissijaisuusperiaatteen noudattamatta jättämisen takia.³⁴ 2012 säädösehdotus peruutettiin keltaisen kortin menettely käyttämisen jälkeen, mutta tuolloinkaan

²⁹ Ks. myös *Kiiver 2011*

³⁰ Ks. *Raffaelli, 2017*, s. 2–3

³¹ Ks. myös Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelevan työryhmän raportti 2018, s. 35–41

³² Ks. *Petrić 2017*, s. 21–22

³³ Ks. Toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismi, *Euroopan komissio*. Saatavissa: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_fi

³⁴ Ks. *Raffaelli 2017*, s. 3

peruuttamisen syynä ei ollut toissijaisuusperiaatteen noudattamatta jättäminen.³⁵ Menettelyä on käytetty myös myöhemmin muutamaan kertaan, joiden lopputuloksena komission kuitenkin pitäytyi kannassa, jonka mukaan ehdotukset olivat toissijaisuusperiaatteen mukaisia.³⁶

Tällaiset kansallisten parlamenttien todelliset vaikutusmahdollisuudet eivät kuitenkaan ole lopulta kokonaisuutena arvioiden kovinkaan hyvät ja kansallisen valvonnan tavoitteet voitaisiin mahdollisesti toteuttaa paremmin muilla keinoin.³⁷ Näin on, koska komissiolla on keltaisen kortin menettelyn käyttämisen jälkeen kuitenkin itsellään valta arvioida, onko ehdotuksessa tosiasiallisesti rikottu toissijaisuusperiaatetta.³⁸

2.2.3 Säättämisperusteiden olemassaolon arviointi

Toissijaisuusperiaatteen kautta tapahtuvaa arviointia voidaan suorittaa välttämättömyyden osalta seitsemän kysymyksen kautta:³⁹

1. *Liittyykö käsiteltävinä oleviin ongelmiin merkittäviä/huomattavia valtioiden välisiä / rajat ylittäviä näkökohtia? Onko nämä määritetty määrällisesti?*
2. *Olisivatko kansalliset toimet tai EU:n tason toimien puuttuminen ristiriidassa perussopimuksen keskeisten tavoitteiden kanssa tai aiheutuisiko niistä merkittävää haittaa muiden jäsenvaltioiden edulle?*
3. *Miten pitkälti jäsenvaltiot kykenevät tai niiden on mahdollista säätää asianmukaisia toimenpiteitä?*
4. *Miten ongelma ja sen syyt (kuten negatiiviset ulkoisvaikutukset tai heijastusvaikutukset) vaihtelevat EU:n kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla?*
5. *Onko ongelma levinnyt laajalle ympäri EU:ta vai rajoittuuko se muutamiiin jäsenvaltioihin?*
6. *Rasittaako suunniteltujen toimenpiteiden tavoitteiden saavuttaminen jäsenvaltioita liikaksi?*
7. *Miten kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten näkemykset ja parhaina pitämät menettelytavat eroavat eri puolilla EU:ta?*

Ja säädännön tavoitteiden parempaa saavutettavuutta Euroopan unionin säädännön tasolla viiden kysymyksen kautta:⁴⁰

1. *Onko EU:n tason toiminnasta selkeää hyötyä?*
2. *Saavutetaanko mittakaavaetuja? Voidaanko tavoitteet saavuttaa tehokkaammin EU:n*

³⁵ Ks. myös Euroopan komissio, *Toissijaisuusperiaatteen valvontamekanismi*. Saatavissa: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/reasons-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_fi

³⁶ Ks. myös komission tiedonannot COM(2016) 505 final sekä COM(2012) 130 final

³⁷ Ks. *Petrić* 2017, s. 26–29

³⁸ Ks. myös *Raffaelli* 2017, s. 2–3

³⁹ Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelevan työryhmän raportti 2018, s. 33

⁴⁰ Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelevan työryhmän raportti 2018, s. 33

tasolla (suuremmat hyödyt yksikkökustannusta kohti)? Paraneeko sisämarkkinoiden toiminta?

3. *Mitä hyötyä aiheutuu erilaisten kansallisten politiikkojen ja sääntöjen korvaamisesta yhteisemmällä toimintapoliittisella lähestymistavalla?*
4. *Riittävätkö EU:n tason toiminnasta saatavat hyödyt tasoittamaan jäsenvaltioiden sekä paikallis- ja alueviranomaisten toimivallan menetyksen (kansallisen, alueellisen ja paikallisen tason toiminnasta aiheutuvien kustannusten ja hyötyjen lisäksi)?*
5. *Tuleeko lainsäädännöstä selkeämpää niille, joiden on pantava se täytäntöön?*

Tulen palaamaan näihin kysymyksiin sekä niitä koskeviin vastauksiin luvussa 6.2

2.3 Suhteellisuusperiaate

2.3.1 Yleistä

Toissijaisuusperiaatetta käytettäessä on myös huomioitava suhteellisuusperiaate. Suhteellisuusperiaate määritellään SEU 5(4) artiklassa. Suhteellisuusperiaatteen mukaan Euroopan unionissa tehtävien potentiaalisten säädännöllisten toimien tulee tarpeellisia perussopimuksissa määriteltyjen tavoitteiden täyttämiseen. Tehtävien toimien muoto ja sisältö eivät saa kuitenkaan ylittää sitä, mikä voidaan katsoa tarpeelliseksi perussopimusten tarkoitusten saavuttamiseksi.⁴¹ Suhteellisuusperiaate voidaan näin ollen visualisoida toissijaisuusperiaatteen alaisuudessa toimivaksi periaatteeksi, jolla määritellään toissijaisuusperiaatteen nojalla säädettäväksi tulevan lainsäädännön kvalitatiivisia sekä kvantitatiivisia sallittavuuden ulottuvuuksia.⁴²

Euroopan unionin oikeudessa käytettävän suhteellisuusperiaatteen alkuperä voidaan johtaa saksalaiseen oikeuskulttuuriin ja siellä käytettyyn ajattelutapaan, jonka mukaan kaikkia osapuolia tulisi kohdella tasapuolisesti.⁴³ Alkujaan suhteellisuusperiaatetta käytettiin hallinnollisella sektorilla ja sitä on mukautettu myöhemmin sopimaan unionin toimintaan.⁴⁴ Sillä pyritään luomaan tasapainoa kilpailevien kansallisten ja unionin ajamiin intressien välillä tavalla, jolla asetetut tavoitteet saavutetaan parhaalla mahdollisella tavalla.⁴⁵

Suhteellisuusperiaatteen mukainen arviointi tulee kyseeseen tilanteessa, jossa unioni käyttää lainsäädäntövaltaansa ja se tulee ottaa huomioon lukuisten oikeusperiaatteiden arvioinnin

⁴¹ Ks. myös *Ranchordás – de Waard* 2016, s. 142–150

⁴² Ks. *Constantin* 2009, s. 175–176

⁴³ Ks. *Alakbarova*, s. 1–2

⁴⁴ Ks. *Alakbarova*, s. 1–2

⁴⁵ *Barnard* 2012, s. 7

yhteydessä.⁴⁶ Sillä on tarkoitus arvioida, voidaanko tietyt toimet nähdä tarpeellisina asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.⁴⁷ Usein suhteellisuusperiaatteen kautta tapahtuvassa arvioinnissa arviointi ei käytännössä välttämättä tapahdu täysin tasapainotetusti toimien suhteellisuutta sekä tarpeellisuutta koskevan arvioinnin osalta. Monissa tilanteissa toimien tarpeellisuutta tai välttämättömyyttä koskevat näkökohdat saattavat saada enemmän painoarvoa harkintaprosessissa, verrattuna näkökulmiin, joilla arvioidaan toimenpiteen suhteellisuutta tai vaikutusta tilanteen kokonaistasapainoon.⁴⁸

Ehdotetut säädännölliset toimet eivät saa kuitenkaan ylittää rajaa, joka voidaan nähdä tarpeellisena asetetun tavoitteen saavuttamiselle.⁴⁹ Uutta lainsäädäntöä tehdessä suhteellisuusperiaatteen mukainen käytännön arviointi tapahtuu tarpeellisuusarvioinnin kautta.

Suhteellisuusperiaatteen mukaisia käyttötilanteita arvioitaessa komission tulee arvioida kolmea kysymystä, joita arvioidaan osittain myös toissijaisuusperiaatteen mukaisuutta arvioidessa. Ensimmäisenä tulee arvioida, voiko yhteisö toimia yhteisö toimia kyseisessä tilanteessa.⁵⁰ Arvioitavaksi tulee siis, kuuluuko potentiaalisen säädännön ala Euroopan unionin perussopimuksissa määriteltyjen unionin yksinomaisten vai jaettujen toimivaltojen aloille.

Toinen arvioinnin kohde on, tuleeko unionin toimia. Jaetun toimivallan aloja käsitellessä tulee arvioida, toteutettaisiinko sillä Euroopan unionin perussopimuksissa määritellyjä tavoitteita ja onko toimenpiteet suoritettavissa riittävän tehokkaalla tavalla vain Euroopan unionin tasolla. Viimeisenä tulee arvioitavaksi, miten Euroopan unionin tulee toimia. Unionissa tulee siis tutkia, onko asiassa tarpeellista säätää asetus vai direktiivi, mitä asioita tulevan säädäntö tulee rajata koskemaan.

2.3.2 Käytännössä

Pohjimmiltaan suhteellisuusperiaatteellisuuden mukaisuutta arvioidessa tulee selvittää tilanteeseen soveltuvat tosiseikat, jotka funktionaaliselta sisällöltään muistuttavat vahvasti saksalaisessa oikeusjärjestyksessä käytettyjä arviointiperiaatteita suhteellisuusperiaatteen osalta, joita ovat soveltuvuus, tarpeellisuus/välttämättömyys ja suhteellisuus.⁵¹ Suhteellisuuden

⁴⁶ Ks. *Raitio* 2016, s. 264

⁴⁷ Ks. *Raitio* 2005/2, s. 357 /s. 3

⁴⁸ Ks. *Sauter* 2013, s. 448

⁴⁹ Ks. *Alakbarova*, s. 3

⁵⁰ Ks. *Raitio* 2005/2, s. 357 /s. 3.

⁵¹ Ks. *Horspool–Humphreys* 2012, s. 133–135

osalta arvioinnin tulee tapahtua analysoiden suhteellisuutta sen suppeassa tulkinnassaan. Saksalaisesta oikeusjärjestelmästä johdettavissa olevien suhteellisuusperiaatteen arviointiperusteiden kaltaisten lähtökohtien käyttämisestä on ollut myös havaittavissa oikeuskäytännössä tehdyistä ratkaisuista.⁵²

Ehdotetun säädännön suhteellisuusperiaatteen mukaisuuden arviointia helpottamaan toissijaisuusperiaatteen- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkasteleva työryhmä luonut kaavion.⁵³ Ehdotettujen säädösten toissijaisuusperiaatteen mukaisuuden valvontaa toteutettaessa kansallisten parlamenttien mahdollisuus lausua ehdotuksen suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta koskevista elementeistä, toteuttaakseen parempaa unionin ja jäsenvaltioiden välistä kommunikaatiota, on myös nostettu esille mahdollisuutena työryhmän raportissa.⁵⁴ Kuitenkaan käytännössä suhteellisuusperiaate ei tule varsinaiseksi realiteetiksi ennen kuin jäsenvaltio esittää unionin säätämää lakia vastaa kumoamiskanteen esittäen väitteen sen suhteellisuusperiaatteen noudattamattomuudesta.⁵⁵

2.3.3 Säättämisperusteiden olemassaolon arviointi

Suhteellisuusperiaatteen kautta tapahtuvaan lainsäädännön tarpeellisuuden arviointi voidaan tehdä viiden kysymyksen kautta:⁵⁶

1. *Rajoittuuko aloite pelkästään niihin näkökohtiin, joita jäsenvaltiot eivät pysty saavuttamaan yksin tyydyttävällä tavalla ja joissa unioni voi toimia tehokkaammin?*
2. *Onko unionin toiminnan muoto (välineen valinta) perusteltu, mahdollisimman yksinkertainen ja johdonmukainen haluttujen tavoitteiden saavuttamiseen tai haluttujen tavoitteiden noudattamisen varmistamiseen nähden (esimerkiksi valinta asetuksen, (puite)direktiivin, suosituksen tai vaihtoehtoisten sääntelymenetelmien, kuten yhteissääntelyn, välillä)?*
3. *Jätetäänkö unionin toiminnassa mahdollisimman paljon joustovaraa kansalliselle päätöksenteolle siten, että asetetut tavoitteet saavutetaan tyydyttävällä tavalla? (Onko Euroopan unionin toiminta toisin sanoen mahdollista rajata pelkkiin vähimmäisvaatimuksiin tai voidaan käyttää väljempää poliittista välinettä tai toimintamallia?)*
4. *Aiheutuuko aloitteesta taloudellisia tai hallinnollisia kustannuksia unionille, jäsenvaltioiden hallituksille, alue- tai paikallisviranomaisille, talouden toimijoille tai kansalaisille? Ovatko kyseiset kustannukset oikeasuhteisia saavutettavana olevaan tavoitteeseen nähden?*

⁵² Ks. myös *Commission v Germany (occupational pensions) (C-271/08) [2011] All E.R. (EC) 912.* sekä ks. myös *Barnard 2012*, s. 6–9

⁵³ Ks. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelevan työryhmän raportti 2018, s. 34

⁵⁴ Ks. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelevan työryhmän raportti 2018, s. 12

⁵⁵ *Raitio 2016*, s. 225

⁵⁶ Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelevan työryhmän raportti 2018, s. 34

5. *Onko yksittäisiä jäsenvaltioita koskevat erityiset olosuhteet otettu huomioon siten, että samalla noudatetaan unionin oikeutta?*

Periaatteiden kautta tapahtuva arviointi on pohjimmiltaan yksi tärkeimpiä elementtejä arvioitaessa unionin tason sääntelyn sallittavuutta. Toissijaisuus- sekä suhteellisuusperiaatetta koskeviin kysymyksiin on kuitenkin mahdotonta vastata ymmärtämättä käsiteltävänä olevan asian laajempaan yhteiskunnallista, säädännöllistä sekä poliittista nykytilaa sekä niihin liittyvää kontekstia. Näistä syistä tulen palaamaan myös näihin kysymyksiin sekä niitä koskeviin vastauksiin luvussa 6.3

2.4 Unionin lainsäätämisyjärjestys

SEUT 288 artiklan mukaan unionin toimielimillä on oikeus hyväksyä asetuksia, direktiivejä ja päätöksiä sekä antaa lausuntoja ja tiedoksiantoja. Artiklassa määrätään myös, että vain asetukset, direktiivit ja päätökset sitovat jäsenvaltioita sisältönsä. Lausunnot ja tiedoksiannot eivät ole siis jäsenvaltioita sitovia. Sitovat säädännön muodot velvoittavat jäsenvaltioita noudattamaan niitä SEUT 291 nojalla.

Ensimmäisenä vaiheena uutta lainsäädäntöä suunnitellessa arvioinnin, joka toteutetaan kuulemalla olennaisia sidosryhmiä, kohteena ovat tulevan lainsäädännön mahdolliset taloudelliset, poliittiset sekä ympäristöä koskevat vaikutukset.⁵⁷ Vaikutusten arvioinnin jälkeen tulee ehdotettu säädös saattaa voimaan neuvoston ja parlamentin välillä tapahtuvien, korkeintaan kolmen, käsittelyn kuluessa.⁵⁸ Hyväksymisprosessista määrätään SEUT 294 artiklassa. Ensimmäisessä käsittelyssä säädös voidaan hyväksyä sellaisenaan, mikäli parlamentti ilmaisee hyväksyvän kantansa asiasta ja neuvosta hyväksyy sen määräenemmistöllään. Mikäli neuvosto ei hyväksy kantaa johtaa tämä toiseen käsittelyyn.

Toisen käsittelyn tulla kyseeseen on parlamentilla kolme kuukautta aikaa antaa vastauksensa neuvoston, ensimmäisessä käsittelyssä antamaan kantaan.⁵⁹ Mikäli parlamentti ei reagoi määräajan kuluessa tullaan säädön hyväksymään neuvoston kannan mukaisessa muodossa. Parlamentti voi myös hylätä neuvoston kannan, jolloin säädöstä ei katsota annetuksi.⁶⁰ Parlamentin toinen toimintavaihtoehto on ehdottaa tarkistuksia neuvoston kantaan.

⁵⁷ Ks. Euroopan unionin lainsäätämisyjärjestyksestä, *Päätöksenteon eteneminen EU:ssa*. Saatavissa: https://europa.eu/european-union/law/decision-making/procedures_fi

⁵⁸ Ks. *Raitio* 2016, s. 99–100

⁵⁹ Euroopan unionin lainsäätämisyjärjestyksestä, *Päätöksen teon eteneminen EU:ssa*. Saatavissa: https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures_fi

⁶⁰ Ks. Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käsikirja, s. 24–26

Neuvostolla on tämän myötä kolme kuukautta aikaa joko hyväksyä parlamentin kanta, ja näin toimiessaan säädös annetaan, tai olla hyväksymättä parlamentin tarkistuksia ja kutsua koolle sovittelukomitea, jonka tarkoituksena on saavuttaa yhteisymmärrys parlamentin ja neuvoston välillä.⁶¹ Aikaa tälle on kuusi viikkoa. Mikäli sovittelukomitea hyväksyy yhteisen kannan, siirrytään kolmanteen käsittelyyn.

Kolmannessa käsittelyssä parlamentilla ja neuvostolla on mahdollisuus hyväksyä sovittelukomitean myötävaikutuksen jäljiltä muotoiltu yhteinen teksti. Mikäli teksti hyväksytään, annetaan säädös sellaisenaan. Jos toinen tai molemmat toimielimet jättävät tekstin hyväksymättä, jää säädös antamatta.

Uutta lainsäädäntöä säädettäessä, sekä olemassa olevan lainsäädännön päivittämisen tarvetta arvioitaessa, laadukkaan lainsäädännön standardeja tulee pitää yllä. Toisena keskeisenä elementtinä lainsäädännön laadukkuutta ylläpidettäessä tulee säädäntöä, joka koskettaa toissijaisuus- sekä suhteellisuusperiaatetta, pitää yhteiskunnallisen kehityksen kanssa ajantasaisena ja näin ollen säätää tarvittaessa aloilla, joilla siihen ei välttämättä ole ennen ollut tarvetta.⁶² Tämän menettelyn hyväksyntä tulee siis saada, jotta loot boxeja sekä sattumaan pohjautuvia mikro-ostoja koskevaa sääntelyä voitaisi saattaa voimaan.

2.5 Kansanterveys unionissa

Ensimmäisenä tarkempana jaetun toimivalla alueelle kuuluvana tarkastelun kohteena on kansanterveys. Kansanterveyteen liittyen SEUT 168 artiklan tavoitteena on kansanterveyden edistäminen kaikissa jäsenvaltioissa. Yhtenä edistämisen muotona on fyysistä ja mielenterveyttä vaarantavien tekijöiden torjunta. Unionin tehtävänä on myös edistää jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä kansanterveyden edistämisen osalta SEUT 168(2) artiklan mukaisella tavalla.

Lissabonin sopimuksessa on määritelty kansanterveyttä koskevia määräyksiä. Siinä määriteltynä tavoitteena on saavuttaa ihmisten terveyden suojelun korkea taso unionin poliittisissa toimissa ja aktiviteeteissa.⁶³ Kansanterveyden suojelun korkea taso on jätetty ensisijaisesti jäsenvaltioiden vastuulle, mutta unionille on jätetty tärkeä rooli kansanterveyden korkean tason ylläpitämisessä huolehtimalla kansanterveyden oikeankaltaisesta huollosta jäsenvaltioissa

⁶¹ Ks. Tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen käsikirja, s. 27

⁶² Ks. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutumista tarkastelevan työryhmän raportti 2018, s. 19

⁶³ Ks. *European parliament on public health*. Saatavissa <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/49/public-health>

sekä mahdollisuudella säätää jäsenvaltioiden lainsäädäntöjärjestyksiä lähentäviä asetuksia tai direktiivejä kansanterveyden ylläpitoa ja parantamista koskien varmistaakseen sisämarkkinoiden moitteeton toiminta.⁶⁴ Tämä ilmenee SEUT 114 artiklasta.

Tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen unionilla on myös mahdollisuus säätää edistämistoimista, joiden tarkoituksena on kansanterveyden parantaminen ja suojeleminen SEUT 168(5) artiklan nojalla. Tällaista säätämistoimenpidettä ei saa kuitenkaan tehdä jäsenvaltioiden lainsäädännön yhtenäistämistarkoituksessa. Komission mahdollisuuksiin sisältyy myös vaihtoehto antaa suosituksia kansanterveyden edistämistä koskien SEUT 168(6) artiklan perusteella. Näin ollen unionilla on oikeus säätää direktiivejä ja asetuksia kansanterveyttä koskien, mikäli toimivaltaa koskevat vaatimukset täyttyvät.

Kansanterveyteen liittyen voidaan yhtenä esimerkkinä säädetyistä direktiivistä ottaa tupakkatuotedirektiivi (2014/40/EU). Tupakkatuotedirektiivi asettaa velvollisuuden säätää lainsäädäntöä, joka rajoittaa tupakka- sekä sähkö tupakkatuotteiden myyntiä, markkinointia että sisältöä. Direktiivissä on perusteltu sitä, miksi kansallinen säädäntö ei kyseisellä alalla ole riittävä ja miksi unionin lainsäädäntö on tarpeellinen toimenpide.

Tupakkatuotedirektiivin johdanto-osassa todetaan tieteellisen tutkimuksen osoittavan tupakkatuotteista johtuvat riskit ja niiden seuraukset. Tupakkatuotteet on määritelty erityisiksi hyödykkeiksi huomioitaessa niiden erityisen selkeät haitat terveydelle ja sen suojelun tarpeelle. Näin ollen terveyden suojelulle, varsinkin nuorten keskuudessa, on tässä suhteessa annettava erityinen merkitys.⁶⁵

Tupakkatuotteita koskevia rajoituksia on myös perusteltu direktiivin johdanto-osan perusteissa sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta. Tämä perustelu pohjautuu erityisesti tupakkatuotteiden myynnin suurimman osa koostumiseen rajat ylittävästä myynnistä. Näin ollen on katsottu, ettei kansallisen tason sääntelyn ole arvioitu olevan riittävää turvaamaan sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa. Tupakkatuotteet itsessään on jätetty tavaroiden vapaan liikkuvuuden piiriin.

⁶⁴ Ks. *European parliament on public health*. Saatavissa: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/49/public-health>

⁶⁵ Ks. myös Euroopan komissio, *Tupakoinnin torjunta*. Saatavissa: https://ec.europa.eu/health/tobacco/overview_fi

Direktiivin 2014/40/EU perusteluiden tarkempaan sisällölliseen arviointiin palataan luvuissa 4.1 ja 4.2

2.6 Kuluttajansuoja unionissa

Toisena tarkempana jaetun toimivalla alueelle kuuluvana tarkastelun kohteena on kuluttajansuoja. Kuluttajansuojan osalta SEUT 169 artiklassa mainitaan tavoitteiksi kuluttajien etujen suojaaminen sekä kuluttajansuojan korkean tason varmistaminen. Näitä tavoitteita unioni toteuttaa SEUT 114 artiklan nojalla. Vaikka kuluttajansuojan ”korkeaa tasoa” ei suoranaisesti määritellä sopimustekstissä, voidaan se johtaa SEUT 114(3) artiklasta. Sen mukaan muun muassa kuluttajansuojan korkea tason ylläpitäminen tulee toteuttaa käyttämällä hyväksi viimeisintä tieteellisen tiedon kehitystä.

Komissio ja parlamentti molemmat pyrkivät tähän toimivaltansa puitteissa. Näin ollen yhtenä toiminnan mahdollisuutena on direktiivin tai asetuksen säätäminen, mikäli unionilla on toimivaltaa tilanteessa. Toimivallan olemassaoloa arvioidaan toissijaisuusperiaatetta käyttäen ja mahdollisen tehtävän säädännön sisältöä arvioidaan suhteellisuusperiaatetta käyttäen.

Kuluttajansuojaa koskien Euroopan unionissa on saatettu voimaan useita direktiivejä. Näissä direktiiveissä on tehty tarkoituksenmukainen erottelu keskivertokuluttajan ja erityisen herkän kuluttajan väliltä.⁶⁶ Sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivin (2005/29/EY) 5 artiklassa erityisen herkkät kuluttajat asetetaan erilliseen asemaan. Keskivertokuluttajalla tarkoitetaan henkilöä, jota voidaan kuvailla kohtuullisen informoiduksi, huomiokykyiseksi ja riskinoton suhteen suhteellisen varovaiseksi.⁶⁷

Erityisen herkän kuluttajan määritelmä löytyy saman direktiivin 5(3) artiklasta. Erityisen herkkä kuluttaja on henkilö, jonka kyky tehdä rationaalisia kulutus päätöksiä on keskivertokuluttajaa heikompi muun muassa ikänsä, henkisen vajavaisuutensa tai herkkäuskoisuutensa takia. Toimet, jotka hyväksikäyttävät kuluttajien mahdollista, esimerkiksi, ymmärtämättömyyttä johtaen taloudellisen käyttäytymisen kieroutumiseen, ovat kiellettyjä, mikäli palvelun tai tavaran tuottaja voi kohtuullisesti ennakoida tällaisen seuraamuksen syntymisen.⁶⁸ Tilanteita,

⁶⁶ Ks. myös *Waddington* 2013

⁶⁷ Ks. *Waddington* 2013, s. 6

⁶⁸ Ks. *Waddington* 2013, s. 3

jossa kuluttajat asetetaan tällaiseen asemaan, on tulkittu unionin oikeuskäytännössä tulkittu suppeasti.⁶⁹

Direktiivin mukaan informaatio, joka kuluttajalle annetaan, tulee olla oikeaa, sekä suhteutettua todennäköisen kohderyhmän suojelun tarpeen tasoon. Kaupallisia menettelyjä tulee kuitenkin myös arvioida potentiaalisten vastaanottajaryhmien suojelun tarve huomioiden.⁷⁰ Tämä tarkoittaa että, vaikka tuote on tarkoitettu markkinoitavaksi ja käytettäväksi tietyille kohderyhmälle, tulee tuottajan ottaa huomioon muut mahdolliset kuluttajaryhmät, joiden voidaan kohtuullisesti ennakoida tuleva kontaktiin tuotteen tai markkinoinnin kanssa.

Sopimattomia menettelyjä sekä harhaanjohtavaa ja vertailevaa mainontaa (2006/114/EY) koskevista direktiiveistä on mahdollista johtaa muutamia lähtökohtia perusteluille kyseessä olevan lainsäädännön tarpeesta.

Molempien direktiivien johdanto osissa painotetaan sisämarkkinoiden moitteetonta toimivuutta jäsenvaltioiden välisen lainsäädännön yhtenäisyyden kautta ja näin ollen oikeutetaan unionin tason lainsäädäntöä. Toisena elementtinä voidaan esille nostaa perustelu, jonka mukaan jäsenvaltioiden välisen sääntelyn ollessa tilanteessa, jossa ” yhteisön tasolla ei ole olemassa yhdenmukaisia sääntöjä, rajat ylittävään palvelujen ja tavaroiden tarjontaa tai sijoittautumisvapautteen kohdistuvat esteet voivat Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan olla perusteltavissa silloin, kun niillä pyritään suojelemaan yleisesti hyväksytyjä yleisen edun mukaisia tavoitteita ja kun esteet ovat oikeassa suhteessa näihin tavoitteisiin nähden.”⁷¹

Digitaalisen nopeampaisen kehityksen aikana digitaalisessa muodossa tapahtuva vaihdanta on tuonut Euroopan unionille lukusia haasteita. Tämän myötä korkean kuluttajansuojan tason saavuttamiseksi unionissa on säädetty direktiivejä koskien kuluttajan oikeuksia sekä vertailevaa markkinointia digitaalisella markkinapaikalla, jotta vältyttäisiin suojan tarpeessa olevien tahojen riittämättömältä tai epätasavertaiselta suojelulta.⁷²

Direktiivin 2005/29/EY perusteluiden sisällölliseen tarkempaan arviointiin palataan luvuissa 4.3 ja 4.4

⁶⁹ Ks. *Waddington* 2013, s. 5

⁷⁰ *Luhtasela* 2011, s. 73–74

⁷¹ Direktiivin 2005/29/EY, s. 1

⁷² Ks. myös *Valant* 2015, s. 9

3. Euroopan unionin viralliset kannanotot rahapelitoimintaa sekä loot boxeja koskien

3.1 Euroopan komission rahapelisuositus ja tiedonanto parlamentille

Vuonna 2010 Euroopan komission julkaisi asiakirjan päätelmistään koskien sähköistä rahapelitoimintaa. Komissio totesi, että kyseessä on toimialue, jonka merkitys tulee nousemaan tulevaisuudessa ja että siihen kohdistuvaa tutkimusta on tehtävä.⁷³ Ensimmäistä kertaa varsinaista sähköistä rahapelitoimintaa koskevaa dokumentaatiota on Euroopan komissiolta tullut vuonna 2012 annetussa komission tiedonannossa COM (2012) 596.

Euroopan komissio on antanut parlamentille 2012 tiedoksiannon koskien sähköistyvän rahapelitoiminnan kattavasta kehityksestä ja siihen liittyvästä toiminnasta. Komissio oli jo tuolloin tiedostanut sähköistyvien markkinoiden kehityksen olevan vaikuttava tekijä rahapelimarkkinoiden kehityksessä tulevaisuudessa.⁷⁴ Komissio korosti erityisesti tarvetta tiedostaa suhteellisuus- sekä toissijaisuusperiaatteen noudattamista.⁷⁵

Näitä periaatteita noudattaen komission ehdottaa toimia joilla tuleviin haasteisiin voidaan paremmin reagoida ja vastata.⁷⁶ Ensimmäisenä pyrkimyksenä on tuottaa parempaa suojan tasoa kehittämällä eri jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä. Rahapelitoiminnan määritelmät eroavat jäsenvaltioittain toisistaan tai joissain jäsenvaltioissa niitä ei suoranaisesti välttämättä ole. Kaikissa jäsenvaltioissa on kuitenkin olemassa säädäntöä, joka koskee toimintaa, johon sisältyy pelaaminen, sattuma ja panos.⁷⁷ Sääntelyn määrä ja sisältö ovat kuitenkin hyvin vaihtelevia jäsenvaltioiden välillä tarkasteltuna.

Kuluttajien suojaaminen on jäsenvaltioissa suoritettava noudattaen unionin oikeutta muun muassa sisämarkkinoiden osalta. Markkinoiden kehitystä vastaavan kattavan lainsäädäntökehityksen rakentaminen on haastavaa kaikissa jäsenvaltioissa, systemaattisella tasolla, eikä yksittäinen jäsenvaltio ole kykenevä huolehtimaan ja tuottamaan riittävää, korkean tasoista, lainsäädäntöä yksin.⁷⁸ Komission on ilmaissut kiinnostuksensa laajamittaiseen konsultointiin

⁷³ Ks. *Conclusions on the framework for gambling and betting in the EU member states*. Saatavissa: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/118398.pdf

⁷⁴ Ks. Komission tiedonanto COM (2012) 596 lopullinen, s. 2–4

⁷⁵ Ks. Komission tiedonanto COM (2012) 596 lopullinen, s. 4

⁷⁶ Ks. Komission tiedonanto COM (2012) 596 lopullinen, s. 4

⁷⁷ Ks. Commission staff working document, Online gambling in the internal market SWD(2012) 345, s. 7

⁷⁸ Ks. Komission tiedonanto COM (2012) 596 lopullinen, s. 5

Euroopan unionin alueella, jotta se voisi siten mahdollistaa mahdollisimman laajan jäsenvaltioiden ja toimielinten välisen keskustelun.⁷⁹

Säädännön hajautuneisuutta kuvaa hyvin jäsenvaltioissa voimassa olevat sähköistä rahapelaamista rajoittavat säädännöt. Osassa valtioista rahapelaaminen on kielletty kokonaan, joissakin maissa on käytössä monopoli järjestelmä, muutamat valtiot käyttävät lisensointi järjestelmää ja eräät valtiot eivät sääntele sähköistä rahapelitoimintaa lainkaan.⁸⁰

Toisena pyrkimyksenä ehdotetaan arvioitavaksi toimia neljällä keskeisellä alueella, joilla korostettaisiin ”kuluttajien, kansalaisten, alaikäisten ja haavoittuvien väestöryhmien suoje-
lua.”⁸¹ Kuluttajia pyritään saamaan pois sääntelemättömän pelitarjonnan piiristä, alaikäisiä halutaan estää päätymästä rahapelaamisen piiriin lainkaan, haavoittuvaisia väestöryhmiä halutaan erityisesti suojella ja kaikella toiminnalla pyritään estämään sekä ennaltaehkäisemään rahapeliongelmien muodostumista.⁸² Näitä tavoitteita pyritään toteuttamaan kaikkien jäsenvaltioiden välillä yhtenäisellä tasolla, jotta kuluttajat olisivat yhdenvertaisella tasolla kansalaisuudestaan ja asuinpaikastaan huolimatta.⁸³

Jotta jäsenvaltiolla on kyky toteuttaa kuluttajia suojaavaa lainsäädäntöä, täytyy kansallisella tasolla olla olemassa riittävä määrä tietoa ja osaamista. Monissa tilanteissa kansallisten viranomaisten on tehtävä yhteistyötä toisten kansallisten toimielinten kanssa saavuttaakseen parhaan mahdollisen lopputuloksen.⁸⁴ Kansainvälistä multilateraalista yhteistyötä edistämässä on olemassa myös kansainvälisiä toimielimiä, kuten GREF ja IAGR. Yhteistyötä on myös olemassa bilateraalisisessa muodossa,⁸⁵ mutta tällaiset toimet eivät edistä yhdenmukaista lainsäädäntöpuutteen rakentumista.

Yhteistyötä edistääkseen ensimmäisenä vaiheena on tiedon jakaminen. Alustavasti tiedonjako tulee tehdä yleisluontoisella tasolla ja yhteistyön kehittämistä jatkettaessa tiedon

⁷⁹ *Conclusions on the framework for gambling and betting in the EU member states 3057th COMPETITIVENESS (Internal Market, Industry, Research and Space) Council meeting Brussels, 10 December 2010.* Saataavissa: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/118398.pdf

⁸⁰ Ks. Comission staff working document, Online gambling in the internal market SWD(2012) 345, s. 19–20

⁸¹ Ks. Komission tiedonanto COM (2012) 596 lopullinen, s. 4

⁸² Ks. Komission tiedonanto COM (2012) 596 lopullinen, s. 11

⁸³ Ks. Komission tiedonanto COM (2012) 596 lopullinen, s. 11–13

⁸⁴ Ks. Komission tiedonanto COM (2012) 596 lopullinen, s. 8–9

⁸⁵ Ks. myös Comission staff working document, Online gambling in the internal market SWD(2012) 345, s. 53–55

jakaminen siirtyy etenevästi yksityiskohtaisemman tiedon jakamiseen.⁸⁶ Kansainvälisestä yhteistyöstä voi olla nopeasti kehittyvällä toimialalla suuria hyötyjä, koska näin olemassa olevaa tietotaitoa voidaan hyödyntää ajantasaisimmalla tasolla.⁸⁷

Hallinnollisten elinten välillä tapahtuvaa tiedonjakoa on suositeltu keinona saada laajempaa ymmärrystä ongelmiin, joista yksittäisessä valtiossa toimivalla hallintoelimellä ei välttämättä ole. Tällainen tiedonjakaminen soveltuu lopulta kuitenkin paremmin yksittäistapauksiin eikä sillä voida olettaa olevan laajamittaisia vaikutuksia lainsäädännöllisessä näkökulmassa.⁸⁸ Jäsenvaltioita on kehoitettu lujittamaan omaa voimassa olevaa lainsäädäntöään ja ylläpitämään sitä ympäröivää markkinoiden tilaa vastaavana.⁸⁹

Jo vuonna 2012 komissio on nähnyt, ettei pelkästään kansallisen lainsäädännön varassa toimiva järjestely ei ole välttämättä riittävä tapa taata kaikille jäsenvaltioiden kuluttajille yhdenvertaista ja riittävää turvaa rahapeliongelmiä vastaan.⁹⁰

Komissio ilmaisi tiedoksiannossaan aikomuksensa antaa tulevaisuudessa suosituksia koskien kuluttajansuojaa rahapelitoiminnan alueella.⁹¹ Komission on antanut tällaisen suosituksen vuonna 2014, kaksi vuotta tiedonannon jälkeen. Suosituksen jälkeen komissio ei ole antanut lisäsuosituksia rahapelitoimialaa koskien.⁹² Tuolloin on myös mainittu mahdollisuus antaa CEN:lle toimeksianto muodostaa standardeja kuluttajasuojelua koskien mutta tämä toimeksianto annettiin vasta 2018.⁹³

3.2 Euroopan komission suositus 2014/478

3.2.1 Yleistä

Euroopan komission suosituksessa periaatteista kuluttajien ja sähköisten rahapelipalvelujen pelaajien suojelemiseksi sekä alaikäisten sähköisen rahapelaamisen estämiseksi

⁸⁶ Ks. Komission tiedonanto COM (2012) 596 lopullinen, s. 9

⁸⁷ Ks. Komission tiedonanto COM (2012) 596 lopullinen, s. 8–9

⁸⁸ Ks. Commission staff working document, Online gambling in the internal market SWD(2012) 345, s. 55

⁸⁹ Ks. Komission tiedonanto COM (2012) 596 lopullinen, s. 14

⁹⁰ Ks. Commission staff working document, Online gambling in the internal market SWD(2012) 345, s. 67

⁹¹ Ks. Komission tiedonanto COM (2012) 596 lopullinen, s. 14, 19 sekä ks. Commission staff working document, Online gambling in the internal market SWD(2012) 345, s. 71

⁹² Ks. CONSUMER PROTECTION IN EU ONLINE GAMBLING REGULATION Review of the implementation of selected provisions of European Union Commission Recommendation 2014/478/EU across EU States, s. 4

⁹³ Ks. myös COMMISSION IMPLEMENTING DECISION of 4.4.2018 on a standardisation request to the European Committee for Standardisation as regards a European standard on reporting in support of supervision of online gambling services by the gambling regulatory authorities of the Member States

(2014/478/EU) (jäljempänä Komission suositus 2014/478) rahapelaaminen määritellään toiminnaksi, jossa pelaaja asettaa rahallisen tai rahanarvoisen panoksen rahapelissä, riippumatta siitä, onko pelissä taidolla osuutta.⁹⁴ Antamassaan määritelmässä komissio ei kuitenkaan mainitse mahdollisen rahan tai rahanarvoisen voiton mahdollisuutta edellytykseksi jokin asian pitämiseksi rahapelaamisena.

Euroopan komission on tutkinut rahapelaamisen yhteiskunnallisia vaikutuksia ja erityisesti, kuinka alaikäisiä voidaan suojella niiden luomilta potentiaalisilta uhilta.⁹⁵ Komission suosituksen 2014/478 kukaan alaikäinen ei saisi hallinnoida rahapelaamiseen käytettävää tiliä, eikä pelata rahapelejä.⁹⁶ Näin ollen alaikäiset on asetettu nähdäkseni erityisen korkean suojan tarpeeseen rahapelaamisen osalta.

Rahapelitoimintaa liittyvää kaupallista viestintää ei myöskään saisi kohdentaa alaikäisiin kuluttajiin tavalla, joka käyttää hyväkseen alaikäisen kuluttaja kokemattomuutta ja ymmärtämättömyyttä tai luomalla vertaisryhmäpainetta.⁹⁷

Aggressiivinen tai piilotettu mainonta voi johtaa tilanteeseen, erityisesti alaikäisten kuluttajien näkökulmasta, jossa kuluttaja voi kokea painetta pelaamiseen. Näin arvioitavaksi tulee esimerkiksi, onko alaikäiselle annettu ilmaisnäyte sopimatonta kaupallista menettelyä, ilmaisen näytteen tarkoituksen ollessa kuluttajan saaminen ostamaan lisää tuotteita.

Suosituksen 13 ja 14 artiklojen mukaan alaikäisiin kohdentuvan markkinoinnin ohella tulisi myös huomioida markkinointi, jota ei välttämättä ole suoraan kohdistettu alaikäisiin, mutta jonka voidaan arvioida ennalta saavuttavan alaikäisen kohdeyleisön sijaintinsa tai jakelukanavansa perusteella. Tällainen markkinointi tulisi kieltää tai sitä tulisi vähintäänkin jäsenvaltioissa rajoittaa.

Loot boxien osalta todettakoon, ettei kaikki alaikäiset kuluttajat voi teknisesti nykytilassa ostaa itse loot boxeja sähköisessä ympäristössä, koska se vaatii pankkitoimintojen hallinnointia. Heille kuitenkin esitetään ja tarjotaan mahdollisuutta ostaa loot boxeja niitä sisältävissä peleissä.

⁹⁴ Ks. Komission suositus 2014/478/EU, s. 4

⁹⁵ Ks. myös Komission yksiköiden valmisteluasiakirja tiivistelmä vaikutusten arvioinnista, Oheisasiakirja, Komission suositus yhteisistä periaatteista kuluttajien ja pelaajien suojelemiseksi sähköisten rahapelipalvelujen osalta sekä alaikäisten rahapelaamisen estämiseksi.

⁹⁶ Ks. Komission suositus 2014/478/EU, s. 6–7

⁹⁷ Ks. Komission suositus 2014/478/EU, s. 7

Kuluttajasuojan korkea tason on tuotu myös esiin useaan kertaan komission suosituksessa 2014/478.⁹⁸ Korkean suojan tason ylläpitämisellä on tarkoitus erityisesti ennaltaehkäistä rahapelaamiseen liittyviä mahdollisia ongelmia, koska rahapelaamisella on todettu olevan riski pelaamishäiriön syntymiseen sekä muiden sen myötä tai ohella muodostuviin sosiaalisiin ongelmiin.⁹⁹

Yleisellä tasolla havaittavissa olevia keskeisiä rahapelaamisen riskien hallinnoinnin ongelmia ovat kaupallisen viestinnän sääntelyn puute sekä tehokkaiden yhtenäistettyjen kuluttajasuojaintoimien puute.¹⁰⁰ Suojelulla rahapelaamiselta arvioidaan myös olevan myös etua ihmisille yhteiskunnallisesta näkökulmasta riskien paremman hallinnan myötä.¹⁰¹

Myös teknologinen kehitys lisää mahdollisuuksia rahapelaamiseen liittyvien ongelmien muodostumisen kannalta. Erityisesti mobiiliteknologia on viime vuosien aikana merkittävästi vaikuttanut rahapelipalveluiden saatavuuteen helpottavalla tavalla.¹⁰²

Komission suositus annettiin vuonna 2014 ja viimeisen noin kuuden vuoden aikana teknologinen kehitys on edennyt pisteeseen, jossa mobiililaitteiden suorituskyky voi vastata edullista vanhempaa kannettavaa tietokonetta. Näin ollen rahapelipalveluita voidaan huomattavasti entistä helpommin tarjota suoraan myös mobiililaitteisiin.

Euroopan unionilla on todettu olevan toimivalta säätää rahapelaamiseen liittyvistä asioista tilanteissa, joissa kansallisen sääntelyn katsotaan olevan riittämätöntä tai maittain hajautunutta. Kansallisten toimien voidaan esimerkiksi katsoa olevan riittämättömiä, otettaessa huomioon verkkoympäristössä tapahtuva toiminnan muodot ja sen tehokkaan kontrolloinnin haasteisuus.¹⁰³

Kokonaisuutenaan suosituksen tavoitteena on ollut korostaa ja nostaa näkyvämpään asemaan verkossa tapahtuvan rahapelaamisen riskejä jäsenvaltioiden tietoisuudessa, sekä kannustaa

⁹⁸ Ks. Komission suositus 2014/478/EU, s. 2, 4

⁹⁹ Ks. Komission suositus 2014/478/EU, s. 2

¹⁰⁰ Ks. myös Komission yksiköiden valmisteluasiakirja tiivistelmä vaikutusten arvioinnista, Oheisasiakirja, Komission suositus yhteisistä periaatteista kuluttajien ja pelaajien suojelemiseksi sähköisten rahapelipalvelujen osalta sekä alaikäisten rahapelaamisen estämiseksi, s. 3

¹⁰¹ Ks. myös Komission yksiköiden valmisteluasiakirja tiivistelmä vaikutusten arvioinnista, Oheisasiakirja, Komission suositus yhteisistä periaatteista kuluttajien ja pelaajien suojelemiseksi sähköisten rahapelipalvelujen osalta sekä alaikäisten rahapelaamisen estämiseksi, s. 7

¹⁰² Ks. Komission suositus 2014/478/EU, s. 2

¹⁰³ Ks. myös Komission yksiköiden valmisteluasiakirja tiivistelmä vaikutusten arvioinnista, Oheisasiakirja, Komission suositus yhteisistä periaatteista kuluttajien ja pelaajien suojelemiseksi sähköisten rahapelipalvelujen osalta sekä alaikäisten rahapelaamisen estämiseksi, s. 4

jäsenvaltioita implementoimaan kansallista sääntelyä rahapelaamista koskien. EGBA julkaisi vuonna 2018 tutkimuksen,¹⁰⁴ jossa arvioitiin komission suosituksen 2014/478 johdosta tehtyjä muutoksia lainsäädäntöön ja kansainväliseen toimintaan. Palaan EGBA:n linjauksiin tähän liittyen luvussa 5.6.1.2.

Valtaosa Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueilla toimivista rahapelitoiminnan tarjoajista on alaikäisten suojelun osalta implementoinut järjestelmiä, joissa rahapelaamisen aloittamisen yhteydessä pelaajan on luotettavalla tavalla todennettava henkilöllisyytensä pelitiliä tehdessään näin pääsääntöisesti estäen alaikäisten rahapelitoimintaan osallistumisen.¹⁰⁵

Ikärajoitusten osalta lähestulkoon kaikki unionin jäsenvaltiot ovat implementoineet viimeistään suosituksen myötä säädäntöä, joka asettaa kuluttajille pääsääntöisesti 18-vuoden ikärajoituksen rahapelaamiselle.¹⁰⁶ Poikkeuksena tästä on muutamissa maissa, esimerkiksi Virossa lottopelaamisen osalta, käytettävät 16-vuoden ikärajoitukset.

Jäsenvaltioissa ei ole kuitenkaan johdonmukaisesti määritelty yhdenmukaista ikärajaa rahapeli- tai arpajaistoihin osallistumiselle. Sopiviin ikärajoihin liittyen ei ole myöskään olemassa yksiselitteistä vastausta antavaa tutkimustulosta ja siksi olisi olennaista, että unioni asettaisi yhdenmukaisen ikärajoituksen rahapelitoimintaan osallistumiselle.¹⁰⁷ Euroopan unionin jäsenvaltioita on myös suositeltu ottamaan käyttöön palvelu, jossa henkilöllä on mahdollisuus rajoittaa itse omaa pelaamistaan joko tilapäisesti tai pysyvästi.

Suosituksen elementit eivät kuitenkaan johtaneet yhtenäistetympään säädäntöön jäsenvaltioiden välisten näkemuserojen vallitessa sekä suosituksen ollessa ei-sitova.¹⁰⁸

Kuluttajille on annettu useissa eri jäsenvaltioissa erilaisia keinoja oman pelaamisen rajoittamiseen, mutta ne vaihtelevat merkittävästi jäsenvaltioittain Espanjan mahdollisesta pysyvästä

¹⁰⁴ Ks. myös CONSUMER PROTECTION IN EU ONLINE GAMBLING REGULATION Review of the implementation of selected provisions of European Union Commission Recommendation 2014/478/EU across EU States

¹⁰⁵ Ks. CONSUMER PROTECTION IN EU ONLINE GAMBLING REGULATION Review of the implementation of selected provisions of European Union Commission Recommendation 2014/478/EU across EU States, s. 20

¹⁰⁶ Ks. Komission suositus 2014/478/EU, s. 7

¹⁰⁷ Ks. myös CONSUMER PROTECTION IN EU ONLINE GAMBLING REGULATION Review of the implementation of selected provisions of European Union Commission Recommendation 2014/478/EU across EU States, s. 27

¹⁰⁸ Ks. CONSUMER PROTECTION IN EU ONLINE GAMBLING REGULATION Review of the implementation of selected provisions of European Union Commission Recommendation 2014/478/EU across EU States, s. 1

pelaamisrajoituksesta Bulgarian malliin, missä mitään rajoituksia ei pelin tarjoajalta lainsäädännöllisesti vaadita.¹⁰⁹ Osassa valtioista käytössä oleva itserajoitusjärjestelmän tarjonta toteutetaan valtiollisella toimielimellä, kun taas osassa jäsenvaltioista rajoittamismahdollisuuden tarjoaminen jätetään pelioperaattorin vastuulle.¹¹⁰

3.2.2 Vaikutukset

Suosituksen myötä jäsenvaltioissa on säädetty tai päivitetty lainsäädäntöä, jotta saavutettaisiin komission asettamia tavoitteita. Lopputulos ei kuitenkaan ole yhtenäinen vaan eri jäsenvaltioissa voimassa oleva lainsäädäntö on varsin hajautunutta, eivätkä eri jäsenvaltioissa asuvat kuluttajat ole välttämättä vastaavakaltaisessa asemassa toistensa kanssa.¹¹¹ Yhtenä merkittävänä tekijä tälle on jäsenvaltioiden välillä vallitsevat näkemuserot siitä, mikä määrittää rahapeli- tai arpajaistoiminnaksi. Ainoana yhteisenä tekijänä jäsenvaltioissa oleva vaatimus pelitilin luomisesta.¹¹²

Vain yhdessä jäsenvaltioissa, Tanskassa, koko suosituksen periaatteellinen sisältö on implementoitu kansalliseen lainsäädäntöön täysin. Näin ollen suosituksen tavoitetta ei ole vielä saavutettu, koska kansallista lainsäädännöllistä kehitystä ei suosituksella saatu aikaan.

Loot boxeja koskien mitään näistä määritellyistä toimista ei ole tällä hetkellä tarjolla pelin julkaisijoiden eikä kansallisten toimielinten toimesta. Lainsäädännöllisestä näkökulmasta niitä koskemaan ei ole jäsenvaltioissa myöskään implementoitu mitään suosituksessa tarkoitettuja rajoituksia.

¹⁰⁹ Ks. myös CONSUMER PROTECTION IN EU ONLINE GAMBLING REGULATION Review of the implementation of selected provisions of European Union Commission Recommendation 2014/478/EU across EU States, s. 39–44

¹¹⁰ Ks. CONSUMER PROTECTION IN EU ONLINE GAMBLING REGULATION Review of the implementation of selected provisions of European Union Commission Recommendation 2014/478/EU across EU States, s. 45–47

¹¹¹ Ks. myös CONSUMER PROTECTION IN EU ONLINE GAMBLING REGULATION Review of the implementation of selected provisions of European Union Commission Recommendation 2014/478/EU across EU States, s. 3–7

¹¹² Ks. CONSUMER PROTECTION IN EU ONLINE GAMBLING REGULATION Review of the implementation of selected provisions of European Union Commission Recommendation 2014/478/EU across EU States, s. 19

3.3 CEN standardointi sekä menettely

CEN on, CENELEC:n ja ETSI:n kanssa, Euroopan unionin tunnustama eurooppalainen standardointi järjestö, joka koostuu 34 valtion kansallisista standardointi elimistä.¹¹³ Sen keskeisenä tavoitteena on edesauttaa sisämarkkinoiden kehitystä ja vahventumista.¹¹⁴ Tätä toteutuu tutkimuksen kautta luomalla teknistä dokumentaatiota koskien tavaroita, palveluita, prosesseja ja materiaaleja.¹¹⁵

Komissio antoi vuonna 2018 päätöksen (C (2018) 1815 lopullinen) aikomuksesta implementoida, CEN:n tutkimuksen pohjalta, yleiset standardit kansallisten toimijoiden ohjaamiseksi rahapeli-toimintaa koskevilla toimialueilla.¹¹⁶ Päätöksen tarkoituksena on ollut luoda selkeä systemaattinen ohje kaikille jäsenvaltioille siitä, kuinka järjestää kansallista rahapeli- ja arpajais-toimintaa koskevaa säädäntöä ja sen rajoittamista.

Mandaatin aikataulu on kuitenkin avoin. Komissio antoi CEN:lle ajallisen takarajan työsuunnitelman luomiselle 30.09.2018 mennessä 2 artiklassa, mutta itse standardien valmistumiselle ei ole tiedossa aikaa.

Standardien tutkimista varten CEN on perustanut komitean CEN/TC 456.¹¹⁷ Koska jäsenvaltioissa tapahtuva lainsäädännön sekä sitä valvovien toimielinten kehitys tapahtuu uuden informaation kautta, on näiden toimielinten edun mukaista saada informaatiota mahdollisimman laajalla skaalalla.¹¹⁸ CEN:n toimilla on tarkoitus kerätä informaatiota jäsenvaltioilta sekä alan toimijoilta ja tämän tiedon pohjalta rakentaa koherentti kokonaisuus, joka vastaa jäsenvaltioiden toimiin perustuvaa yhtenäistä toimintatapaa.¹¹⁹

¹¹³ Ks. Tietoa CEN:n toiminnasta, *Who we are*. Saatavissa: <https://www.cen.eu/about/Pages/default.aspx>

¹¹⁴ Ks. Tietoa CEN:n toiminnasta, *Our role in Europe*. Saatavissa <https://www.cen.eu/about/RoleEurope/Pages/default.aspx>

¹¹⁵ Ks. Tietoa CEN:n toiminnasta, *Who we are*. Saatavissa: <https://www.cen.eu/about/Pages/default.aspx>

¹¹⁶ Ks. myös COMMISSION IMPLEMENTING DECISION of 4.4.2018 on a standardisation request to the European Committee for Standardisation as regards a European standard on reporting in support of supervision of online gambling services by the gambling regulatory authorities of the Member States

¹¹⁷ Ks. Tietoa CEN komitean lähtökohdista, *CEN COMMITTEE 456 ON ONLINE GAMBLING KICKS OFF*. Saatavissa: www.eogl.eu/2018/11/cen-committee-456-online-gambling/

¹¹⁸ Ks. Tietoa CEN:n toiminnasta, *New CEN Technical Committee 456 on online gambling. How to get involved?* Saatavissa: https://www.cencenelec.eu/News/Brief_News/Pages/TN-2017-051.aspx

¹¹⁹ Ks. Tietoa CEN:n toiminnasta, *New CEN Technical Committee 456 on online gambling. How to get involved?* Saatavissa: https://www.cencenelec.eu/News/Brief_News/Pages/TN-2017-051.aspx

CEN on viimeisissä kahdessa vuotuisessa tiedoksiannossaan antanut informaatiota standardien kehitystilanteesta. Vuonna 2019 kehityksestä ei ollut kovinkaan laajasti tietoa etenemisestä. Kansalliset toimijat olivat jatkaneet informaation jakamista komitealle, jotta standardien ydinelementit voidaan muodostaa.¹²⁰ 2020 työohjelmassa standardien kehittämisen etenemisen osalta ei ole juurikaan mitään vuoden 2019 työohjelmasta poikkeavaa.¹²¹ Ilmi ei kuitenkaan käy, milloin standardien voidaan olettaa olevan valmiita. Standardien valmistumisen takarajaksi komissio on mandaatissaan asettanut 36 kuukautta toimeksiannon muodollisesta hyväksymisestä. Takaraja on kuitenkin annettu ”ehdotukseksi” suorittaa tehtävä annetun aikarajan puitteissa.

3.4 Euroopan unionin sisämarkkina ja kuluttajasuojavaliokunnan pyynnöstä tehty tutkimus loot boxeista sekä niiden vaikutuksista

3.4.1 Yleistä

Euroopan sisämarkkina ja kuluttajasuojavaliokunnan, jäljempänä IMCO, tehtäviin kuuluu muun muassa sisämarkkinoilla toimivien kuluttajien taloudellisten etujen suojeleminen sekä edistäminen.¹²² Vuonna 2020 talous-, tiede-, ja elämänlaatuasioiden politiikkayksikkö, jäljempänä IPOL, julkaisi IMCO:n pyynnöstä tehdyn tutkimuksen loot boxeja, niiden laajempia vaikutuksia sekä potentiaalista säädännön tarvetta koskien.¹²³

Sähköisen rahapelitoiminnan kehitys ja laajentuminen on ollut Euroopan unionin tietoisuudessa jo vuodesta 2010.¹²⁴ Sen rinnalle noussut videopelitaloudessa käytetty loot boxeihin ja sattumaan perustuviin mikro-ostoihin pohjautuva liiketoimintamalli on noussut myös laajemmalla tasolla Euroopan unionin lainsäätäjien tietoisuuteen kuluttajansuojanäkökulman näkökulmasta erityisesti nuorten kuluttajien kannalta tarkasteltuna. Niihin kohdistuvaa tutkimusta on ollut tarjolla suhteellisen vähän mutta viimeisen parin vuoden aikana yleinen

¹²⁰ Ks. myös WORK PROGRAMME 2019 European Standardization and related activities EUROPEAN COMMITTEE FOR STANDARDIZATION EUROPEAN COMMITTEE FOR ELECTROTECHNICAL STANDARDIZATION, s. 80. Saatavissa: https://www.cenelec.eu/news/publications/publications/cenelec_wp_2019.pdf

¹²¹ Ks. myös WORK PROGRAMME EUROPEAN COMMITTEE FOR STANDARDIZATION EUROPEAN COMMITTEE FOR ELECTROTECHNICAL STANDARDIZATION, s. 74. Saatavissa: https://www.cenelec.eu/news/publications/publications/cen-cenelec_wp_2020_en.pdf

¹²² Ks. myös Euroopan parlamentin työjärjestys 2019–2024, s. 156–157

¹²³ Ks. myös *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf)

¹²⁴ Ks. myös *Conclusions on the framework for gambling and betting in the EU member states*. Saatavissa: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/118398.pdf

tietoisuus loot boxeja kohtaan on noussut, ja sen myötä myös Euroopan unioni on ottanut asiaan entistä tarkemmin kantaa. Kannanotot ovat kohdistuneet nimenomaan loot boxeihin. IPOL:n tekemä tutkimus on tällä hetkellä laajin unionin toimielimen pyynnöstä tehty tutkimus loot boxeja koskien.

IPOL lähtee liikkeelle linjauksessaan erittelemällä loot boxeihin sovellettavissa olevat näkökannat potentiaalisen sääntelyn osalta sekä rahapelitoiminnan ja kuluttajansuojan näkökulmista tapahtuvan sääntelyn kannalta.¹²⁵ Loot boxien muodossa tapahtuvan liiketoiminnan potentiaalisista vaikutuksista kuluttajille sekä videopelitoiminnan suorittamasta itsesäätelystä on tutkimuksessa selvitetty keskeiset tehdyt toimenpiteet ja niiden vaikutukset.

Loot boxit määritellään¹²⁶ tutkimuksessa konkreettisesti pelien sisällä saatavaksi ”yllätyspakkaukseksi”, josta sen hankkinut pelaaja saa sattumaan pohjautuvan algoritmin kautta digitaalisen, videopelin sisäisen, objektin.¹²⁷ Niitä voidaan tarjota pelaajille monissa eri muodoissa sekä monilla eri hinnoilla, myös ilmaiseksi, eivätkä kaikki loot boxien kautta tapahtuvan liiketoiminnan muodot ole yhtä ongelmallisia kuluttajansuojan kannalta.¹²⁸ Kuluttajansuojan näkökulmasta erityisen ongelmalliseksi on katsottu maksulliset loot boxit, joita tarjotaan alaikäisille tai nuorille pelaajille ilman mitään tarjonnan rajoittamisen näkökulmasta implementoituja suojaustoimia.¹²⁹

Loot boxien tarjonnasta kuluttajille potentiaalisesti muotoutuvat riskit voidaan tutkimuksen mukaan jaotella kahdesta eri osa-alueesta syntyviin riskeihin. Tarjonnan muodot ja hinnoittelu muodostavat potentiaalisten riskien ensimmäisen osan toisen osan koostuessa videopelin sisäisestä rakenteellisesta suunnittelusta sekä tavasta, jolla loot boxit tuodaan pelaajan

¹²⁵ Ks. *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*, s. 13–20, 31–36. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf) Saatavissa: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/118398.pdf

¹²⁶ Ks. myös *Nielsen–Grabarczyk 2019*

¹²⁷ Ks. *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*, s. 14. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf)

¹²⁸ Ks. *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*, s. 15, 18. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf)

¹²⁹ Ks. *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*, s. 27–28. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf)

potentiaalisen ostopäätöksenteon piiriin kattaen myös esimerkiksi loot boxien audiovisuaalisen muotoilun ja suunnittelun.¹³⁰

Tutkimuksessa todetaan, ettei unioni ole nykyhetkeen mennessä suorittanut konkreettisia toimia loot boxien tai muiden vastaavien tuotteiden kohdalla. Sähköistä rahapelitoimintaa koskien unioni on antanut suosituksia, etenkin alaikäisten suojelun osalta, mutta nämä toimet eivät ole vaikuttaneet loot boxien tarjontaan, koska ne eivät varsinaisesti lukeudu rahapelitoiminnan nykyisen määritelmän puitteisiin.¹³¹

3.4.2 Potentiaaliset kansalliset toimenpiteet sekä videopelitalouden itsesäätelyn mahdollisuus

Valtaosassa unionin jäsenvaltioista loot boxeja tai sattumaan pohjautuvia mikro-ostoja ei ole nähty rahapelitoimintana. Tästä poikkeuksena ovat Belgia ja Alankomaat, joissa loot boxien on virallisesti katsottu täyttävän luvanvaraisen rahapelitoiminnan määritelmän.¹³² Tutkimuksen mukaan maissa, joissa loot boxit eivät täytä määritelmää, ei loot boxien ole katsottu täyttävän rahapelitoiminnaksi luokiteltavuuden kriteereitä, eli rahanarvoisen panoksen, sattumaan pohjautuvan pelin ja rahanarvoisen voiton läsnäoloa. Olennaista on kuitenkin huomioida, että jo tällä hetkellä joissakin peleissä myytävät loot boxit täyttävät nämä kaikki kolme kriteeriä,¹³³ joskin ne edustavat selkeää vähemmistöä kaikista markkinoilla olevista loot boxeja tarjoavista peleistä.

Rahapelitoiminnan määritelmän täyttäviä loot boxeja kohtaan on tutkimuksessa katsottu kohdistetun riittävä määrä itsesäätelytoimenpiteitä, loot boxeja tarjoavien, digitaalista kauppalustaa ylläpitävien tahojen, kuten STEAM:n, toimesta koskien rahanarvoisen voiton läsnäoloa.¹³⁴ Toimenpiteillä ei kuitenkaan ole ollut tosiasiallisia laajamittaisia vaikutuksia pelaajien

¹³⁰ Ks. *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*, s. 24–27. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf)

¹³¹ Ks. myös *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*, s. 31–32. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf)

¹³² Ks. *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*, s. 34–36. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf)

¹³³ Ks. *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*, s. 14. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf)

¹³⁴ Ks. *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*,

mahdollisuuteen muuttaa loot boxeista saamiensa voittoja rahaksi taikka taloudellisessa vaihdannassa perinteisesti rahanarvoisena pidettäväksi omaisuudeksi.¹³⁵

Kuluttajansuojan näkökulmasta lukuisissa maissa on implementoitu erinäisiä toimia koskien loot boxeja ja lähes kaikkiin pelejä myyviin alustoihin on päivitetty ominaisuuksia, joilla voidaan kontrolloida joitakin loot boxeja sekä mikro-ostoja koskevan kaupankäynnin osia. Niin sanottu ”vanhempien kontrolli” on tällä hetkellä ominaisuus, joka löytyy lähes kaikista digitaalisesti videopelejä tarjoavista myyntialustoista. Sen tällä hetkellä havaittavissa olevana selkeänä puutteena on kuitenkin sen kohdistuminen vain alaikäisten pelaajien suojeluun.¹³⁶

Yksittäisten jäsenvaltioiden tasoilla loot boxeja mahdollisesti koskevat rajoitukset ovat johdettavissa pääosin olemassa olevan lainsäädännön tulkinnasta koskemaan myös loot boxeja. Näistä esimerkkeinä mainittakoon nuorille kohdistettuun mainontaan asetetut rajoitukset, videopelien pakkauksissa olevat informatiiviset merkinnät sekä videopelien ikärajoitukset.¹³⁷

3.4.3 Tutkimukseen pohjautuvat toimintasuositukset

Ensisijaisesti tutkimuksen perusteella suositellaan toimenpiteitä, joilla erinäiset kansalliset toimijat vahvistaisivat yhteistyötänsä ja pyrkisivät sitä kautta luomaan yhtenäiset, unionin sisällä toimivat, videopelimarkkinat. Tällaiset toimenpiteet eivät mielestäni kuitenkaan vaikuta lopulta olevan riittäviä nykytilannetta tarkasteltaessa. Loot boxien ollessa lainsäädännöllisestä näkökulmasta suhteellisen uusi ongelma on unionin jäsenvaltioiden loot boxien kohtelun

s. 35 Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf)

¹³⁵ Alla oleva sivusto on yksittäinen esimerkki lukuisista kolmannen osapuolen ylläpitämistä palveluista, joiden avulla pelaaja voi muuttaa Counter Strike: Global Offensive pelissä loot boxeista saamia voittoja rahaksi tai rahanarvoiseksi omaisuudeksi. Vastaavia sivustoja on olemassa lukemattomia määriä lukuisille eri peleille. Vaihdanta on tosiasiallisesti mahdollista, vaikka unionin teettämässä tutkimuksessa indikoidaan, ettei näin olisi. Saatavissa: https://skins.cash/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=eng_scandinavia_s&utm_network=g&utm_term=csgo%20skins%20for%20cash&utm_content=466855011756&gclid=CjwKCAjwmv-DBhAMEiwa7xYrDYHQJQKe_PqwpDV3wUTgvgu7GXkJvkoi_UuElGcxD7Hhud-CEt2KxdRoCs6YQAvD_BwE ja vrt. *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*, s. 35 Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf) sekä ks. myös *Drummond – Loudon 2020*

¹³⁶ Ks. *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*, s. 40. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf)

¹³⁷ Ks. myös *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*, s. 38–41. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf)

välillä havaittavissa merkittäviä eroja, joka puoltaisi näkemystä, ettei pelkästään kansallisella tasolla tehtävät toimenpiteet ole riittäviä luomaan kuluttajien kannalta yhdenvertaista markkinaympäristöä unionin sisällä.¹³⁸ Vaikka osa loot boxeista, etenkin alaikäisille, syntyvistä ongelmista voitaisiin ratkaista lisäämällä saatavilla olevan informaation määrää, ei senkään voida katsoa olevan kokonaisuutenaan riittävää turvaamaan kuluttajansuojan korkea tasoa, etenkin, jos informointi jäisi myyjien vastuulle ilman lakiin sidottua vastuuta tai parametreja riittävästä tarjotun informaation määrästä.¹³⁹

Tutkimuksen mukaan tällä hetkellä suurimman osan unionin alueella suoraan loot boxeja koskevasta sääntelystä ollessa vapaaehtoisuuteen perustuvaa olisi unionin tason lainsäädännön implementointi mahdollinen vaihtoehto, mikäli itsesääntelytoimenpiteiden voitaisiin katsoa olevan riittämättömiä.¹⁴⁰ Tällaiset mahdolliset tulevat säädökset voitaisiin nähdäkseni saattaa voimaan etenkin kuluttajansuojan näkökulmasta syntyvän tarpeen perusteella.

3.5 Unionin oikeuskäytännöstä rahapelitoiminnan sekä loot boxien osalta

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tiedostetaan, ettei rahapelitoiminnan alalla ole yhtenäistä, kaikkia jäsenvaltioita kattavaa, lainsäädäntöä. Näin ollen tulkintalinjassa on lähdetty liikkeelle siitä, ettei jäsenvaltioiden rajoja ylittävää toimilupaa ole pakko tunnustaa alkuperäisen jäsenvaltion, jossa toimilupa on myönnetty, ulkopuolella.¹⁴¹ Nimenomaisesti loot boxeja tai sattumaan pohjautuvia mikro-ostoja koskien unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä ei ole kirjoittamisen hetkellä olemassa.

Rajat ylittävän toiminnan rajoittamisessa on kuitenkin lähdettävä aina liikkeelle rajoitustoimia tekevän jäsenvaltion säädännön tulkinnasta. Ensisijaisesti on tulkittava asetettujen rajoitusten tavoitteita ja jäsenvaltion tavoitteleman suojan tasoa. Rahapelitoimintaan ei voida myöskään soveltaa yleistä lähtökohtaa, jonka mukaan SEUT 56 artiklan vastaista rajoittamista on sellainen toiminta, jossa rahapelitoimintaa rajoitetaan sellaisen oikeushyvän turvaamisen

¹³⁸ Ks. *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*, s. 42. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf)

¹³⁹ Ks. *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*, s. 42–43. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf)

¹⁴⁰ Ks. myös *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*, s. 43. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf)

¹⁴¹ Ks. Commission staff working document, *Online gambling in the internal market SWD(2012) 345*, s. 30

perusteella, joka on jo rahapelipalvelua tarjoavan alkuperämaan suojelun piiriin kuuluva oikeushyvä.¹⁴² Muuta loot boxien kannalta relevanttia oikeuskäytännön tulkintaa ei unionin oikeuskäytännöstä ole havaittavissa.

¹⁴² Ks. Comission staff working document, Online gambling in the internal market SWD(2012) 345, s. 31

4. Kansanterveyttä sekä kuluttajansuojaa koskevan sääntelyn hyväksyttävyyden perustelu direktiiveissä 2014/40/EU sekä 2005/29/EY

4.1 Tupakkatuotedirektiivin tarpeen perustelu

Tupakkatuotteita ja niitä koskevan sääntelyn lähentämisestä jäsenvaltioissa säädellään direktiivissä 2014/40/EU, jäljempänä tupakkatuotedirektiivi. Tällä direktiivillä on asetettu jäsenvaltioille velvoitteita koskien tavaraa, jonka on nähty olevan kansanterveydelle haitallista ja näin ollen direktiivistä voidaan mielestäni saada lähtökohtia perusteluille mahdollista loot boxeja koskevaa sääntelyn hyväksyttävyyttä varten.

Direktiivin perusteluissa on lähdetty liikkeelle jäsenvaltioiden välisten oikeustilojen erojen tarkastelusta. Johdanto-osan kohdassa 4 todetaan jäsenvaltioiden säädännössä kaikilla tupakkatuotteita koskevilla osa-alueilla olevan edelleen merkittäviä eroja ja niiden katsotaan asettavan esteitä sisämarkkinoiden moitteettomalle toiminnalle erityisesti tupakkatuotemarkkinoiden kansainvälisen luonteen takia.

Vaikutukset kansanterveyteen on otettu huomioon perusteluiden kohdassa 8. Sen mukaan tulee terveyttä koskevan säädöksen toteuttaa SEUT 114(3) artiklan vaatimukset. Tupakkatuotteiden on siinä todettu olevan erityinen hyödykkeiden laji ottaen huomioon sen tutkitut terveydelle haitalliset vaikutukset. Siksi kansalaisten suojelua sen haitoilta on pidettävä suuressa arvossa.

Perusteluiden kohdissa 11–15 on otettu kantaa tuotteen sisällön mukaan syntyvään sääntelyn tarpeeseen ja siihen, kuinka aiheellista olisi myyntiä koskevan sääntelyn lisäksi huomioida tuotteen sisältöä koskevaa sääntelyä. Perusteluissa on myös kokonaisuudessaan huomioitu tupakkatuotteiden tarjonnan lukuisat mahdolliset eri muodot ja sitäkin kautta muodostuva, jäsenvaltioiden välillä tapahtuva, lainsäädännön erilaistuminen.

Kohdassa 16 nostetaan puolestaan esille tupakkatuotteissa erilaisten makujen tarjonnan mahdollisesti johtavan sen käytön aloittamisen kynnyksen alentumiseen. Erilaisten makujen tarjonta on myös linkitetty tuotteen sisältöä koskevan sääntelyn erilaisuudeksi jäsenvaltioiden välillä, ja siten, sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa heikentäväksi tekijäksi.

Tupakkatuotteiden pakkausmerkintöjen erilaisuudesta ja sen vaikutuksista sisämarkkinoihin käsitellään kohdissa 22–28. Koska, direktiivin mukaan, pakkausmerkintöjä koskevat säädökset vaihtelevat jäsenvaltioittain, haittaa se sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa. Siinä

korostetaan muun muassa erityisesti nuoria kuluttajia mahdollisesti harhaanjohtavien pakkausmerkintöjen sekä riittävää informaatiota kuluttajille antavien pakkausmerkintöjen puutteellisuuden moitittavuutta. Perusteluissa todetaan myös jäsenvaltioiden välisten säädännöllisten erojen tulevan todennäköisesti kasvamaan tulevaisuudessa lisää, mikäli Euroopan unionin ei puutu tilanteeseen nyt

Direktiivin perusteluiden kohdassa 33 korostetaan unionin tason sääntelyn tarvetta tupakkatuotteiden rajat ylittävän etämyynnin aseman, ja siitä johtuvan mahdollisen yksittäisen kansallisen sääntelyn ulkopuolelta tulevien tupakkatuotteiden päätymistä nuorille kuluttajille. Korostuksen kohteena on myös jäsenvaltioiden velvollisuus tehdä yhteistyötä toistensa kanssa tällaisen tilanteen ennaltaehkäisemiseksi sekä mahdollinen oikeus rajoittaa etämyyntiä.

Kohdissa 34–41 todetaan tupakkatuotteiden olevan objektiivisesti haitallisia ja siksi niihin tulee kohdistaa sääntelyä, riippumatta siitä, missä muodossa tupakkatuotetta mahdollisesti tarjottaisiin. Tästä huolimatta direktiivissä määritellään haitallisen aineen, nikotiinin, sallittavuus myyntitilanteissa, joissa sen määrä ja laatu ovat kontrolloituja muuttujia kansanterveyden ylläpitämisen varmistamiseksi. Tämän lisäksi kohdassa 42 määritellään tarve asianmukaisille merkinnöille, joista käy ilmi nikotiinin myrkyllisyys potentiaalisille kuluttajille.

Kohdassa 43 tuodaan esille lainsäädännön tarve erityisesti sähkötupakkaa koskevan lainsäädännön tarve jäsenvaltioiden välisten eroavaisuuksien vuoksi. Johdanto-osan 43–46 kohdissa tuodaan myös esille tarve tuottaa telemetria tietoja tupakkatuotteiden myyntiä koskien, jotta lainsäädännöllinen kehitys voidaan pitää ajantasaisena myös tulevaisuudessa.

4.2 Tupakkatuotedirektiivin perusteluiden lähtökohdat ja niiden arviointi

Mikäli loot boxit arvioitaisiin haitallisuudeltaan kaupalliseksi toiminnaksi, jota koskeva sääntely olisi tarpeellista kansanterveyden suojelemiseksi, voidaan tupakkatuotedirektiivin perusteluista havainnoida suuntaviivoja perusteluiden rakentamiselle potentiaalista loot boxeja koskevaa harmonisoitua sääntelyä koskien.

Tupakkatuotedirektiivin perusteluista voidaan niitä periaatteellisemmalla tasolla tarkastelemalla johtaa muutamia lähtökohtia, joita voitaisiin teoriassa käyttää samankaltaisina peruseriaatteina potentiaalisessa sääntelyssä koskien loot boxeja. Niitä koskeva lainsäädäntö on tällä hetkellä jäsenvaltioiden keskuudessa käytännössä lähestulkoon olematonta, muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta.

Sattumaan perustuvien rahapelejä taikka arpajaistoimintaa koskeva lainsäädäntö on myös unionin alueella fragmentoitunutta jäsenvaltioiden välillä.¹⁴³ Näin ollen myöskin loot boxeja koskeva sääntely olisi todennäköisesti sisällöllisesti hajautunutta eikä se näin ollen toteuttaisi tavoitteita kansanterveyden suojelun tai kuluttajansuojan osalta kaikkien Euroopan unionin kansalaisten osalta yhdenvertaisesti. Potentiaalisten kansallisessa sääntelyssä olevien eroavaisuuksien ollessa todennäköinen todellisuus, voisi se muodostaa myös potentiaalisia ongelmia sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta, etenkin kuluttajansuojan korkean tason ylläpitämisen näkökulmasta. Oletusta siitä, että loot boxeja koskeva yksittäinen kansallinen sääntely olisi eri jäsenvaltioiden välillä toisistaan merkittävältä osin poikkeavaa, tukee myös vallitseva tämänhetkinen tilanne, jossa jäsenvaltioiden välillä sääntely tai sen puuttuminen on tällä hetkellä merkittävästi toisistaan poikkeavaa.¹⁴⁴

Tupakkatuotteita koskien perusteluissa nostetaan esille myös ongelma niiden päätyemisestä nuorille kuluttajille helpon rajat ylittävän myynnin kautta. Tämän on katsottu tukevan tarvetta unionin tason säädännölle toissijaisuusperiaatteen mukaisella tavalla. Tupakkatuotteista poiketen loot boxien saatavuus on huomattavasti korkeampi etenkin niiden digitaalisen luonteen takia.¹⁴⁵

Näin ollen tämäkin tukisi EU-tason sääntelyn tarvetta, mikäli loot boxit täyttävät potentiaalisten haittavaikutustensa osalta sääntelyn tarpeen. Näiltä osin tarkasteltaessa vertikaalista läpileikkausta olemassa olevasta lainsäädännöstä ja verrattaessa sitä potentiaalisen uuden lainsäädännön muotoutumiseen on suhteellisuus- sekä toissijaisuusperiaatteellisella tasolla löydettävissä yhtenäisiä elementtejä säädännön tarpeen arvioinnin osalta. Tupakkatuotedirektiivin suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta on myös arvioitu oikeuskäytännössä todeten sen noudattavan suhteellisuusperiaatteen mukaan sallittavia linjoja.¹⁴⁶

¹⁴³ Ks. *Online gambling in the EU*. Saatavissa: https://ec.europa.eu/growth/sectors/gambling_en sekä ks. myös *The status of gambling regulation in the European Union*. Saatavissa: <https://www.revistacasinoperu.com/the-status-of-gambling-regulation-in-the-european-union/>

¹⁴⁴ Kansallisten toimien laajoista eroista voidaan nostaa esille muun muassa erot Alankomaissa annetun tuomion AWB - 20 _ 3038, Belgian uhkapelikomission linjauksesta sekä suomessa Arpajaishallinnon antamasta lausunnosta loot boxeista koskevan tutkintapyyntöä osalta 5620/S/16956/17. Huomionarvoista maiden välisten linjausten erosta puhuttaessa on myös huomioida lukuisten valtioiden kohdalta virallisten kannanottojen puuttuminen loot boxeja koskien.

¹⁴⁵ Ks. myös *Zendle – Ballou 2020*

¹⁴⁶ Ks. myös Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisu C-547/14

4.3 Kuluttajamenettelydirektiivin tarpeen perustelu

Sopimattomista elinkeinonharjoittajien sekä kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä säädetään direktiivissä 2005/29/EY, jäljempänä kuluttajamenettelydirektiivi. Direktiivillä on asetettu jäsenvaltioille velvoitteita asettaa rajoitteita koskien elinkeinonharjoittajien sekä kuluttajien välisessä kaupassa käytettäviä menettelyitä.

Perustelut lähtevät johdanto-osan kohdissa 1 ja 2 liikkeelle SEUT 169 kuluttajansuojan korkean tason ylläpitämisestä ja siihen nykyisessä SEUT 114 artiklassa määritellyistä oikeutuksista. Jäsenvaltioiden voimassa olevien lainsäädäntöjen välisistä eroista johtuvat vaikutukset sisämarkkinoiden moitteettomalle toimivuudelle määritellään kohdassa 3, kuitenkin rajoittamatta jäsenvaltioita tarjoamasta annettua säädäntöä korkeampaa suojan tasoa kansalaisilleen.

Kuluttajansuojan korkean tason ylläpitämisen kannalta on kuluttajamenettelydirektiivin perusteluiden kohdan 5 mukaan sallittavia unionin tason toimet tilanteessa, jossa jäsenvaltioiden välillä ei ole havaittavissa yhtenäistä säädäntöä ja joka voidaan näin ollen nähdä potentiaalisena esteenä korkeatasoisen kuluttajansuojan toteutumiselle.¹⁴⁷ Direktiivin tarkoituksena ei siis ole antaa substanssinäkökulmasta pakottavia säädöksiä vaan asettaa puitteet hyväksyttävälle toiminnalle jättäen kansallisille toimijoille itsenäistä harkintavaltaa omaa lainsäädäntöään unionin säädännön mukaiseksi harmonisoidessaan. Tämä ilmenee erityisesti kohdista 3 ja 7.

Perusteluiden kohdissa 11 ja 13–16 määritellään tarkempia olosuhteita sekä tavoitteita säädännölle ja puitteet säädännön alasta, pitäen tekstissä koko ajan mukana kuluttajansuojan korkea taso lopputavoitteena. Huomiota on muun muassa erityisesti kiinnitetty menettelyihin, jotka voisivat potentiaalisesti vääristää kuluttajakäyttäytymistä, määritellen tällaiset toimienpiteet ja niiden moitittavuus. Tällaisiksi toimiksi on määritelty esimerkiksi harhaanjohtava markkinointi sekä aggressiiviset kaupalliset menettelyt.¹⁴⁸ Säädännön myötä pyritään, perusteluiden mukaan, myös poistamaan jäsenvaltioiden jo mahdollisesti voimassa olevat

¹⁴⁷ Ks. myös EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2005/29/EY, johdanto osan kohta 5, jota on kylläkin parhaan kuvan saamiseksi hyvä tarkastella sen laajemmassa kontekstuaalisessa ympäristössään.

¹⁴⁸ Ks. myös EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2005/29/EY, 6–8 artiklat

yleislausekkeet, jotta sisämarkkinoihin kohdistuvat esteellisyydet saataisiin mahdollisimman vähäisiksi.¹⁴⁹

Direktiivin tarpeellisuutta perusteella myös oikeusvarmuuden toteutuminen sisämarkkinoiden alueella kohdissa 12 sekä 17, jotta kaikilla sisämarkkinoilla toimivilla tahoilla olisi toisiaan vastaavat oikeudet koskien säädännön alaa. Oikeusvarmuuden lisäämisen tavoitteena on saattaa kuluttajat tasa-arvoiseen asemaan mahdollisten sopimattomien menettelyjen oikeudellisen selvittämisen osalta. Olennaiseksi nähdään perusteluiden mukaan myös kuluttajamenettelydirektiivin harmoninen soveltuminen suhteutettuna muuhun voimassa olevaan unionin lainsäädäntöön.

4.4 Kuluttajamenettelydirektiivin perusteluiden lähtökohdat ja niiden arviointi

Perusteluista johdettavissa on muutamia lähtökohtia, joita voidaan käyttää hyväksi arvioitaessa loot boxeja koskevan sääntelyn tarpeen perustelua kuluttajansuojan korkean tason ylläpitämisen näkökulmasta.

Keskeisenä lähtökohtana kuluttajamenettelydirektiivissä, samoin kuin tupakkatuotedirektiivissä, on unionin kansalaisten suojeleminen yksilöidyltä kuluttajakaupan potentiaalisesti haitallisilta muodoilta, joihin ei olla jäsenvaltioissa johdonmukaisesti yhtenäisellä tavalla puututtu.

Sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan näkökulmasta loot boxeja koskeva sääntely on tällä hetkellä, jäsenvaltioiden välillä, varsin eriävää, ja sitä kautta uusi unionin tason sääntely olisi perusteltavissa samankaltaisista periaatteellisista näkökulmista kuin kuluttajamenettelydirektiivin tarve. Samoin kuin uuden säädännön perusteita arvioitaessa kansanterveydellisestä näkökulmasta ei myös kuluttajansuojan näkökulmasta ole nähdäkseni odotettavissa tilannetta, jossa kansalliset toimijat loisivat yhtenäisen toimintaympäristön kuluttajille sisämarkkinoiden alueella, kohtuullisessa ajassa, ilman Euroopan unionin väliintuloa, tähän mennessä tehtyjen toimenpiteiden perusteella.¹⁵⁰

Perusteluiden kohtaa 13 ja sen logiikkaa tarkasteltaessa voisi yksi mahdollisten tulevien toimenpiteiden osa olla myös loot boxeja koskevan, Belgiassa sekä Alankomaissa voimassa

¹⁴⁹ EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI 2005/29/EY, 13 kohta

¹⁵⁰ Vuoteen 2020 mennessä ongelman potentiaalinen olemassaolo on tiedostettu vuosien ajan mutta jäsenvaltioista vain Belgia ja Alankomaat ovat ryhtyneet konkreettisiin toimenpiteisiin sen perusteella.

olevan säädännön tai sen tulkintalinjan, muuttaminen tai jopa kumoaminen. Tätä voitaisiin mielestäni perustella sisämarkkinoiden moitteettoman toimivuuden esteiden tarpeellisenä vähentämisenä tai poistamisena. Näin ollen katson olevan myös mahdollista, että Belgiassa ja Alankomissa rahapelitoiminnaksi luokitellut loot boxit saattaisivat siirtyä potentiaalisen loot boxeja koskevan unionin tason sääntelyn myötä pois Belgian ja Alankomaiden rahapelitoimintaa käsittelevän sääntelyn piiristä esimerkiksi kuluttajansuojaa koskevan sääntelyn piiriin.

Kuluttajamenettelydirektiivissä ei ole otettu kantaa erikseen sopimattomien menettelyiden kohdistumiseen nuoriin. Tästä huolimatta nuoret kuluttajat ovat aikuisia kuluttajia haavoittuvaisemmassa asemassa pääsääntöisesti kaikessa kuluttajan ja elinkeinonharjoittajan välisessä liiketoiminnassa.¹⁵¹ Näin ollen voitaneen olettaa säädännön tarpeen olevan korostunutta tilanteessa, jossa kaupallinen menettely kohdistuisi erityisesti nuoriin kuluttajiin.

Näitä perusteita tarkastellessa voidaan tulla samankaltaisiin alustaviin johtopäätöksiin, kuin tupakkatuotedirektiivin perusteluita tarkasteltaessa, loot boxeja koskevan sääntelyn perusteluiden olemassaolosta toissijaisuus- sekä suhteellisuusperiaatteellisen harkinnan näkökulmasta. Näin ollen näkisin loot boxeja koskevalle unionin tason säädännölle olevan vastaavan kaltaisia perusteluita kuin kuluttajamenettelydirektiiville on sen johdanto-osan perusteluissa esitetty.

¹⁵¹ Tätä näkökulmaa tukee sekä olemassa oleva lainsäädäntö, kuten DIREKTIIVI 2010/13/EU, että laajamittainen sosiaalisista sekä psykologisesta näkökulmista nuoriin kohdistettu tutkimus. Käyn läpi tarkemmin nuorten haavoittuvaisempaa, korkeamman suojelun tarpeessa olevaa, asemaa kuluttajina jäljempänä. Ks. myös *Shaping Europe's Digital future, the protection of minors*. Saatavissa: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/protection-minors-avmsd>

5. Loot boxien yhteiskunnallisten ja psykologisten ulottuvuuksien suhde oikeudelliseen tilaan

5.1 Yleistä kansainvälisestä tilanteesta

Tällä hetkellä Euroopan unionissa on rahapelaamista ja arpajaistoimintaa koskevaa voimassa olevaa sääntelyä kaikissa jäsenvaltioissa.¹⁵² Sääntelyn taso ja määritelmät vaihtelevat maittain, mutta lähtökohtaisesti kuluttajia on pyritty suojelemaan rahapelaamisen lieveilmiöiltä kaikissa jäsenvaltioissa.¹⁵³ Arvioitavaksi tulee kuitenkin kysymys: ovatko mikro-ostoina tarjottavat loot boxit tavara tai palvelu, jotka voitaisiin nähdä asiana, joka vastaa rahapeli- tai arpajaistoimintaa taikka toimintana, joka voisi riskeerata kuluttajansuojan tai kansanterveyden korkean tason toteutumisen Euroopan unionin alueella?

Ensimmäisenä voidaan tarkastella Belgian uhkapelikomission lausuntoa loot boxeista. Belgian uhkapelikomissio teki vuonna 2018 mittavan tutkimuksen loot boxeihin liittyen. Tutkimuksessa analysoitiin Belgiassa voimassa olevasta lainsäädännöstä ilmenevät uhkapelaamisen elementit. Tämän myötä näitä elementtejä verrattiin loot boxeihin ja tutkittiin, mitkä näistä elementeistä oli löydettävissä tutkituista loot boxeista. Tutkimuksessa todettiin loot boxeista löytyvän kaikki Belgiassa määritellyt uhkapelaamisen elementit. Tämän myötä Belgia kielsi tällaisten elementtien sisällyttämisen videopeleihin sekä pakotti loot boxeja sisältävät pelit poistamaan ne.¹⁵⁴

Alankomaat on myös ottanut oikeudellisesti vahvistetun kannan, jonka mukaan loot boxit nähdään rahapelitoimintana.¹⁵⁵ Lokakuussa 2020 Alankomaalainen tuomioistuin antoi tuomion AWB - 20 _ 3038¹⁵⁶, jäljempänä tuomio AWB - 20, joka antoi Alankomaiden

¹⁵² Ks. myös Komission yksiköiden valmisteluasiakirja tiivistelmä vaikutusten arvioinnista, Oheisasiakirja, Komission suositus yhteisistä periaatteista kuluttajien ja pelaajien suojelemiseksi sähköisten rahapelipalvelujen osalta sekä alaikäisten rahapelaamisen estämiseksi, SWD (2014) 233 final

¹⁵³ Ks. Yleiskatsaus Euroopan unionin jäsenvaltioiden tekemiin toimiin rahapelitoiminnan sääntelyn osalta, *European Gambling Laws*. Saatavissa: <https://www.europeanbusinessreview.com/european-gambling-laws-2/>

¹⁵⁴ Ks. myös *Research report on lootboxes (April 2018)*. Saatavissa: https://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhksweb_nl/documents/onderzoeksrapport-loot-boxen-Engels-publicatie.pdf sekä ks. myös Belgian uhkapelikomission lausunto, *Belgian Gaming Commission rules after analysis: "Paying loot boxes are games of chance"*. Saatavissa https://www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_en/gamingcommission/news/news_0061.html

¹⁵⁵ Ks. *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*, s. 36. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf)

¹⁵⁶ Tapauksen sisältöä ja merkitystä käsitellään tarkemmin luvussa 5.2

rahapelitoiminnasta vastuussa olevalle toimielimelle (Kansspelautoriteit) oikeuden sakottaa loot boxeja heidän toimivaltansa alueella tarjoavia toimijoita, jota toimielin on myös käyttänyt.¹⁵⁷ Haagin kansallinen tuomioistuimien pohti tuomiossa AWB – 20, miltä osin Electronic Artsin tarjoamassa FIFA videopelissä myytävien loot boxien katsottiin olevan luvanvaraiseksi rahapelitoiminnaksi luokiteltavissa olevaa liiketoiminnan harjoittamista.

Näiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden lisäksi myös Slovakia on ottanut alustavan kannan suuntana, jonka mukaan he näkevät loot boxien täyttävän rahapelitoiminnalle Slovakiassa asetetut kansalliset kriteerit. Slovakia ei ole kuitenkaan suorittanut asian osalta tähän mennessä virallisia toimenpiteitä, vaan asia on tällä hetkellä tarkemmassa tutkinnassa.¹⁵⁸

Vuonna 2018 Yhdistyneiden kuningaskuntien uhkapelikomission julkaisi lausunnon, jossa 16 Euroopan unionin jäsenvaltiota ilmaisivat yhteisesti huolta loot boxeista. Lausunnon keskeisenä sisältönä oli todeta mahdollinen tutkinnan tarve koskien loot boxeja. Lausunnossa ilmaistaan huolta videopelien ja sähköisesti tarjottavien rahapelien rajapintojen mahdollista sumentumista. Siinä ilmaistiin myös huolta mitä vaikutuksia rajapintojen sumentumisella voi olla tulevaisuudessa.

Myös muutamat muut valtiot ovat Euroopan unionin ulkopuolella saattaneet voimaan lainsäädäntöä koskien loot boxeja ja sattumaan pohjautuvia mikro-ostoja videopeleissä.¹⁵⁹ Muista Euroopan ulkopuolisista maista Kiina, Yhdysvallat, Japani sekä Etelä-Korea ovat suorittaneet arviointia tai lainsäädännöllisiä toimenpiteitä koskien loot boxeja, osoittaen loot boxien potentiaalisen ongelman omaavan globaalisti tunnustettavissa olevan ulottuvuuden.¹⁶⁰

Teknologinen kehitys on viime vuosien aikana mahdollistanut videopelien välittömän sähköisen myynnin kaikkialla maailmassa. Kehityksen myötä videopelejä voidaan tarjota myös valtaosassa markkinoilla myytävänä olevista mobiililaitteista. Näin ollen mahdollista sääntelyä, mikäli se voidaan katsoa tarpeelliseksi, olisi tehtävä kaikissa jäsenvaltioissa. Viimeisien

¹⁵⁷ Ks. myös Alankomaiden tuomioistuimen ratkaisu. Saatavissa: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2020:10428>

¹⁵⁸ Ks. *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*, s. 36. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf)

¹⁵⁹ Ks. myös *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*, s. 37, 39–40. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf)

¹⁶⁰ Ks. myös luku 5.6.2

muutamien vuosien aikana, jolloin loot boxit ovat nousseet myös lainsäätäjien yleisen tietoisuuden piiriin, näin ei ole kuitenkaan tehty.

Tämä voi nähdäkseni johtua kahdesta eri syystä. Ensimmäinen vaihtoehto on, ettei jäsenvaltioissa ole tällä hetkellä riittävää tietoutta loot boxeista. Toinen mahdollisuus on, että tietoisuus on olemassa, mutta valtiot ovat pääsääntöisesti katsoneet, ettei kyseessä ole alue, jolla sääntelyä tarvitaan. Syistä riippumatta suurimmassa osassa jäsenvaltioista ei kuitenkaan julkisesti saatavan tiedon perusteella vaikuta olevan vireillä systemaattisia toimia, joilla olisi tarkoitus puuttua kyseiseen potentiaaliseen ongelmaan.

Mikäli loot boxit voidaan kokonaisuutena arvioiden nähdä asiana, joka on nähtävissä toiminnaksi, joka olisi mahdollisilta lieveilmiöiltään verrattavissa rahapelitoimintaan, ei nähdäkseni olisi riittävää, että sitä koskeva sääntely jäisi kansallisen lainsäätämisen varaan. Koska kansalliset määritelmät rahapelitoiminnasta ovat toisistaan poikkeavia, mutta valtioiden rajat ylittävä ongelma on kaikkialla sama, ei kansallisella lainsäädännöllä mielestäni päästä lopputulokseen, jolla turvataan kaikkia unionin jäsenvaltioiden kansalaisia riittävällä tavalla.

Näin ollen, tästä näkökulmasta tarkasteltuna, kansalliset toimijat eivät vaikuttaisi olevan kykeneviä tai halukkaita toteuttamaan keskus-, alueellis- tai paikallishallintonsa tasolla, riittävällä tavalla, johdonmukaisia, loot boxeja koskevia, säädännöllisiä toimia kuluttajansuojan tai kansanterveyden näkökulmista ja näin saavuttamaan perussopimuksissa määriteltyä kuluttajansuojan korkeaa tasoa sekä kansanterveydellisiä tavoitteita.

Koska toimia ei ole kansallisesti aloitettu, vaikka ongelma on ollut jäsenvaltioiden tiedossa, on nähdäkseni selvää, että tavoitteet voidaan tehokkaammin saavuttaa unionin tasolla. Se ettei toimia ole aloitettu johtuu osittain siitä, ettei loot boxit välttämättä teknisesti toteuta rahapelitoiminnan määritelmää ja näin ollen kuulu olemassa olevan lainsäädännön piiriin rahapelitoimintana. Kuluttajansuojan näkökulmasta ei ole käynyt ilmi johdonmukaisia syitä, miksi loot boxeihin ei ole kohdistettu aktiivisia toimia kuluttajansuojan korkean tason ylläpitämiseksi, lukuun ottamatta muutamia jäsenvaltioita. Tämä vaikuttaisi viittaavan monissa jäsenvaltioissa mahdollisesti vallitsevaan näkemykseen siitä, ettei säädäntö olisi toimiin ryhtymättömien jäsenvaltioiden näkökulmasta tarpeellista.

5.2 Haagin kansallisen tuomioistuimen ratkaisu asiassa AWB - 20 _ 3038

Tuomiossa AWB – 20 _ 3038 Electronic Arts Incorporated, at Redwood Shores Parkwood sekä Electronic Arts Swiss Société à responsabilité limitée, jäljempänä yhdistetysti EA, toivat Haagin

kansallisen tuomioistuimen ratkaistavaksi Alankomaiden rahapelitoiminnasta vastaavan toimielimen, jäljempänä Ksa, EA:lle luvattoman rahapelitoiminnan harjoittamisesta heidän toimivaltapiirinsä alueella määräämän sakon laillisuuden. Ksa oli 2019 lokakuussa määrännyt EA:n molemmille osille kullekin 250 000 euron suuruisen sakon jokaiselta kuluvalta viikolta, sen enimmäissumana ollessa 5 000 000 euroa per toimija, jona EA ei Ksa:n ratkaisun saatuaan poistaisi rahapelielementtejä Alankomaissa tarjoamistaan videopeleistä. EA näki ratkaisun Alankomaiden lain vastaisena ja saattoi päätöksen Haagin kansallisen tuomioistuimen arvioitavaksi. Kanteessaan EA esitti väitteen loot boxien jättävän täyttämättä säädellyn rahapelitoiminnan määritelmän Alankomaiden lainsäädännön pohjalta.

Haagin kansallinen tuomioistuin ratkaisi tapauksen Ksa:n eduksi, antaen Euroopan ensimmäisen tuomioistuimessa ratkaistun tuomion koskien loot boxeja. Perusteluissaan se linjasi loot boxien olevan sattumaan perustuva peli, koska loot boxeista saatavat digitaaliset objektit olivat sattumanvaraisia. Tuomioistuin linjasi pitävänsä FIFA -pelin sisällä myytäviä loot boxeja muusta pelistä itsenäisenä sattumaan perustuvana pelinä eikä yhtenä sattumaan pohjautuvana elementtinä muilta osin pelaajan taitoon pohjautuvassa pelissä. Merkityksetöntä oli, toimiko kukaan pelaajista tällä tavalla vaiko ei. Näin ollen pelkästään loot box elementin olemassaolo pelissä sellaisena osana johon pelaaja pystyi osallistumaan muusta pelistä irrallaan, oli riittävää peruste sille, että loot boxien katsottiin olevan käytännössä itsenäinen luvanvarainen rahapeli, vaikka EA myy peliä yhtenäisenä pakettina.

Haagin kansallinen tuomioistuin katsoi loot boxeista saatavien objektien olevan rahanarvoista omaisuutta, koska aiemman ratkaisun mukaan videopelin sisäistä vaihdantataloutta on pidettävä todellisena rahanarvoisena vaihdantataloutena tilanteessa, jossa pelaajan on mahdollista investoida siihen rahaa. Tämän myötä tuomioistuin näki, että pelin sisäisellä omaisuudella oli rahallinen arvo, vaikka niillä ei voitaisi käydä kauppaa reaali maailman vaihdantajärjestelmän puitteissa.

Tuomion mukaan, tosiseikalla siitä, ovatko loot boxit tosiasiallisesti addiktoivia ei ollut merkitystä, koska olemassa olevan lainsäädännön tavoitteet olivat sidottuja ”ihmisluonteen leikkisyyden” myötä peleistä seuraaviin mahdollisiin haitallisiin vaikutuksiin. Tätä kautta tuomioistuin velvoitti kantajan, eli tässä tapauksessa EA:n, näyttämään toteen, ettei loot boxien ostamisesta voisi potentiaalisesti koitua addiktoivaa haittaa.

Näiden perusteiden pohjalta Haagin kansallinen tuomioistuin katsoi EA:n Ksa:ta vastaan nostaman kanteen perusteettomaksi. Keskeistä on tapauksen perustelujen tarkastellessa kiinnittää huomioita kahteen linjaukseen. Ensimmäisenä oikeus korosti loot boxien olemassaoloa, muusta pelistä irrallisena, itsenäisenä rahapelitoimintana, vaikka peliä myytiin yhtenäisenä ”pakettina”. Toiseksi huomionarvoista on tapauksessa loot boxien tarjoajalle asetettu näyttötaakka siitä, ettei sen tarjoamalla loot boxeilla ole mahdollisesti haitallisia addiktoivia vaikutuksia, etenkin tilanteessa, jossa peli omaa nykyisen itsesääätelyjärjestelmän puitteissa ikäsuositusten, jonka mukaan se nähdään hyväksyttäväksi peliksi kaikille yli 3-vuotiaille.

Loot boxeja, sekä muita sattumaan pohjautuvia mikro-ostoja koskevan sääntelyn mahdollisuutta harkittaessa olisi nähdäkseni, edellä mainitun perustein, olennaista erotella pelit, joissa rahapelitoiminnan muodossa toimivat pelin elementit voidaan nähdä muusta pelistä irrallisena pelinä.

Samaan aikaan potentiaalisen lainsäädännön tarpeen ja sen mahdollistavan perusteen olemassaoloa arvioitaessa olisi nähdäkseni lähdettävä liikkeelle loot boxien potentiaalisesti addiktoivasta vaikutuksesta lähtökohtaisena olettamana tilanteessa, jossa loot boxien ja niitä kuluttavien pelaajien toimintamallien väliltä voidaan löytää, pelaajalle psykologisesti, samanlainen korrelatiivinen yhteys, kuin uhkapelien ja niitä pelaavien henkilöiden välillä. Tällaisessa tilanteessa olisi loot boxeja myyvälle liiketoiminnan harjoittajalle luonnollisesti varattava tilaisuus näyttää toteen, ettei potentiaalisesti haitallista tai addiktoivaa elementtiä ole läsnä heidän tarjoamassaan tuotteessa. Tällä varmistettaisiin, etteivät lainsäädännölliset rajoitukset kohdistuisi turhaan sellaisiin elinkeinonharjoittajiin, joiden harjoittama liiketoiminta ei olisi riskitiridassa potentiaalisessa tulevassa lainsäädännössä asetettujen tavoitteiden kanssa. Huolehtia täytyisi myös siitä, ettei ketään laillista liiketoimintaa harjoittavaa tahoja rajoitettaisi tarpeettomasti.

5.3 Rahapelaamisen psykologinen määrittely

Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansallisesta lainsäädännöstä voidaan johdonmukaisesti havainnoida pääsääntöiset yhtenäiset linjat rahapeli- sekä arpajaistoiminnan määritelmille.¹⁶¹ Tällainen toiminta on pääsääntöisesti jaettu neljään pääelementtiin. Näitä ovat: peli, sattuma

¹⁶¹ Ks. myös Belgian uhkapelikomission tutkimustulosta loot boxeista, *Research report on lootboxes (April 2018)*. Saatavissa: https://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhksweb_nl/documents/onderzoekrapport-loot-boxen-Engels-publicatie.pdf

panos ja näistä seuraava mahdollinen voitto taikka häviö.¹⁶² Määritelmät voivat vaihdella yksityiskohtien osalta valtioittain mutta niiden keskeiset elementit ovat kuitenkin useimmiten samankaltaisia. Riippumatta määritelmästä rahapelitoiminta on jonkintasoisen säädännön piiriin kuuluvaa toimintaa pääsääntöisesti kaikissa Euroopan jäsenvaltioissa.¹⁶³

Rahapelitoiminnan potentiaalisia lieveilmiöitä ja vaikutuksia on tutkittu mittavalla tavalla. Lieveilmiöiden ilmaantuminen on lisääntynyt ongelmapelaamisena sähköisesti tarjottavien rahapelitoiminnan muotojen lisääntymisen myötä. Rahapelitoiminnan ensimmäisenä edellytyksenä on sen saatavuus, koska pelaaminen ei ole mahdollista, ellei peli ole yksilölle tarjolla.¹⁶⁴ Näin ollen ongelmia pelaamisen suhteen ei myöskään voi ilmentua tilanteessa, jossa peli ei ole saatavilla.

Nykyisellään uhkapelejä pelaavien henkilöiden keskuudessa ei ole merkittävää tilastollista eroa sähköisesti tarjottavien ja perinteisten uhkapelien pelaajamäärien välillä, mutta eroa on havaittavissa ikärakenteiden jakautumisessa. Sähköinen uhkapelaaminen oli havaittavasti suositumpaa nuorempien kuluttajien (18–29 v.) keskuudessa, jotka kuuluvat myös uhkapelaamisen mahdollisten haittojen kannalta korkeampaan riskiryhmään ongelmapelaamisen kannalta.¹⁶⁵

Addiktoivien ominaisuuksiensa vuoksi uhkapelaaminen voidaan nähdä alkoholia tai nikotiinia vastaavana ongelmana.¹⁶⁶ Teknologisesta kehityksestä seuranneen digitaalisten markkinapaikkojen kehittymisen myötä tämä mahdollisen addiktioaiheuttaja on myös saatavilla asuinpaikasta riippumatta entistä helpommin ja välittömämmin. Tämän myötä uhkapelaaminen on myös helpommin saatavissa erityisen herkille kuluttajille, kuten nuorille. Ongelmapelaamisen ja sähköisen rahapelitoiminnan lisääntymisen välillä on myös havaittavissa korrelaatio.¹⁶⁷

¹⁶² Ks. myös Belgian uhkapelikomission tutkimustulosta loot boxeista, *Research report on lootboxes (April 2018)*. Saatavissa: https://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhkweb_nl/documents/onderzoekrapport-loot-boxen-Engels-publicatie.pdf

¹⁶³ Ks. myös CONSUMER PROTECTION IN EU ONLINE GAMBLING REGULATION Review of the implementation of selected provisions of European Union Commission Recommendation 2014/478/EU across EU States.

¹⁶⁴ *Gainsbury – Blaszczyński, 2013, s. 1–2*

¹⁶⁵ *Gainsbury – Blaszczyński, 2013, s. 7*

¹⁶⁶ *Griffiths – Parke 2005, s. 2*

¹⁶⁷ *Williams – Stevens 2011, s. 44*

Mikäli uhkapelaamisesta muodostuu ongelma addiktio muodossa, voi sillä olla merkittäviä vaikutuksia yksilön hyvinvointiin. Ongelmapelaaminen on ensisijaisesti yksikertaisimmillaan vaikutuksia yksilön sosiaaliseen sekä taloudelliseen asemaan.¹⁶⁸ Esimerkkeinä vaikutuksista mainittakoon muutamia mahdollisia vaihtoehtoja. Addiktoituneen ongelmapelaajan rahankäyttö on usein harkitsematonta ja voi johtaa valtiollisen puuttumisen tarpeeseen, sosiaali-huoltoon ja näin alentuneeseen kykyyn huolehtia itsestään, koska pelaamiseen voidaan käyttää merkittäviä summia rahaa.¹⁶⁹

Internetin välityksellä tarjottavan rahapelitoiminnan on useissa tilanteissa katsottu olevan merkittävä tekijä peliongelman muodostumiseen.¹⁷⁰ Tätä näkökantaa tukee myös Komission tiedoksiannon Com (2012)596 valmisteluasiakirja SWD (2012) 345.¹⁷¹ Indikaattorina rahapelitoiminnan mahdollisista vaikutuksista voidaan myös nähdä niitä koskevan kansallisen sääntelyn määrästä, koska rahapelitoimintaa on säädelty lähestulkoon kaikissa maissa

5.4 Loot boxien ja rahapelitoiminnan välinen suhde oikeudellisesta näkökulmasta

Loot boxeja koskevat jäsenvaltioissa tehdyt ratkaisut ovat olleet vaihtelevia, vaikka loot boxit itsessään ovat täysin samalla tavalla toimiva ja tarjottava tuote kaikkialla. Ensin loot boxien ja rahapelitoiminnan välistä suhdetta voidaan tarkastella tutkimalla ovatko rahapelitoiminnan neljä peruselementtiä siinä läsnä. Pelin elementti täyttyy jo automaattisesti itsessään videopelin ja siinä tarjottavan loot boxin olemassaolon myötä.

Pääsääntöisesti on olemassa neljä tapaa, joilla loot boxeja voi videopelissä saada.¹⁷² Ensimmäisenä vaihtoehtona niitä voi saada ”palkintona” pelaajan suorittamista tehtävistä. Toinen mahdollisuus on niiden ostaminen suoraan rahalla tai pelin sisäisellä valuutalla, jota voi ostaa rahalla. Jälkimmäisessä tilanteessa panoksen elementti on läsnä, koska pelaajan loot boxin ostamiseen käyttämä raha antaa pelaajalle mahdollisuuden saada pelin sisäisen, sattumanvaraisen, digitaalisen objektin. Toiset kaksi tapaa ovat odottaminen sekä mainosten katsominen, mutta niillä ei ole relevanttia merkitystä arvioitaessa loot boxien soveltuvuutta

¹⁶⁸ Williams – Stevens 2011, s. 8

¹⁶⁹ Ks. Williams – Stevens 2011, s. 43

¹⁷⁰ Ks. Williams – Stevens 2011, s. 62

¹⁷¹ Ks. Commission staff working document, Online gambling in the internal market SWD(2012) 345, s. 29–30

¹⁷² Ks. myös *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*, s. 15. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf)

rahapelitoiminnan määritelmän alle, koska niiden kohdalla ei tapahdu rahallista vaihdantaa pelaajan ja pelin tarjoajan välillä.

Loot boxin ostaessa pelaajalla voi olla tiedossa, kuinka monta objektia hänen on mahdollista saada, mitä objekteja hän voi saada mutta hän ei kuitenkaan etukäteen tiedä mitkä näistä objekteista hän tulee tarkalleen ottaen saamaan. Näin ollen sattuman elementti täyttyy. Mahdollisesti saatavista pelin sisäisistä objekteista osa on pelissä määritelty harvinaisemmiksi.

Koska kyseessä on sattumanvarainen mahdollisuus saada, joko enemmän tai vähemmän harvinainen objekti, voidaan siitä seuraava lopputulos nähdä voittona tai häviönä. Mahdollista on myös, että pelaaja ostaa loot boxin saadakseen jonkin yksittäisen tietyn objektin. Mikäli hän ei sitä saa, voidaan myös tämän nähdä mahdollisuutena voittoon tai häviöön. Voiton tai häviön elementti toteutuu näin ollen sattuman elementin ohella.

Loot boxien rahapelitoiminnaksi kategorisoimista vastustavana argumenttina on keskeisesti puolestaan nähty rahanarvoisen voiton puuttuminen. Vaikka useimmat videopelien julkaisijat kieltävät kaupankäynnin pelin sisäisillä objekteilla, on niillä kaupankäynti kuitenkin tosiasiallisesti mahdollista. Kaupallinen, pelin sisäisen ekonomian ylittävä, vaihdanta on siis mahdollista ainakin osassa loot boxeista saatavista objekteista.¹⁷³

Mielestäni on kuitenkin olennaista huomioida, miksi mahdollisesti saadulla voitolla tulisi olla rahallista arvoa. Jos sattumaan perustuvan pelin johdosta on mahdollisuus voittaa jotain, mikä on rahanarvoista, on pelaamisesta mahdollista teoreettisesti saada hyötyä. Mikäli pelistä ei voi voittaa mitään reaali maailmassa rahanarvoista, ei se muuta mitään muita siihen liittyviä rahapelitoiminnan elementtejä. Näin pelaajan aseman voitaisiin argumentoida olevan tällaisessa tilanteessa vielä perinteistä rahapelitoimintaakin huonompi, koska siitä voi seurata teknisesti vain rahanarvoinen menetys, rahanarvoisen voiton mahdollisuuden sijaan.

Ongelmapelaamisessa ei usein ole suoranaisesti välttämättä kysymys pelkästään tarkoituksesta voittaa rahaa. Synteettisen addiktio-teorian mukaan motivaattori addiktion kohteena olevan toiminnan tekemiseen voi olla muun muassa huono itsetunto, masennus, biokemiallinen stimulaatio tai sosiaalinen toimiympäristö.¹⁷⁴

¹⁷³ Loot boxien suhteesta arpajaislakiin tarkemmin Ks. myös Liite I ja Liite II

¹⁷⁴ Ks. myös *West–Brown* 2013

Yleisiä rahapelitoiminnan määritelmiä katsottaessa ei näin ollen voida vetää yksiselitteistä johtopäätöstä siitä, täyttävätkö loot boxit tai sattumaan pohjautuvat mikro-ostot nykyisen lainsäädännön puitteissa rahapelitoiminnan määritelmän.¹⁷⁵ Tämä ei kuitenkaan vähennä tai poista tällaisten pelimekaniikkojen potentiaalisia haitallisia vaikutuksia ja näin ollen olisi lähtökohtaisesti suositeltavaa, että lainsäädäntövaltaa käyttävät elimet ottaisivat asiaan kantaa.¹⁷⁶

Tilanteessa ei ole kuitenkaan kuluttajansuojan korkean tason ylläpitämisen kannalta välttämättä paras ratkaisu keskittyä siihen, täyttävätkö loot boxit rahapelitoiminnan, lainsäädännössä asetetun, tiukan määritelmän. Olennaisempaa olisi keskittyä loot boxien potentiaalisiin haittavaikutuksiin ja niiden esiintyvyyteen loot boxeja kuluttavien yksilöiden kannalta.¹⁷⁷

5.5 Loot boxien ja rahapelitoiminnan välinen suhde yhteiskunnallisesta näkökulmasta

5.5.1 Loot boxien vallitsevuuden kehitys videopeliteitellisuudessa

Loot boxien ja rahapelaamisen välistä suhdetta on viime vuosien aikana tutkittu psykologisesta näkökulmasta. Pelin sisäisten mikro-ostojen on arvioitu tuottaneen vuonna 2018 noin 26,4 miljardia euroa.¹⁷⁸ 1990-luvulta eteenpäin siirryttäessä 2000-luvulle videopeliteitellisuuden tuottama liikevaihto syntyi pääsääntöisesti pelin fyysisten kopioiden myynnistä.¹⁷⁹ Loot boxien yleistymisen alkoi vasta vuonna 2010-luvun alkupuolella, vaikka niitä oli havaittavissa yksittäisissä tapauksissa jo 2000-luvun alkupuolella. Tämä kehitys on edennyt yhtäaikaaisesti digitaalisten markkinapaikkojen kehityksen kanssa.

Vuonna 2010 keskivertona noin 4 % myytävistä videopeleistä sisälsi loot boxeja.¹⁸⁰ Vuonna 2019 tämä keskivertolukema on noussut noin 71 % myydyistä videopeleissä.¹⁸¹ Tutkimustuloksen otanta perustuu noin 4 miljoonaa yksilöä kattavan pelaajamäärän datan

¹⁷⁵ Ks. myös *Kärki* 2020, s. 348–372

¹⁷⁶ Ks. *Kärki* 2020, s. 348–372

¹⁷⁷ Ks. *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*, s. 7–10. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf)

¹⁷⁸ Ks. Loot boxien yleistymisestä, *Loot boxes increasingly common in video games despite addiction concerns*. Saatavissa: <https://www.theguardian.com/games/2019/nov/22/loot-boxes-increasingly-common-in-video-games-despite-addiction-concerns>

¹⁷⁹ Ks. *Zendle – Ballou* 2020, s. 5

¹⁸⁰ Ks. *Zendle – Ballou* 2020, s. 5

¹⁸¹ Ks. *Zendle – Ballou* 2020, s. 5 sekä ks. myös *Drummond – Sauer* 2018

analysoimiseen ja antaa selvän suuntaviivan loot boxien vallitsevuuden kehityksen suunnasta. Tästä voidaan myös selvästi päätellä, ettei loot boxit tule todennäköisesti tule vähenemään vaan puolestaan lisääntymään, ellei siihen puututa ulkoisesti.

2020 tehdyssä tutkimuksessa, jossa analysoitiin STEAM:n, Apple App storen sekä Google Play storen eniten myyviä ja tuottavia pelejä, tutkittiin loot boxien vallitsevuutta sekä niitä sisältävien pelien myynnin sallittavuutta alaikäisille kuluttajille. Hieman alle 60 % Google Play storen sekä Apple App storen peleistä sisälsivät loot boxeja ja yli 90 % näistä peleistä oli saatavilla alaikäisille kuluttajille.¹⁸² Nämä tutkimustulokset osoittavat, että loot boxeja sisältävien pelien määrä vaikuttaisi olevan nousussa tai vähintäänkin niiden määrä ei tutkimustulosten mukaan vaikuttaisi olevan laskussa.

Yksittäisinä havainnollistavina esimerkkeinä loot boxien osuuden lisääntymisestä videopelitaloudessa tapahtuvasta liikevaihdosta voidaan saada muutamien suurten yritysten vuosikatsauksista ja tehdyistä tutkimuksista. Keskimääräisenä varovaisena arvioina loot boxeista saatujen elementtien avulla käyty kauppa oli 2016 arvoltaan noin 7 miljardia dollaria. Tämä on siis vain osa markkinoista millä käydään reaalista kauppaa ja sen arvioidaan nousevan 50 miljardiin dollariin vuoteen 2022 mennessä.¹⁸³ Kokonaisuudessaan, sisältäen tuotteet, joilla käydään kauppaa sekä tuotteet, joilla ei käydä kauppaa, loot boxeihin käytettiin esimerkiksi vuonna 2018 30 miljardia dollaria.¹⁸⁴

5.5.2 Loot boxien ja rahapeliteoiminnan väline suhde psykologisesta näkökulmasta

Rahapeliteoiminnan vaikutuksia potentiaalisesti addiktiota synnyttävästä näkökulmasta on tutkittu jo 1950-luvulta saakka.¹⁸⁵ Yhdistävänä tekijänä loot boxien ja rahapeliteoiminnan välillä on havainnoitavissa psykologinen peruseriaate vaihtelevan taajuuden kautta tapahtuvasta psykologisesta kannustamisesta, jonka myötä potentiaalinen pelaaja todennäköisemmin osallistuu rahapeliteoimintaan uudestaan.¹⁸⁶

¹⁸² Ks. myös Zendle – Meyer – Cairns – Waters – Ballou 2020

¹⁸³ Ks. *Synthesis of the works carried on by GREF1 eGambling Working Group with regard to the implementation of the Declaration of gambling regulators on their concerns related to the blurring of lines between gambling and gaming May 2019 Annex II*, s. 22. Saatavissa: www.gref.net/wp-content/uploads/2019/10/Synthesis_final-draft_v4_clean.pdf

¹⁸⁴ Ks. Loot boxien tuotosta ja mahdollisista vaikutuksista, *Loot boxes & skins gambling to generate a \$50 industry by 2022*. Saatavissa: <https://www.juniperresearch.com/press/loot-boxes-and-skins-gambling>

¹⁸⁵ Ks. *Close – Lloyd 2020*, s. 13

¹⁸⁶ Ks. *Close – Lloyd 2020*, s. 13–14

Vaihtelevalla taajuudella saatavien palkintojen on katsottu tutkimustuloksessa kohottavan todennäköisyyttä, jolla rahapeli-toimintaan osallistuva henkilö tulee osallistumaan toimintaan toistuvalla tavalla staattiseen palkintojärjestelmään verrattuna.¹⁸⁷ Näiden vaihtelevuuden kautta tapahtuvien elementtien vaikutus kertaantuu entisestään, kun niitä kerrytetään päällekkäin toimimaan yhtä aikaa saman pelitoiminnan yhteydessä.¹⁸⁸ Tätä voidaan käytännössä havainnollistaa esimerkiksi pelaajasta, joka pyrkii saavuttamaan haluamansa lopputuloksen sattumaan perustuvassa pelissä oikeuttaen pelaamisen ”vielä yksi yritys” tyyppisellä ajattelulla, joka usein toimintatavallaan on yhteydessä ”gambler’s fallacy” tyyppisen ajattelun kanssa.¹⁸⁹

Yhtenä sattumaan perustuvien rahapelien ja loot boxien välisenä rajapintana voidaan nähdä niin sanottu ”gambler’s fallacy.” Tämä tarkoittaa pelaajan virheellistä käsitystä siitä, että todennäköisyyteen pohjautuvassa pelissä suhteellinen voiton todennäköisyys nousee lukuisten peräkkäisten häviöiden myötä, vaikka todellisuudessa voiton ja häviön todennäköisyys on staattinen ja riippumaton aiemmista saavutetuista tuloksista.¹⁹⁰

Rahapeli-toiminnassa käytetty, pelaajaa potentiaalisesti manipuloiva, voitoksi naamioitu häviäminen on myös läsnä loot boxeissa. Monilinjaisissa peliautomaateissa pelaaja voi asettaa panoksen yhtä aikaa yhtä, kahta tai kolmea linjaa kohden ja näin ollen voiton todennäköisyys nousee suhteutettuna kokonaistilanteeseen, vaikka reaalin voiton todennäköisyys on sama.¹⁹¹ Kolmella linjalla pelatessa pelaajan voittaessa yhdellä linjalla ja samalla hävitessä kahdella linjalla pelaajan subjektiivinen kokemus on kuitenkin todennäköisesti voiton tunne, vaikka tilanne olisi käytännössä sama kuin tilanteessa, jossa pelaaja olisi pelannut yhtä linjaa kolme kertaa häviten kaksi kertaa ja voittaen kerran.

Sama havainto voidaan tehdä loot boxien kohdalla eri muodossa. Loot boxeista löytyy aina jokin pelin sisäinen elementti, mutta kaikki elementit eivät ole välttämättä yhtä haluttuja. Pelaaja voi esimerkiksi saada pelin sisällä ”tavalliseksi” arvioidun objektin ”harvinaiseksi” arvioidun, halutun, objektin sijaan. Näin ollen pelaaja teknisesti saa joka kerralla loot boxin

¹⁸⁷ Ks. *Close – Lloyd 2020*, s. 14 sekä ks. myös *Ferster – Skinner 1957*

¹⁸⁸ Ks. myös *Close – Lloyd 2020*, s. 14

¹⁸⁹ Ks. myös *Karlsen 2010*, s. 199–201

¹⁹⁰ *Nielsen – Grabarczyk 2019*, s. 13

¹⁹¹ Ks. myös *Nielsen – Grabarczyk 2019*, s. 14

avatessaan ”palkinnon”, vaikka se ei olisikaan mitään, mitä pelaaja olisi alun perin tavoitellut näin lievittäen välitöntä häviämisen tunnetta.

Pelaaja saadaan myös käyttämään enemmän rahaa peliin, sattuma elementin lisäksi, usein käyttämällä loot boxin ostoon abstrahoitua valuuttaa.¹⁹² Tämä tarkoittaa, että loot box ostetaan ”pelin sisäisellä” valuutalla mutta tämä pelin sisäinen valuutta ostetaan reaali maailman rahalla. Tällä tavalla pelaaja todennäköisesti tiedostamattaan kuluttaa enemmän rahaa ostoihin, koska ostoon käytettävä valuutta on, pelaajan havainnoimalla välittömällä tasolla, eritelty reaali maailman valuutasta näin häivyttäen pelaajalle potentiaalisesti syntyvää tuntemusta rahan kuluttamisesta.¹⁹³ Tämän pätee erityisesti haavoittuvaisiin kuluttajiin. Näin ollen olennaista on mielestäni arvioida tällaisen menettelyn mahdollinen sopimattomuus kuluttajakaupassa eri kuluttajaryhmien näkökulmista.

Tämä vaikutus kertaantuu erityisen vahvasti videopelien julkaisijoiden käyttämien pelin sisäisten aggressiivisten markkinointistrategioiden myötä. Pääsääntöisesti pelissä käytettävän maksuvälineen lisääminen tapahtuu vain kerran. Kertaalleen tapahtuneen lisäämisen jälkeen pelaaja voi suorittaa ostoja analysoimatta ostotilannetta tarkemmin madaltaen kynnystä erityisesti nuorten pelaajien impulsiiviseen ostokäyttäytymiseen.¹⁹⁴

Käytettyjen resurssien välillä rahapelitoiminta ja loot boxit voidaan nähdä vastaavalla tasolla. Molemmissa pelaajat käyttävät peliin rahaa, jota muissa tapauksissa he voisivat käyttää muun muassa ruokaan, vuokraa tai he voivat ottaa jopa lainaa voidakseen jatkaa pelaamista.¹⁹⁵ Käytettyjen resurssien, mahdollisen rahanarvoisen voiton todennäköisyys ja potentiaalisen peliongelman muodostumisen välillä on löydetty tilastollinen yhteneväisyys.¹⁹⁶

Löydetty yhteneväisyys on kuitenkin tilastollisesti erittäin pieni, eikä sillä ole tutkimuksessa katsottu olevan reaalista merkitystä suhteen kannalta. Tämä tarkoittaa, ettei rahan tai rahanarvoisen voiton olemassaolo ole merkitsevällä tavalla relevantti tekijä loot boxien käytön ja mahdollisen peliongelman muodostumisen kannalta. Jälkimarkkinoilla rahanarvoinen voitto

¹⁹² Ks. myös *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*, s. 15. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf)

¹⁹³ Ks myös *Tomić* 2019 s. 22 sekä ks. myös *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*, s. 24. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf)

¹⁹⁴ Ks. myös *Tomić* 2019

¹⁹⁵ Ks. myös *Nielsen – Grabarczyk* 2019, s. 16

¹⁹⁶ *Barnett – Cairns* 2019, s. 17

tai sen potentiaalin olemassaolo ovat kuitenkin tekijöitä, jotka kohottavat riskiä loot boxien hankinnasta seuraavan ongelmapelaamiseen johtavan käyttäytymisen syntymiseen.¹⁹⁷ Ongelmapelaamista koskien ei voida myöskään yksiselitteisesti todeta loot boxien sekä ongelmapelaamisen välillä olevan suoraa kausaalisuhdetta, mutta korrelaatio digitaalisella markkinapaikalla tehtyjen loot boxien hankintojen tai sattumaan pohjautuvien mikro-ostojen vaikutusten ja rahapelitoimintaan osallistumisesta syntyvien psykologisten funktioiden välillä on kiistatonta.¹⁹⁸

Rahapelitoiminnassa potentiaalinen arvo määritellään pääsääntöisesti voiton sekä vaihdannassa käytettävän valuutan välillä.¹⁹⁹ Rahapelitoimintaa koskevan lainsäädännön tehtävänä ollessa kuluttajien suojeleminen rahapelitoiminnan lieveilmiöistä johtuvilta haitallisilta vaikutuksilta nähdään arvo keskeisenä elementtinä kuluttajan osallistumisvalmiuden ja sen myötä syntyvän suojelun tarpeen kannalta. Loot boxeista saatavilla ”voitoilla” ei ole tämän tiukan määritelmän puitteissa toimittaessa rahapelitoiminnan luokituksen täyttävää rahallista arvoa nykyisestä lainsäädännöllisestä näkökulmasta.

Psykologisesta näkökulmasta pääosalle loot boxeja kuluttavista henkilöistä heidän saamansa ”voiton” arvo ei kuitenkaan ole sidonnaista saadun ”voiton” taloudellisessa vaihdannassa määriteltävissä olevaan rahalliseen arvoon.²⁰⁰ Tästä näkökulmasta analysoituna kuluttajalle muodostuva arvon käsitys tuotteesta on vahvasti sidoksissa kuluttajan omaan subjektiiviseen näkemykseen voiton arvosta, joka muodostuu voitton sidottavissa olevasta sosiaalisesta tai psykologisesta pääomasta, joka voi koostua esimerkiksi virtuaalisen objektin omistamisesta saadulla statuksella.²⁰¹

Kuluttajarakenteelliselta osaltaan loot boxeista muodostuvaa ongelmapelaamiskäyttäytymistä voidaan myös havainnoida rahankäyttäjakauman kautta tapahtuvalla arvioinnilla. Rahapelitoimintaan osallistuvien henkilöiden joukosta vain pieni ryhmä heistä ilmentää käyttäytymismallia, jota voidaan luonnehtia ongelmapelaamiseksi.²⁰² Loot boxeissa rahankäyttö sekä

¹⁹⁷ Ks. *Close – Lloyd 2020*, s. 16

¹⁹⁸ Ks. *Close – Lloyd 2020*, s. 15

¹⁹⁹ GREEN PAPER On on-line gambling in the Internal Market SEC(2011) 321 final, s. 14. Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0128:FIN:EN:PDF>

²⁰⁰ Ks. *Close – Lloyd 2020*, s. 23

²⁰¹ Ks. *Close – Lloyd 2020*, s. 22–23

²⁰² Ks. myös *Gambling - Alcohol, tobacco and addictions – THL*. Saatavissa: <https://thl.fi/en/web/alcohol-tobacco-and-addictions/gambling>

ongelmakäyttäytymisjakauma ovat hyvin samankaltaiset.²⁰³ Alle 5 % loot boxeja ostavista henkilöistä tuottavat yli puolet kaikesta loot boxeista yritysten tuottamista voitoista ja alle 2 % tuottavat yhden kolmasosan kaikesta liikevaihdosta.²⁰⁴ Nämä henkilömäärällisesti pienet ryhmät ovat yksilöitä, jotka ovat mielestäni erityisesti ongelmapelaajina korkeatasoisen kuluttajasuojan tarpeessa.

Tällaisiin kuluttajiin kohdistuvat riskit ongelmapelaamisen myötä korostuvat entisestään tilanteessa, jossa loot boxit eivät kuulu rahapelitoiminnan määritelmän alle eikä niitä näin ollen koske samat rajoitukset, kuin perinteistä rahapelitoimintaa. Lukuisat pelienkehittäjät ovat myös implementoineet peleihin, joissa he tarjoavat loot boxeja tai sattumaan pohjautuvia mikro-ostoja, psykologisesti manipuloivaa arkkitehtuurillista algoritmia saadakseen pelaajia kuluttamaan enemmän rahaa.²⁰⁵

5.5.3 Nuoriin kohdistettu tutkimustulos

Eryyisenä tutkimuksen kohteena on myös ollut loot boxien mahdolliset vaikutukset alaikäisiin ja nuoriin kuluttajiin. Nuorten kuluttajien vanhempien asennoituminen kuvastaa myöskin huolta lapsen terveydestä riippumatta siitä, missä asemassa loot boxit ovat lainsäädännöllisestä näkökulmasta.²⁰⁶ Loot boxien kuluttajia löytyy kaikista ikäryhmistä mutta suurin osa heistä on alle 50-vuotiaita ja kyseisen ryhmän sisällä suurin ryhmä on alle 25-vuotiaat kuluttajat.²⁰⁷

Nuoren ihmisen päätöksentekoon vaikuttava osa aivoista, joka on vastuussa rationaalisesta arvioinnista riskinoton todennäköisyyden ja irrationaalisen toiminnan osalta, jatkaa kehitystään noin 25:een ikävuoteen saakka.²⁰⁸ Tästä näkökulmasta alaikäiset kuluttajat voidaan nähdä erityisen herkässä asemassa olevina kuluttajina. Nuorten kuluttajien loot box kulutuksella ja ongelmapelaamisen välillä on selkeä vahventunut linkki erityisesti kahdessa eri

²⁰³ Ks. myös *Close – Lloyd 2020*, s. 24

²⁰⁴ *Close – Lloyd 2020*, s. 24–25

²⁰⁵ Ks. *Close – Lloyd 2020*, s. 30

²⁰⁶ Ks. *Over – Zendle 2019*, s. 2

²⁰⁷ Ks. *Close – Lloyd 2020*, s. 28–29

²⁰⁸ *Univertisy of Rochester on understanding the teen brain*. Saatavissa: <https://www.urmc.rochester.edu/encyclopedia/content.aspx?ContentTypeID=1&ContentID=3051> sekä ks. myös *Close – Lloyd 2020*, s. 27 sekä ks. myös *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*, s. 29. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf)

tilanteessa.²⁰⁹ Nämä ovat: loot boxien aika ajoittain pelaajalle ilmaiseksi antaminen sekä tietyn loot boxin ajallisesti rajoitettu ”limited time only” tarjonta.

Ilmaisnäytteiden tarjoamisen myötä kuluttaja on todennäköisemmin potentiaalinen maksava asiakas erityisesti nuorten kuluttajien kohdalla, jotka ovat valmiiksi impulsiivisempia ostokäyttäytymisessään.²¹⁰ Ilmaisten näytteiden antaminen ei itsessään ole haitallista toimintaa, jos niiden tarkoitus on viihdepohjainen mutta niistä muodostuu ongelmallisempaa johdannaiskäyttäytymistä, mikäli ilmaisinäytteiden tarkoituksena on johdattaa pelaaja osallistumaan pelitoimiin, joissa hän käyttää rahaa.²¹¹ Kuluttajalle tarjottaessa tuotetta rajallisessa aikapuitteessa kuluttaja tekee todennäköisesti vähemmän informoituja ostopäätöksiä odotetun katumuksen muodostumisen takia.²¹² Impulssikontrollin puutteellinen kehitys korostaa tämän ilmiön ongelmallisuutta erityisesti nuorten kuluttajien kohdalla

Riippumatta siitä, mikä lainsäädännöllinen näkökanta on loot boxien suhteesta rahapeli- ja arpajaistoimintaan, voidaan niillä nähdä olevan tutkimustuloksen perusteella selkeä korrelatiivinen linkki, psykologisten vaikutusten osalta, myös nuorten kuluttajien kohdalla.²¹³ Tämän linkin vaikutukset ovat nähtävissä kaikkein voimakkaimmalla tavalla nuoremmissa yksilöissä, jotka ovat erityisesti kehityksensä tason perusteella haavoittuvaisemmassa asemassa. Linkki loot boxien sekä ongelmarahapelaamisen välillä nuorten kohdalla on noin kaksi kertaa vahvempi kuin varttuneemmilla aikuisilla yksilöillä.²¹⁴

Tutkimustuloksen mukaan loot boxit tulevat myös negatiivisella tavalla vaikuttamaan pidemmällä aikavälillä potentiaalisten peliongelmiin muodostumiseen, jotka on perinteisesti yhdistetty rahapeli ja arpajaistoimintaan, erityisesti nuorten pelaajien kohdalla.²¹⁵ Tämän potentiaalisen ongelman olemassaolo nimenomaan nuoria koskien on tiedostettu myös Euroopan unionissa.²¹⁶

²⁰⁹ Ks. *Over – Zendle* 2019, s. 15–16

²¹⁰ *Heilman – Nakamoto* 2004, s. 18–25

²¹¹ Ks. *Close – Lloyd*, 2020, s. 13–15

²¹² Ks. *Dholakia* 2019

²¹³ Ks. myös Tomić 2019, s. 21–22

²¹⁴ Ks. *Close, Lloyd*, *Lifting the Lid on Loot-Boxes Chance-Based Purchases in Video Games and the Convergence of Gaming and Gambling*, s. 27. Saatavissa: https://www.begambleaware.org/sites/default/files/2021-03/Gaming_and_Gambling_Report_Final.pdf

²¹⁵ Ks. Tomić 2019, s. 22

²¹⁶ Ks. *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*, s. 27–28. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf)

Kokonaisuutena arvioitaessa viimeisin tieteellinen tutkimus tukee näkökantaa, jonka mukaan loot boxeilla on selkeä yhteys rahapelitoimintaan psykologisella tasolla. Rahapelitoiminnassa olennaisen rahan tai rahanarvoisen voiton elementin puuttuminen ei välttämättä muuta psykologisia vaikutuksia.

Nämä elementit nostavat esille nähdäkseni olennaisen kaksihaaraisen kysymyksen. Johtuuko kansallisten toimijoiden tai Euroopan unionin loot boxeja sekä sattumaan pohjautuvia mikro-ostoja koskevan sääntelyn puuttuminen päättävien elinten asiaa koskien tekemästä, oikeudellisen harkinnan myötä syntyneestä, päätöksestä, vai johtuuko se toimielinten puutteellisesta ymmärryksestä tai tietämyksestä suhteellisen uuden ongelman kohdalla, johon ei ole ennalta olemassa selkeästi siihen sovellettavaa lainsäädäntöä eikä oikeuskäytäntöä?

Käsillä olevan ongelman ollessa historiallisen lainsäädännöllisen kehityksen näkökulmasta katsottuna suhteellisen uusi on loot boxeja tarjottu kuitenkin viimeisen kymmenen vuoden ajan laajemmin videopeleissä. Mielestäni, tästä syystä, lainsäädännön puuttuminen johtuu lainsäädäntövaltaa käyttävien elinten puutteellisesta ymmärryksestä tai tietomäärästä kokonaistilannetta kohtaan. Näkemystäni tukee rahapelitoiminnan sekä loot boxien ja sattumaan perustuvien mikro-ostojen vahvat tutkitut korrelatiiviset linkit, jotka vaikuttavat potentiaalisesti johtavan, tietyn pelaajapohjan osalta, lopputulokseltaan hyvin samankaltaisiin, yksilölle itselleen haitallisiin, ongelmatilanteisiin.

5.6 Nykyinen toiminnassa oleva itsesäätelyjärjestelmä, toimielimet sekä niiden riittävyys

5.6.1 Euroopan unionin alueella tehdyt toimenpiteet

5.6.1.1 PEGI

Tällä hetkellä videopelejä koskeva virallinen Euroopassa toimiva itsesäätelytoimielin on PEGI. PEGI:n suositukset eivät kuitenkaan ole pakottavalla tavalla sitovia, ellei jäsenvaltio päättä itse omalla lainsäädännöllään sitoutua niihin. Kaikki PEGI:in kuuluvat jäsenvaltiot tukevat PEGI:n toimintaa pääsääntöisesti noudattamalla PEGI:n asettamia puitteita ikärajoitusten määrittelylle.²¹⁷

²¹⁷ *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the protection of consumers, in particular minors, in respect of the use of video games 2008*, s. 3. Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0207:FIN:EN:PDF>

Myös Euroopan komissio on ilmaissut näkemyksensä PEGI:n toiminnasta. Komission mukaan PEGI on toimiva ja hyvä toimielin arvioimaan Euroopan unionissa myytävien videopelien it-sesäätelyn tarkoituksessa.²¹⁸ Kyseinen komission näkemys on vuodelta 2008. Loot boxien yleistymisen on videopeleissä tapahtunut vasta viimeisen noin kymmenen vuoden aikana merkittävällä tavalla.

PEGI:n lisäksi muutamissa jäsenvaltioissa on olemassa oma rakenteellinen toimielin ikärajojen valvontaan. Näitä toimieliimiä ei kuitenkaan pääsääntöisesti käytetä vaan arviointivastuu on siirretty heiltä PEGI:lle. Esimerkiksi Suomessa ikärajasoveltuvuusmerkinnöistä lähtökohtaisesti vastaa kansallinen audiovisuaalinen instituutti eli KAVI. KAVI kuitenkin ilmoittaa hyväksyvänsä PEGI:n antamat soveltuvuutta koskevat arviot.²¹⁹ Valtaosa jäsenvaltioista käyttää siis PEGI:a de facto toimieliimenä ikärajojen sekä ikärajasuositusten määrittelyyn.²²⁰

PEGI:n antamat ikärajoitukset sekä informaatio perustuvat sen kategorisoimiin merkintöihin, joita on muun muassa väkivalta, kiroilu ja uhkapelaaminen.²²¹ PEGI on ottanut myös informoinnissaan käyttöön uuden merkinnän koskien pelin sisäisten ostojen osalta.²²² Lukuiset kansalliset viranomaistahot ovat merkinnän käyttöönotosta huolimatta esittäneet huolta sen riittävydestä sekä sen tosiasiallisesta vaikutuksesta tilanteeseen.²²³ PEGI on myös 13.04.2020 ilmaissut aikomuksensa sisällyttää tarkentavan merkinnän, joka tiedottaa, milloin ostoissa on sattumaan perustuvia elementtejä.²²⁴ Tietoa todellisesta implementoinnin aikataulusta ei ole saatavilla.

²¹⁸ *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the protection of consumers, in particular minors, in respect of the use of video games 2008*, s. 10. Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0207:FIN:EN:PDF>

²¹⁹ KAVI hyväksyy suomessa myytävissä videopeleissä PEGI:n luomaa linjausta. Ks. *Tietoa pelien ikärajoista*. Saatavissa: <https://kavi.fi/ikarajat/yleistieto/pegi/>

²²⁰ *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS on the protection of consumers, in particular minors, in respect of the use of video games 2008* s. 8. Saatavissa: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0207:FIN:EN:PDF>

²²¹ Ks. myös Tietoa PEGI:n merkinnöistä, *What do the labels mean?* Saatavissa: <https://pegi.info/what-do-the-labels-mean>

²²² Ks. myös Tietoa PEGI:n merkinnöistä, *New in-game-purchases descriptor*. Saatavissa: <https://pegi.info/news/new-in-game-purchases-descriptor>

²²³ Ks. *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*, s. 38. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf)

²²⁴ Ks. myös Tietoa PEGI:n merkintöjen lisäyksestä, *Pegi introduces notice to inform about presence of paid random items*. Saatavissa: <https://pegi.info/news/pegi-introduces-feature-notice>

Arvioidessaan asettamia ikäsuosituksia PEGI ei kuitenkaan vaikuta ottavan loot boxeja tai niiden mahdollisia vaikutuksia huomioon. PEGI:n kuvaus uhkapelaamista sisältävän sisällön arvioinnista koskee pelejä, jotka sisältävät ”uhkapeliin houkuttelevia elementtejä. Nämä uhkapeliä muistuttavat elementit ovat pelejä, joita tavallisesti pelataan kasinoissa tai pelihalleissa. Tämän kaltaista sisältöä on pelissä, jotka kuuluvat luokkiin PEGI 12, PEGI 16 tai PEGI 18.²²⁵” PEGI:n uhkapelaamista koskevan merkinnän on myös katsottu olevan soveltamisalaltaan varsin suppeaa, soveltuen vain peleihin, joissa käsillä on uhkapelaamista sen lainsäädännöllisestä näkökulmasta perinteisessä määritelmässä.²²⁶

Pelejä, jotka sisältävät loot boxeja mutta joiden arvioinnissa tai merkinnöissä ei ole viittausta rahapelitoimintaan verrattavissa olevaan sisältöön on lukuisia. Esimerkiksi Overwatch -niminen peli sisältää 12 v ikäsuosituksen yhteydessä merkinnän vain väkivallasta, vaikka kyseinen peli sisältää rahalla ostettavia loot boxeja.²²⁷ PEGI ei ole näennäisesti muuttanut arvioinnissaan käyttämiä kriteereitä loot boxien osalta vastaamaan kaupallista nykytilaa ja näin ollen ei nähdäkseni toteuta sille asetettuja tavoitteita alaikäisten nuorten henkilöiden suojelun osalta.

5.6.1.2 EGBA

Rahapelitoiminnan digitaalista kehitystä ja etenemistä tarkkaillaan Euroopassa EGBA:n (The European Gaming and Betting Association) toimesta. EGBA on vuonna 2007 perustettu toimielin, joka tavoittelee turvallisen ja luotettavan markkinatilan luomista ja ylläpitämistä rahapelitoimintaa koskevilla toimialueilla.²²⁸ Se toimii myös yhteistyössä, sekä kansallisten että EU lainsäädäntöelinten kanssa. Vuonna 2019 EGBA antoi lausunnon liittyen tarpeeseen harmonisoida rahapelitoimintaa koskevaa lainsäädäntöä Euroopan unionin tasolla.²²⁹

²²⁵ PEGI:n luokittelujärjestelmän kategoriat, *What do the labels mean?* Saatavissa: <https://pegi.info/fi/node/59>

²²⁶ *Loot boxes in online games and their effect on consumers, in particular young consumers*, s. 38. Saatavissa: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU\(2020\)652727_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652727/IPOL_STU(2020)652727_EN.pdf)

²²⁷ Ks. myös Esimerkki pelistä, joka sisältää marsullisia loot boxeja mutta on PEGI:n alaikäisille hyväksymä. Saatavissa: https://pegi.info/fi/search-peg?q=overwatch&op=Search&filter-age%5B%5D=&filter-descriptor%5B%5D=&filter-publisher=&filter-platform%5B%5D=&filter-release-year%5B%5D=&page=1&form_build_id=form-B6S8UU1vAVje7vHZfKR8t34JCVQ8vJE-qjM2kg_ZDN4w&form_id=pegi_search_form

²²⁸ Tietoa EGBA:n toiminnasta, *About us*. Saatavissa: <https://www.egba.eu/about-us/>

²²⁹ Tietoa EGBA:n näkemyksestä rahapelitoimintaan, *EU-rules would better protect Europe’s 12 million gamblers – Study*. Saatavissa: <https://www.egba.eu/news-post/eu-rules-would-better-protect-europes-12-million-online-gamblers-study/>

Euroopan unionin on yhtenäisen digitaalisten markkinoiden myötä asettanut tavoitteekseen pyrkiä parempaan ja yhtenäisempään digitaalisen markkinoiden tilaan.²³⁰ Tämän taustalla olevana tavoitteena on ollut pyrkimys korottaa kuluttajansuojan tasoa koko Euroopan unionin alueella.²³¹ Monilla aloilla tämä toteutuu kattavalla tavalla, mutta rahapelitoiminta voidaan nähdä yksittäisenä poikkeuksena. Rahapelitoimintaa koskevaa harmonisoitua sääntelyä ei ole voimassa.

Rahapelitoimintaa koskeva sääntely, jäsenvaltioita kokonaisuutena tarkastellessa, on hyvin fragmentoitunutta.²³² Tämä muodostaa tilanteen, jossa kaikkien jäsenvaltioiden kansalaiset eivät välttämättä ole vastaavan kaltaisissa oikeustiloissa esimerkiksi kuluttajansuojan kannalta. Unionin, edistääkseen jäsenvaltioiden yhdenvertaisen oikeustilan kehitystä digitaalisilla rahapelitoiminta markkinoilla, tulisi pyrkiä korkeampaan kuluttajansuojan tasoon, parempaan jäsenvaltioiden väliseen yhteistyöhön ja tarkempaan kansallisten toimijoiden EU-oikeuden noudattamisen valvontaan.²³³

Näiden elementtien arviointi unionin tasolla on erityisesti tärkeää, koska Euroopan komissio on ottanut kantaa rahapelitoimintaan edellisen kerran 2012. Teknologisen kehityksen myötä ei kannanotto ole enää ajankohtainen ja riittävä suhteutettuna nykytilanteeseen.

Komissio julkaisi tammikuussa 2020 työjärjestyksensä seuraaville vuosille. Yhtenä työjärjestyksen kiintopisteenä on digitaalisesta kehityksestä huolehtiminen turvallisella ja pitkäkestoisella tavalla. Komissio tavoittelee seuraavien vuosien aikana digitaalisten palveluiden sisämarkkinoita.²³⁴ Komissio ottaa työjärjestyksessään kantaa moniin asioihin, mutta kommentoinnin ulkopuolelle jää kuitenkin rahapelitoimintaa koskevat toimet.

Komission olisi kuitenkin tarpeellista sisällyttää työjärjestykseen aikomus rahapelitoimintaa koskevasta sääntelystä. Tätä näkemystä puoltaa myös EGBA. Komission ei ole missään

²³⁰ Ks. myös Digitaalisten yhteismarkkinoiden kehityksestä, *Shaping the digital single market*. Saatavissa: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/policies/shaping-digital-single-market>

²³¹ Ks. myös *EGBA Manifesto a framework for online gambling 2.0* 2020. Saatavissa: <https://www.egba.eu/uploads/2018/12/Manifesto-A-EU-Framework-for-Online-Gambling-2.0.pdf>

²³² Ks. *EGBA Manifesto a framework for online gambling 2.0* 2020. Saatavissa: <https://www.egba.eu/uploads/2018/12/Manifesto-A-EU-Framework-for-Online-Gambling-2.0.pdf>

²³³ *EGBA Manifesto a framework for online gambling 2.0* 2020, s. 3. Saatavissa: <https://www.egba.eu/uploads/2018/12/Manifesto-A-EU-Framework-for-Online-Gambling-2.0.pdf>

²³⁴ Ks. myös KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE Komission työohjelma 2020, s. 4. Saatavissa: https://ec.europa.eu/info/publications/2020-commission-work-programme-key-documents_en

vaiheessa tarkastellut tai analysoinut 2012 antamansa rahapelitoimintaa koskevan suosituksen vaikutuksia eikä näin ollen ole välttämättä taannut kaikille EU kansalaisille samaa sisämarkkinoilla vallitsevaa kuluttajansuojan tasoa.²³⁵

Myös tästä näkökulmasta Euroopassa unionissa on mielestäni selkeä tarve rajat ylittävälle kansainväliselle sääntelyn harmonisoinnille koskien rahapelitoiminnan muotoja, sen laajentumisessa ja kehittyessä vuosi vuodelta.²³⁶

5.6.1.3 GREF ja IAGR

5.6.1.3.1 Tausta ja historia

GREF:n ja IAGR:n tavoitteena on edistää rahapeli- ja arpajaistoimintaa koskevan lainsäädännön kehitystä multilateraalisen valtioiden välisen yhteistyön kautta.²³⁷ GREF kokoontui ensimmäistä kertaa vuonna 1989 kuuden valtion kokoonpanolla. Sen alkuperäisenä tarkoituksena oli jakaa tietoa, Euroopan valtioiden kesken, koskien rahapelitoimintaa, koska osallistuvat valtiot olivat todenneet sen olevan tarpeellista.²³⁸ Seuraavan kahdenkymmenen vuoden aikana GREF:n on liittynyt 26 Euroopan valtiota tarkoituksenaan ylläpitää alun perin asetettuja tavoitteita.

Toisena osana GREF:n toimintaa on olla forum kansainvälistä keskustelua varten ja mahdollistaa kansallisten ongelmatilanteiden potentiaalisten ongelmien ratkaisua yksittäisissä tilanteissa.²³⁹ GREF:n toiminta on tunnustettu merkittäväksi osaksi kansainvälistä yhteistyötä rahapelitoiminnan sääntelyn alueella myös Euroopan komission toimesta.²⁴⁰

IAGR on 1980 perustettu organisatorinen järjestö, jonka toiminnan tarkoitus on hyvin paljolti GREF:ia vastaavasti toimia kansainvälisenä forumina eri valtioiden pelaamista käsittelevien

²³⁵ Ks. EGBA:n näkemys unionin toimista digitaalista yhteismarkkinaa koskien, *EGBA Welcomes European Commission's Commitment To Improving The Digital Single Market*. Saatavissa: <https://www.egba.eu/news-post/egba-welcomes-european-commissions-commitment-to-improving-the-digital-single-market/>

²³⁶ EGBA:n näkemys unionin toimista digitaalista yhteismarkkinaa koskien. *EGBA Welcomes European Commission's Commitment To Improving The Digital Single Market*. Saatavissa: <https://www.egba.eu/news-post/egba-welcomes-european-commissions-commitment-to-improving-the-digital-single-market/>

²³⁷ Ks. GREF:n johtokunnan määritelmä sen päätavoitteista, *Main objectives*. Saatavissa: <http://www.gref.net/about-grefexecutive-board/main-objectives/>

²³⁸ Ks. *History of GREF*. Saatavissa: <http://www.gref.net/about-grefexecutive-board/history-of-gref/>

²³⁹ Ks. GREF:n keskeisistä tavoitteista. Saatavissa: <http://www.gref.net/about-grefexecutive-board/main-objectives/>

²⁴⁰ Ks. myös Commission staff working document, Online gambling in the internal market SWD(2012) 345, s. 51

toimielinten välillä.²⁴¹ IAGR on GREF:ia vastaava järjestö, jonka erona toiminnan ja yhteistyön laajuus. Siinä missä GREF toimii Euroopassa, IAGR toimii maailmanlaajuisesti. Komissio on tunnustanut IAGR:n toiminnan olennaiseksi osaksi multilateraalista jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä. IAGR:n toiminnassa mukana on yli 50 yksittäistä pelitoiminnan parissa työskentelevää kansallista toimielintä.²⁴²

5.6.1.3.2 Tehdyt toimet

GREF on julkaissut oman tutkimansa näkemyksen loot boxien suhteesta rahapeli- ja arpajais-toimintaan liittyen. Vuonna 2018 GREF:n forumin yhteydessä tehdyssä julistuksessa 16 valtion rahapelitoiminnan sääntelyssä mukana olevat toimielimet ilmaisivat huoltaan mikro-ostoina tarjottavien loot boxien myynnistä ja niiden yleistymisestä.²⁴³ He myös samalla tuomitsivat rahapelitoiminnan ja videopelien välisen rajapinnan summentamisen.²⁴⁴ Tutkimuksessaan GREF otti kantaa, onko loot boxeja koskeva sääntely tarpeellista ja onko julistuksessa valtioiden ilmaisema huoli aiheellinen. Näkemys pohjautui kolmeen GREF:n järjestämään työryhmä tapamiseen, jossa kaikki siihen osallistuneet valtiot jakoivat näkemyksiään ja tietoaan käsillä olevan tilanteen kehityksestä.

IAGR puolestaan ei ole itse suorittanut tutkimusta mikro-ostoihin ja loot boxeihin liittyen. Se kuitenkin julkaisee säännöllisin väliajoin artikkeleita toimialueeseensa liittyen. Näissä artikkeleissa se on antanut kannanottoaan ja näkemystään koskien loot boxeja sekä niiden yhteiskunnallista ja lainsäädännöllistä asemaa.²⁴⁵

GREF lähtee kannassaan liikkeelle nykytilanteen kehityksen ja sen syiden arvioinnista. Pelien kehittyminen on muuttunut kertaostona hankittavasta tavarasta enemmän jatkuvan palvelun tyyppiseksi alati kehittyväksi ja muuttuvaksi tuotteeksi.²⁴⁶ Yhtenä esimerkkinä tästä voidaan

²⁴¹ Ks. Tietoa IAGR:n toiminnasta, *About IAGR*. Saatavissa: <https://www.iagr.org/about-iagr/about-iagr>

²⁴² Ks. myös Tietoa IAGR:n listaamista rahapelitoiminnan sääntelyelimistä, *Gaming regulators*. Saatavissa: <https://www.iagr.org/about-iagr/gaming-regulators>

²⁴³ Ks myös *The Declaration of gambling regulators on their concerns related to the blurring of lines between gambling and gaming*. Saatavissa: <https://www.gamblingcommission.gov.uk/PDF/International-gaming-and-gambling-declaration-2018.pdf>

²⁴⁴ Ks. myös *Conclusions on the framework for gambling and betting in the EU member states*. Saatavissa: https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/118398.pdf

²⁴⁵ Ks. myös Tietoa IAGR:n toimista, *Industry news*. Saatavissa: <https://www.iagr.org/industry-news/>

²⁴⁶ Ks. *Synthesis of the works carried on by GREF1 eGambling Working Group with regard to the implementation of the Declaration of gambling regulators on their concerns related to the blurring of lines between gambling and gaming May 2019*, s. 6. Saatavissa: www.gref.net/wp-content/uploads/2019/10/Synthesis_final-draft_v4_clean.pdf

nähdä Star Wars Battlefront, joka tuotti noin 800 miljoonaa dollaria tarjoamistaan mikro-ostoista.²⁴⁷ Näiden mikro-ostojen tuottamasta liikevaihdosta 85 % on 5 % pelaajapohjan tuottama.²⁴⁸ Näin ollen laskennallisesti 5 % pelaajapohjan tuottamalle liikevaihdolle jää yhtä käyttäjää kohden huomattavan suuruinen summa. GREF on tutkimuksessaan myös todennut havaittavan osan pelaajista olevan alle 18-vuotiaita ja heidän olevan erityisen alttiita mahdollisille kehityksen yhteydessä muodostuville ongelmille, kuten esimerkiksi rahapeliongel-malle.²⁴⁹

Peliteollisuus pitää loot boxeja integraalisena osana liiketoimintamalliaan ja keskeisenä elementtinä videopelejä, joka on ollut aina läsnä. Luonnollisesti liiketoimintaa harjoittavat yritykset vastustavat tällaisten liiketoimintamalien rajoittamista, koska niiden käyttäminen tuottaa todennäköisemmin enemmän liiketoiminnallisesta näkökulmasta.²⁵⁰

GREF:n mukaan, ainoana yhteisenä elementtinä loot boxien ja rahapeliteollisuuden välillä on sattuma.²⁵¹ Nähdäkseni useimmiten tilanteissa, joissa rahapeli- tai arpajaistoimintaa säädel-lään, sen elementteinä on sattuman lisäksi myös itse pelin olemassaolo sekä panos ja siitä seuraava mahdollisuus voittaa taikka hävitä asetettu panos.²⁵² IAGR lähtee liikkeelle

²⁴⁷ Ks. *Synthesis of the works carried on by GREF1 eGambling Working Group with regard to the implementation of the Declaration of gambling regulators on their concerns related to the blurring of lines between gambling and gaming May 2019*, s. 6–7. Saatavissa: www.gref.net/wp-content/uploads/2019/10/Synthesis_final-draft_v4_clean.pdf

²⁴⁸ Ks. *Synthesis of the works carried on by GREF1 eGambling Working Group with regard to the implementation of the Declaration of gambling regulators on their concerns related to the blurring of lines between gambling and gaming May 2019*, s. 7. Saatavissa: www.gref.net/wp-content/uploads/2019/10/Synthesis_final-draft_v4_clean.pdf

²⁴⁹ Ks. *Synthesis of the works carried on by GREF1 eGambling Working Group with regard to the implementation of the Declaration of gambling regulators on their concerns related to the blurring of lines between gambling and gaming May 2019*, s. 8. Saatavissa: www.gref.net/wp-content/uploads/2019/10/Synthesis_final-draft_v4_clean.pdf

²⁵⁰ Ks. *Synthesis of the works carried on by GREF1 eGambling Working Group with regard to the implementation of the Declaration of gambling regulators on their concerns related to the blurring of lines between gambling and gaming May 2019*, s. 8. Saatavissa: www.gref.net/wp-content/uploads/2019/10/Synthesis_final-draft_v4_clean.pdf

²⁵¹ Ks. *Synthesis of the works carried on by GREF1 eGambling Working Group with regard to the implementation of the Declaration of gambling regulators on their concerns related to the blurring of lines between gambling and gaming May 2019*, s. 8. Saatavissa: www.gref.net/wp-content/uploads/2019/10/Synthesis_final-draft_v4_clean.pdf

²⁵² Ks. myös *Research report on lootboxes (April 2018)* Saatavissa: https://www.gamingcommission.be/opencms/export/sites/default/jhksweb_nl/documents/onderzoeksrapport-loot-boxen-Engels-publicatie.pdf

samankaltaisesta lähtökohdasta mutta tulkitsee rahapelitoiminnan määritelmää laajemmasta näkökulmasta. Sen mukaan loot boxit täyttävät suurimman osan rahapelitoiminnan määritelmistä.²⁵³

IAGR toteaa myös loot boxien olevan todellinen tuleva uhka mahdollisten tulevien rahapeli-ongelmien muodostamisessa. Kysymys ei IAGR:n kannan mukaan ole siitä, onko loot box liike-toiminta lakiteknisesti rahapelitoimintaa vaan siitä, mitä todellisia vaikutuksia sillä on.²⁵⁴ Loot boxien luoma uhka ja potentiaaliset vaikutukset eivät muutu riippumatta siitä, onko se laillisesta näkökulmasta uhkapelaamista.²⁵⁵

Vaikka mikro-ostoina tarjottavista loot boxeista saatavilla elementeillä ei ole suoraa rahallista arvoa voidaan niillä käydä todellisuudessa kauppaa.²⁵⁶ Vaihdannan lisäksi niiden nähty kosket-tavan myös mahdollisesti direktiiviä EU 2015/2366.²⁵⁷

Kuluttajille tarjolla olevan informaation todetaan olevan rajallista vaikkakin sitä on viime vuo-sina pyritty lisäämään PEGI:n toimesta.²⁵⁸ PEGI ei kuitenkaan valvo kaikkia EU- alueella myy-täviä pelejä.²⁵⁹ Alaikäisten kuluttajien suojeleminen tulisi GREF:in kannan mukaan tapahtua myös vanhempien tietoisuuden parantamisella ja heidän kontrolliaan lisäämällä.²⁶⁰ Tutkimuk-seen osallistuneiden valtioiden mukaan olisi myös suotavaa, jos peleihin implementoitaisiin keinoja rajoittaa alaikäisten pääsyä kontaktiin loot boxien tai sattumaan pohjautuvien mikro-

²⁵³ Tietoa IAGR:n näkemyksistä loot boxeja koskien, *Research spotlight – Loot boxes or slot machines?* Saatavissa: <https://www.iagr.org/industry-news/research-spotlight-loot-boxes-or-slot-machines>

²⁵⁴ Tietoa IAGR:n näkemyksistä loot boxeja koskien, *Legal update – loot boxes: are we asking the right question?* <https://www.iagr.org/industry-news/legal-update-loot-boxes-are-we-asking-right-question>

²⁵⁵ Tietoa IAGR:n näkemyksistä loot boxeja koskien, *Legal update – loot boxes: are we asking the right question?* <https://www.iagr.org/industry-news/legal-update-loot-boxes-are-we-asking-right-question>

²⁵⁶ Esimerkkejä sivustosta, jolla loot boxien sisällöllä voi käydä rahallista kauppaa. Saatavissa: www.skinpay.com sekä www.opskins.com

²⁵⁷ Ks. myös *Synthesis of the works carried on by GREF1 eGambling Working Group with regard to the implementation of the Declaration of gambling regulators on their concerns related to the blurring of lines between gambling and gaming May 2019*, s. 9–10. Saatavissa: www.gref.net/wp-content/uploads/2019/10/Synthesis_final-draft_v4_clean.pdf

²⁵⁸ Ks. myös PEGI:n eettinen ohjeisto ja sen peruslähtökohdat, *The PEGI code of conduct*. Saatavissa: <https://pegi.info/pegi-code-of-conduct>

²⁵⁹ Ks. *Synthesis of the works carried on by GREF1 eGambling Working Group with regard to the implementation of the Declaration of gambling regulators on their concerns related to the blurring of lines between gambling and gaming May 2019*, s. 10–12. Saatavissa: www.gref.net/wp-content/uploads/2019/10/Synthesis_final-draft_v4_clean.pdf

²⁶⁰ Ks. *Synthesis of the works carried on by GREF1 eGambling Working Group with regard to the implementation of the Declaration of gambling regulators on their concerns related to the blurring of lines between gambling and gaming May 2019*, s. 11–12. Saatavissa: www.gref.net/wp-content/uploads/2019/10/Synthesis_final-draft_v4_clean.pdf

ostojen kanssa.²⁶¹ IAGR on GREF:n kanssa samaa mieltä kuluttajille annettavan tiedon mahdollisesta puutteellisuudesta.

5.6.1.3.3 GREF:n ja IAGR:n suositukset ja niiden arviointi

GREF:n mukaan vuonna 2018 tehtyyn julistukseen sopiva reaktio on kansallisten toimijoiden tehtävänä. Kansallisten valvontaelinten tulisi lisätä julkista tiedotusta kyseiseen ongelmaan liittyen ja tätä kautta nostaa kuluttajien kykyä tehdä informoituja ja turvallisia ostopäätöksiä. GREF myös kehottaa kaikkia videopelitalouden toimijoita toimimaan yhdessä kansainvälisesti siinä määrin kuin kansallinen lainsäädäntö sen mahdollistaa.²⁶²

IAGR ottaa omista johtopäätöksistään jyrkemmän kannan loot boxien potentiaalisten ongelmien rajoittamisen suhteen. Ensimmäisinä toimina IAGR:n näkemykset mukailevat GREF:n näkemystä, siltä osin, että alan toimijoiden ja kansallisten toimielinten olisi reagoitava käsillä olevaan tilanteeseen muun muassa lisäämällä tiedottamista.²⁶³ Toisena toimenpiteenä IAGR:n mukaan on itsesääntelyelinten luokitteluperusteiden muuttaminen. Jotta erityisesti alaikäisille kuluttajille kohdistuvat mahdolliset uhat voidaan minimoida, tulisi itsesääntelyelinten muuttaa antamiaan ikäsuosituksia loot box mekaniikkoja sisältävien pelien osalta tarvittaessa 18+ ikäsuositukseksi.²⁶⁴

Tämän lisäksi, GREF:n näkemyksestä poiketen, IARG kehottaa kansallisia toimijoita tutkimaan loot boxien vaikutuksia kuluttajiin sekä säätämään uutta lainsäädäntöä, mikäli olemassa oleva lainsäädäntö ei johda haluttuihin tavoitteisiin kansanterveyden ja kuluttajansuojan kannalta.²⁶⁵

²⁶¹ Ks. *Synthesis of the works carried on by GREF1 eGambling Working Group with regard to the implementation of the Declaration of gambling regulators on their concerns related to the blurring of lines between gambling and gaming May 2019*, s. 12. Saatavissa: www.gref.net/wp-content/uploads/2019/10/Synthesis_final-draft_v4_clean.pdf

²⁶² Ks. *Synthesis of the works carried on by GREF1 eGambling Working Group with regard to the implementation of the Declaration of gambling regulators on their concerns related to the blurring of lines between gambling and gaming May 2019*, s. 13. Saatavissa: www.gref.net/wp-content/uploads/2019/10/Synthesis_final-draft_v4_clean.pdf

²⁶³ Tietoa IAGR:n näkemyksistä loot boxeja koskien. *Research spotlight – Loot boxes or slot machines?* Saatavissa: <https://www.iagr.org/industry-news/research-spotlight-loot-boxes-or-slot-machines>

²⁶⁴ Tietoa IAGR:n näkemyksistä loot boxeja koskien, *Research spotlight – Loot boxes or slot machines?* Saatavissa: <https://www.iagr.org/industry-news/research-spotlight-loot-boxes-or-slot-machines>

²⁶⁵ Tietoa IAGR:n näkemyksistä loot boxeja koskien. *Legal update – loot boxes: are we asking the right question?* Saatavissa: <https://www.iagr.org/industry-news/legal-update-loot-boxes-are-we-asking-right-question> sekä *Blurred lines: loot boxes – when gaming becomes gambling*. Saatavissa: <https://www.iagr.org/industry-news/blurred-lines-loot-boxes-when-gaming-becomes-gambling>

GRAF ei missään vaiheessa ehdota ja käsittele konkreettisia toimia tilanteen käsittelyyn. Se tunnustaa käsillä olevan potentiaalisen ongelman ja siitä koituvat mahdolliset seuraukset mutta ei näe tarvetta tietoisuutta lisääviä toimia suuremmille toimienpiteille. Mielestäni tämä on riittämätöntä. Vuoden 2018 julistukseen osallistui 17 valtiota. Näistä 17 valtiosta vain Alan-komaissa on tällä hetkellä tehty konkreettisia toimia käsillä olevan tilanteen muuttamiseksi, huolimatta siitä, että tilanteen todettiin olevan ongelmallinen.²⁶⁶

IAGR puolestaan esittää artikkeleissaan useita eri tasoisia konkreettisen toiminnan mahdollisuuksia, jotka johtavat konkreettisiin muutoksiin. Vaikka se ei ota suoraan kantaa jäsenvaltioidensa lainsäädäntöpohjaan, ei se myöskään näe sille ehdotonta tarvetta. IAGR lähtee siis liikkeelle huomattavasti enemmän tavoite vetoisesta näkökulmasta verrattuna GRAF:iin

Mielestäni GRAF:n ehdottamat toimenpiteet ovat hyvä lähtökohta tilanteen ratkaisun aikaansaamisen kannalta mutta myös laajempia toimenpiteitä tarvitaan. IAGR:n kanta tukee tätä näkemystä.

Jotta kuluttajansuojan korkea taso voidaan saavuttaa kaikkialla Euroopan unionin jäsenvaltioissa, on Euroopan unionin tason sääntely tarpeellista, ellei jopa välttämätöntä. Tähän mennessä on selvää, ettei suurin osa jäsenvaltioista ole tehnyt toimenpiteitä asian eteen. Näin ollen ei mielestäni riittävää suojan tasoa voida saavuttaa vain kansallisilla toimilla, riittävän oikea-aikaisesti, tilanteen vaatimalla laajuudella. Tämä tukee näkökulmaa unionin tason sääntelyn tarpeellisuudesta.

5.6.2 Euroopan unionin ulkopuolisten valtioiden tekemät toimenpiteet

Euroopan ulkopuolella lukuisissa valtioissa on käytössä jossain määrin videopeliteollisuuteen kohdistuvia itsesääntelyn muotoja.²⁶⁷ Näistä itsesääntelyn muodoista huolimatta muutamissa maissa on saatettu voimaan säädäntöä nimenomaan loot boxeja koskien.

Japanissa vuodesta 2012 alkaen loot boxeja koskevaa uhkapelaamista muistuttavat ”kompu gacha”²⁶⁸ pelimekaniikat ovat olleet kiellettyjä kansalliseen kuluttajansuojaan pohjautuvilla

²⁶⁶ Ks. *Synthesis of the works carried on by GRAF1 eGambling Working Group with regard to the implementation of the Declaration of gambling regulators on their concerns related to the blurring of lines between gambling and gaming May 2019*, s. 12. Saatavissa: www.gref.net/wp-content/uploads/2019/10/Synthesis_final-draft_v4_clean.pdf

²⁶⁷ Itsesääntelytoimielimistä esimerkkinä mainittakoon Japanin pelistudioiden muodostama yhteisö Ks. myös <https://www.serkantoto.com/2012/03/24/japan-social-game-makers-self-regulation-council/>

²⁶⁸ Ks. myös *Loot Boxes in Japan: Legal Analysis and Kompu Gacha Explained*. Saatavissa: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=9207df10-a8a2-4f67-81c3-6a148a6100e2>

perusteilla. Näiden kieltotoimenpiteiden myötä pelinkehittäjät ovat ryhtyneet myös laajempiin itsesääntelytoimiin välttääkseen laajamittaisempaa toimialaa koskevaa sääntelyä. Japannissa sääntelyn keskeisenä tarkoituksena on haavoittuvaisten kuluttajien suojeleminen.²⁶⁹

Kiinassa loot boxeja koskeva sääntely keskittyy enemmän kuluttajalle kohdistettavan informaation saatavuuteen. Kiinassa kaikissa loot boxeissa sekä vastaavissa sattumaan pohjautuvissa mikro-ostoissa on kuluttajalle kerrottava kaikki mahdolliset voiton kohteet sekä todennäköisyys kunkin digitaalisen esineen voittamiselle.²⁷⁰ Tämän lisäksi Kiinassa on vuodesta 2019 alkaen implementoitu säädöksiä, jotka pakottavat pelejä, jotka tarjoavat loot boxeja taikka mikro-ostoja, sisältämään järjestelmän, jolla pelaajan ikä voidaan vahvistaa sekä jolla alaikäisten pelaajien pelaamista tämän järjestelmän myötä voidaan rajoittaa.²⁷¹ Myös Etelä-Koreassa on saatettu voimaan sääntelyä, joka pakottaa kertomaan pelaajille muun muassa loot boxeista saatavien digitaalisten objektien saamisen todennäköisyydet.²⁷²

Kaikissa kolmessa valtiossa havainnoitavissa on säädännön implementoinnin perusteena olevan kuluttajien, sekä erityisesti alaikäisten kuluttajien, suojeleminen mahdollisilta ongelmallisilta pelin sisältämillä elementeillä sekä kuluttajille tarjottavan peliin kohdistuvan informaation määrän lisääminen.

²⁶⁹ Ks. myös *Status of regulation on loot boxes*. Saatavissa: https://assets.contentstack.io/v3/assets/blt3de4d56151f717f2/blt906d4f591af71802/5dfa5d6f6bf26d27fce209c4/Status_of_the_regulation_of_loot_boxes_-_December_2019.pdf

²⁷⁰ Ks. *Status of regulation on loot boxes*. Saatavissa: https://assets.contentstack.io/v3/assets/blt3de4d56151f717f2/blt906d4f591af71802/5dfa5d6f6bf26d27fce209c4/Status_of_the_regulation_of_loot_boxes_-_December_2019.pdf

²⁷¹ Ks. *Content Restrictions and Requirements for Publishing Games In China (2020)*. Saatavissa: <https://www.appinchina.co/services/game-publishing/content-restrictions-for-publishing-games-in-china/>

²⁷² *Status of regulation on loot boxes*. Saatavissa: https://assets.contentstack.io/v3/assets/blt3de4d56151f717f2/blt906d4f591af71802/5dfa5d6f6bf26d27fce209c4/Status_of_the_regulation_of_loot_boxes_-_December_2019.pdf

6. Lopuksi

6.1 Yhteenveto

Euroopan unionissa jaetun toimivallan sääntelyn piirin kuuluvien toimialoihin, kuten kuluttajansuojaan tai kansanterveyteen, kohdistuvaa unionin tason harmonisoitua sääntelyä harkittaessa tulee harkinnan mittapuuna käyttää toissijaisuus- sekä suhteellisuusperiaatetta.²⁷³ Loot boxeja tai sattumaan pohjautuvia mikro-ostoja koskevaa sääntelyä ei ole unionin tasolla voimassa, joten näin ollen harkittaessa niitä koskevan mahdollisen lainsäädännön tarvetta tulee molempia periaatteita käyttää arvioinnin lähtökohtina.

Euroopan unionissa sekä jäsenvaltioissa voimassa olevan lainsäädännön, periaatteiden, lainsäädäntöprosessin oheismateriaalin sekä itse lainsäädäntöprosessin²⁷⁴, loot boxeja sekä niiden kokonaisvaltaisia vaikutuksia käsittelevän tutkimustuloksen²⁷⁵ ja tällä hetkellä käytössä olevien loot boxeja koskevien itsesääntelyjärjestelmien²⁷⁶ tarkastelun myötä voidaan kokonaisvaltaisesti arvioida loot boxeja koskevan unionin tason lainsäädännön tarvetta sekä sallittavuutta. Edellä mainittu tarkastelu antaa myös lähtökohtaisen valmiuden vastata toissijaisuusperiaatetta sekä suhteellisuusperiaatetta koskevissa luvuissa esitettyihin kysymyksiin, sekä siihen, millaista lainsäädäntöä olisi mahdollista saattaa voimaan unionin tasolla koskien loot boxeja ja sattumaan pohjautuvia mikro-ostoja.

6.2 Potentiaalisen säädännön hyväksyttävyyden näkökulmasta

Loot boxeista sekä mikro-ostoista johdettavissa olevat potentiaaliset ongelmat omaavat merkittäviä kansainvälisiä jäsenvaltioiden rajat ylittäviä näkökohtia, etenkin täysin digitaalisen markkinaympäristön sekä erittäin laajamittaisen, niiden taustalla olevan, liiketoiminnan muodon vuoksi.²⁷⁷ EU -tason toimien puuttuminen voitaisiin nähdä perussopimuksissa määriteltyjen tavoitteiden kanssa ristiriitaisena toimenä sekä myös haitallisena muille jäsenvaltioille.²⁷⁸

²⁷³ Ks. tarkemmin luvut 2.1, 2.2 ja 2.3

²⁷⁴ Ks. tarkemmin luvut 2.4, 3 ja 5.1

²⁷⁵ Ks. tarkemmin luku 5.5

²⁷⁶ Ks. tarkemmin luku 5.6

²⁷⁷ Ks. tarkemmin luvut 3.4 ja 5.5

²⁷⁸ Muutamit jäsenvaltiot ovat implementoineet uutta, tai tulkinneet olemassa olevaa, lainsäädäntöä tavalla, joka johtaa loot boxien rajatumpaan tarjontaan. Nämä toimenpiteet olisivat omiaan vaikuttamaan mielestäni heikentävästi sisämarkkinoiden moitteettomaan toimintaan perustuen tupakkatuotedirektiivissä sekä kuluttajamenettelydirektiivissä esitettyihin näkökulmiin. Näistä tarkemmin ks. luvut 4, 5.1 ja 5.2

Aiheutuvan haitan merkittävyyttä on tosin hankalaa arvioida ilman huomattavasti laajempaa unionin jäsenvaltioihin kohdistuvaa tutkimusta.

Jäsenvaltiot olisivat teoreettisesti kykeneviä säätämään kuluttajansuojan tai kansanterveyden kannalta tyydyttävällä tavalla loot boxeja sekä sattumaan pohjautuvia mikro-ostoja koskevaa lainsäädäntöä jokaisen jäsenvaltion omaavan kansallisen lainsäädäntökompetenssin puitteissa. Tähän mennessä jäsenvaltioiden linjaukset loot boxeina sekä sattumaan pohjautuvina mikro-ostoina tarjottavia, digitaalisessa markkinaympäristössä toimivia, liiketoiminnan muotoja kohtaan ovat kuitenkin olleet toisistaan sisällöltään riittävän poikkeavia, ettei mielestäni perussopimuksista johtuvat tavoitteet tosiasiallisesti toteudu johtuen jäsenvaltioiden toisistaan hyvin poikkeavista tulkinnoista kyseessä olevaa aihetta koskien.²⁷⁹ Osittain tähänastisten konkreettisten toimenpiteiden puute johtuu myös riittämättömänä pidettävästä käytössä olevasta itsesäätelyjärjestelmän toiminnasta sekä siihen kohdistuvasta liiallisesta tukeutumisesta.²⁸⁰

Jäsenvaltioiden väliset loot boxeja sekä sattumaan pohjautuvia mikro-ostoja koskevat tulkintalinjat johtavat tilanteeseen, joka asettaa eri jäsenvaltioiden kuluttajia toisistaan selkeästi poikkeavaan asemaan sekä on omiaan vaikuttamaan sisämarkkinoiden moitteettomaan toimintaan sitä heikentävällä tavalla.²⁸¹ Niitä koskevat ongelmat ovat myös ajankohtaisia kaikissa unionin jäsenvaltioissa ja niistä aiheutuvat mahdolliset haitat ovat täysin riippumattomia maantieteellisestä sijainnista, kielestä tai niitä kuluttavan henkilön kansalaisuudesta.²⁸²

Uudesta mahdollisesta lainsäädännöstä potentiaalisesti jäsenvaltioille koituvasta rasituksesta ja sen liiallisuudesta on erittäin hankalaa antaa tarkkaa arvioita. Lähtökohtaisesti kuitenkin arvoin vaikutusten johtavan jäsenvaltioissa voimassa olevien lakien tulkintalinjojen mahdollisiin muutoksiin tai enimmillään muutamien pykäliden suuruisiin muutoksiin tai lisäyksiin

²⁷⁹ SEUT asetettuja tavoitteita sisämarkkinoiden moitteettomasta toiminnasta voidaan nähdä yhtenä esimerkkinä tällaisista toimista. Toisaalta jäsenvaltioiden tekemät toimet osoittavat selkeästi toisistaan poikkeavia näkemyksiä. Indikaattoreita näiden linjojen omatoimisesta yhdentymisestä ei ole myös havaittavissa. Tarkemmin näistä ks. luku 5.1

²⁸⁰ Itsesäätelyjärjestelmä ei ole tähän asti osoittanut juuri mitään merkittävämpää huolta loot boxeista sekä niistä mahdollisesti aiheutuvista haitallisista lieveilmiöistä. Toimia tällaisten haittojen vahinkokontrolliin sekä lieventämiseen ei ole ollut havaittavissa. Tämä omaa potentiaalin, jäsenvaltioiden toimillaan indikoineen asteittaisen vastuusiirron osalta, pahentaa tilannetta sääntelyn puutteellisuuden osalta jäsenvaltioiden luottaessa itsesäätelyjärjestelmään. Tarkemmin tästä ks. luku 5.6

²⁸¹ Belgian sekä Alankomaiden linjaukset ovat omiaan asettamaan eri jäsenvaltioiden kansalaiset eriarvoiseen asemaan kuluttajina sekä mahdollisesti vääristämään eriarvoistavalla tavalla eri valtioissa kuluttajille tarjottuja hyödykkeitä. Tarkemmin tästä ks. luku 5

²⁸² Ks. tarkemmin luku 5.5.1

jäsenvaltioissa voimassa olevaan lainsäädäntöön, koska näen loot boxeja koskevan unionin tason säädännön tavoitteiden täyttyvän tällaisilla kansallisilla toimilla riittävällä tavalla. Tästä lähtökohdasta arvioituna en näe unionin tason sääntelyn rasittavan jäsenvaltioita liiaksi.

Unionin toimilla saavutettaisiin selkeää hyötyä luomalla unionin kaikille kansalaisille yhdenvertainen toimintaympäristö. Tämä tapahtuisi sekä takaamalla, lähestymiskannasta riippuen, liiketoiminnan muodossa harjoitetussa loot box -kaupassa heikommassa asemassa oleville kuluttajille korkea kuluttajansuojan taso että suojaamalla jäsenvaltioiden kansalaisia loot boxeista tai sattumaan pohjautuvista mikro-ostoista mahdollisesti syntyviltä negatiivisilta lieveilmiöiltä.²⁸³ Unionin tason säädännöllä voitaisiin myös varmistaa, ettei loot boxeja koskeva sääntely jäsenvaltioiden välillä eriytyisi nykyistä enempää.²⁸⁴ Samalla tämä selkeyttäisi mahdollisia tulkintalinjoja koskien suhteellisen, etenkin hitaasti etenevän lainsäädäntöjärjestelmän näkökulmasta, uutta ongelmaa.²⁸⁵

Potentiaalisen säädännön koskiessa jaetun toimivaltapiirin alaisuuteen kuuluvia aloja, joko kuluttajansuojaa tai kansanterveyttä, ei sen voitaisi nähdä suurimmalta osin vaikuttavan yksittäisten valtioiden tosiasiallisena toimivallan menetyksenä, koska jäsenvaltiot noudattavat tällä hetkellä vapaaehtoisesti videopeleihin kohdistuvan arvioinnin ”soveliaisuuden” sekä sisällön arvioinnissa kansainväliselle Euroopassa toimivalle itsesääätelytoimielimelle luotettua näkökantaa.²⁸⁶

Näillä perusteilla arvioin potentiaalisen loot boxeja sekä sattumaan pohjautuvia mikro-ostoja koskevan unionin tason säädännön olevan toissijaisuusperiaatteellisesta näkökulmasta arvioituna hyväksyttävää SEUT 4 mukaisella jaetun toimivallan alalla.

²⁸³ Ks. tarkemmin luvut 3.4 ja 5.6

²⁸⁴ Lainsäädännön erilaistuminen jäsenvaltioiden välillä voisi potentiaalisesti johtaa erityisesti sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan heikentymiseen. Sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnasta sekä niiden kautta tapahtuvasta perustelemisesta tarkemmin Ks. myös luvut 2.6 ja 4

²⁸⁵ Lainsäädäntöjärjestelmän tiedetään yleisen tiedon pohjalta etenevän suhteellisen hitaasti, etenkin koskien uudenlaisia ongelmia. Näin ollen olisi kannattavaa ryhtyä alustaviin toimienpiteisiin, jotta mahdollisesti tarvittaviin lainsäädäntötoimenpiteisiin olisi valmius ryhtyä tilanteen sitä vaatiessa.

²⁸⁶ Koska kansalliset toimijat ovat tällä hetkellä jo luovuttaneet tosiasiallisesti osan käytössään olevasta toimivallasta itsesääätelytoimielimille, ei näin ollen unionin tason sääntely johtaisi välttämättä niin merkittävään kansallisen toimivallan menetykseen, kuin se muissa tilanteissa voisi johtaa. Ks. tarkemmin luku 5.6

6.3 Potentiaalisen säädännön hyväksyttävyyden suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta

Loot boxeja sekä sattumaan pohjautuvia mikro-ostoja koskevan potentiaalisen sääntelyn tulisi koskea vain ja ainoastaan sellaista osaa muodostuvista haitoista, joita koskevaa sääntelyä voitaisi katsoa olevan välttämätöntä tehdä unionin tasolla. Jäsenvaltioiden sääntelyn ollessa varsin toisistaan eriävää, ilman kohtuullisella aikajänteellä havainnoitavia ilmeisiä indikaattoreita sen yhdentymisestä, katsotaan unionin tason sääntelyn olevan yksittäisissä jäsenvaltioissa tehtyä sääntelyä tehokkaampi toimi.²⁸⁷

Lähtien liikkeelle unionin tasolla tehdystä tutkimuksesta sekä suosituksista arvioin vähimmäisdirektiivin olevan tilanteeseen sopivin lainsäädännöllinen työkalu, koska se määrittelee jäsenvaltioille vain toiminnalle asettavat puitteet ja jättää jälkeensä niille tilaa säätää kyseessä olevasta aiheesta tarkemmin. Näin ollen direktiivi olisi aiheesta perusteltu ja mahdollisimman yksinkertainen keino saattaa jäsenvaltiot noudattamaan perussopimuksissa asetettuja tavoitteita.²⁸⁸

Vähimmäisdirektiivi tulisi todennäköisesti aiheuttamaan taloudellisia kustannuksia jäsenvaltioille, jotka olisivat todennäköisesti nykyisiä suurempia videopelien kohdistuvan arvioinnin mahdollisesti siirtyessä nykyistä enemmän jäsenvaltioiden vastuulle itsesäätelyjärjestelmän sijasta. Arvioin kuitenkin kustannus muutosta lievittävän ajan myötä tapahtuvan itsesäätelyjärjestelmän arviointiparametrien muutoksen, jolloin vastuuta voitaisiin potentiaalisesti siirtää takaisin sen piiriin.²⁸⁹ Toisena osana kaikille jäsenvaltioille koituvia kustannuksia tulisi hillitsemään rajallinen määrä tuomioistuimiin eteneviä riita-asioita, koska jäsenvaltioiden rajat ylittävällä tavalla toimivan digitaalisen markkinapaikan toimintamuodon kautta loot boxeja tarjoava elinkeinonharjoittaja voi yhdellä toimenpiteellä muuttaa, yhdessä jäsenvaltiossa unionin säädännöstä johtuen, kielletyksi katsottua elementtiä yhtä aikaa kaikkia jäsenvaltioita kattavasti. Näin ollen direktiivistä johtuvan, jäsenvaltioiden välillä vähimmiltä osin

²⁸⁷ Ks. tarkemmin luvut 2.3 ja 5.1

²⁸⁸ Nykytilanteesta tulevaisuutta arvioitaessa tähänastiset toimet indikoivat, ettei suositukset vaikuta olevan riittäviä toiminnanmuotoja ja näin ollen tämä osoittaa direktiivin olevan toimenpide, jolla vaikutuksia saataisiin aikaan puuttumatta liikaa jäsenvaltioiden lainsäädännölliseen suvereniteettiin.

²⁸⁹ Esimerkiksi PEGI on viime vuosien aikana implementoinut pelin sisäisiä ostoja koskevan merkinnän loot boxeihin liittyvän tietoisuuden lisääntymisen myötä. Tämä viittaisi PEGI:n olevan valmis mukautumaan lainsäädännöllisen kehityksen myötä tuleviin haasteisiin. Lähtökohtana en näe sitä kuitenkaan riittävän luotettavana toimenpiteenä laajamittaisempien potentiaalisten haittavaikutusten torjunnassa. Ks. tarkemmin luku 5.6

yhdenmukaisen, lainsäädännön tulkinnan tai sisällön riitauttaminen ei olisi nähdäkseni odotettavissa samanlaisista aiheista useammissa jäsenvaltioissa.

Yksittäisiä jäsenvaltioita koskevia erityisolosuhteita olisi säädännössä huomioitava tämänhetkisen tilanteen mukaan Belgian sekä Alankomaiden osalta. Niissä tehdyn tulkinnan johdosta²⁹⁰ olisi säädännössä, riippuen direktiivin säätämisenäkökannasta, mahdollisesti määriteltävä parametreja, joiden mukaan Belgian ja Alankomaiden olisi muutettava nykyistä tulkintalinjaansa. Potentiaalisen direktiivin kuitenkin ollessa vähimmäisdirektiivi, riippuen siinä asetetuista vähimmäisvaatimuksista, ei tämä olisi täysin välttämätöntä.

Näillä perusteilla arvioin potentiaalisen loot boxeja sekä sattumaan pohjautuvia mikro-ostoja koskevan unionin tason säädännön olevan suhteellisuusperiaatteellisesta näkökulmasta arviotuna hyväksyttävää SEUT 4 mukaisella jaetun toimivallan alalla.

6.4 Potentiaalisen säädännön säädösmuodon sekä sen sisällön määrittely

Uuden lainsäädännön ollessa hyväksyttävää toissijaisuus- sekä suhteellisuusperiaatteellisesta näkökulmasta tulee arvioitavaksi unionissa tehtävän toimenpiteen muoto. Sitä valikoidessa näen direktiivin olevan sopivin vaihtoehto. Jotta jäsenvaltioiden suvereniteettiä puututaan vähimmällä tarvittavalla tasolla, samalla pitäen huolta säädännön tavoitteista ja niiden riittävästä toteutumisesta, en katso suosituksen olevan riittävä toimenpide.²⁹¹ Asetus puolestaan mielestäni ylittää tavoitteiden saavuttamisen kannalta toissijaisuus- suhteellisuusperiaatteista johtuvat rajoituksen jaetun toimivallan alaan kuuluvalla säädännöllä.²⁹² Direktiivin optimaalisena muotona näen vähimmäisdirektiivin. Katson sen takaavan vaihtoehtoista parhaalla tavalla toissijaisuus- sekä suhteellisuusperiaatteen toteutumisen varmistessaan säädännön taustalla olevien tavoitteiden toteutumisen jäsenvaltioissa.²⁹³

²⁹⁰ Ks. tarkemmin luku 5.2

²⁹¹ Jäsenvaltioiden välisen säädännön ollessa toisistaan poikkeavaa sekä loot boxeja koskevien kansallisten tulkintalinjojen ollessa eriäviä en näe suosituksella olevan riittäviä tosiasiallisia vaikutuksia jäsenvaltioiden lainsäädäntöön tai tulkintalinjoihin, koska se ei pakottasi jäsenvaltioita tekemään välttämättä konkreettisia toimia ja näin ollen johtaisi tilanteeseen jossa, unionin perussopimuksista johtuvat korkean suojan tason tavoitteet eivät välttämättä toteutuisi. Ks. tarkemmin luvut 2.2 ja 2.3

²⁹² Katson asetuksen puuttuvan liikaa kansalliseen lainsäädännölliseen suvereniteettiin asettamalla tiukat pakottavat rajat säädännöllä. Asetuksella ei myöskään voitaisi merkittäväällä tavalla paremmin saavuttaa tavoitteita koskien potentiaalista ongelmaa, jonka tiukkoja rajoja on hankalaa määritellä. Ks. tarkemmin luvut 2.2 ja 2.3

²⁹³ Direktiivimuotojen väliltä valikoidessa ei havaittavissa ole välttämätöntä kiinteän sääntelyn tarvetta suhteellisuusperiaatteelliselta kannalta. Ks. tarkemmin luku 2.3

Toisena osana on potentiaalisen tulevan lainsäädännön sisältöä arvioidessa tehtävä valinta lähestymisnäkökulmasta kansanterveyden sekä kuluttajansuojan välillä. Kokonaisuutena arvioin kuluttajansuojan näkökulmasta tehdyn säädännön palvelevan siinä jäljempänä määritelmiäni tavoitteita paremmin. Loot boxien ollessa omiaan tutkimustuloksen²⁹⁴ mukaan potentiaalisesti aiheuttamaan yksilölle haitallisia vaikutuksia en arvioi niiden määrällisesti sekä laadullisesti olevan riittäviä perustelemaan kansanterveydellistä lähestymistapaa.²⁹⁵

Direktiivin sisällön osalta ensimmäisenä osana on määritellä sen säädännön kohde. En näe ”loot boxin” olevan sisällölliseltä unionissa käytetyltä määritelmältään riittävä lainsäädännön subjekti vaan lisäisin toiseksi rinnakkaiseksi subjektiksi kattavamman termin ”sattumaan pohjautuva mikro-osto”²⁹⁶. Termin tarkoituksena on kuvata digitaalisilla markkinoilla käytävässä, kuluttajille suunnatussa, kaupassa tarjottuja tuotteita, jotka eivät välttämättä tulisi täyttämään loot boxin tiukkaa määritelmää mutta olisivat käytännölliseltä funktioltaan sitä täysin vastavia.²⁹⁷ Tällä voitaisiin varmistaa lainsäädännölle asetettujen tavoitteiden täyttyminen parhaalla tavalla.

Direktiivin subjektin määrittelyn myötä tulee arvioitavaksi direktiivissä jäsenvaltioille asetettävien velvoitteiden rajat. En näe rahalla ostettavien loot boxien ja sattumaan pohjautuvien mikro-ostojen täyttä tarjonnan kieltämistä tarkoituksenmukaisena tai välttämättömänä linjauksena tilanteessa vaan sen sijaan katson, että toiminnalle tulee asettaa riittävät kuluttajansuojat puitteet.²⁹⁸ Direktiivissä tulisi eritellä osat, joita koskevat vähimmäisvaatimukset kohdistuvat kaikkiin kuluttajiin sekä mahdollisesti sisällöltään tiukemmat osat joiden vähimmäisvaatimukset koskevat nuoria, erityisen haavoittuvaisessa asemassa olevia, kuluttajia.

Loot boxeja sekä sattumaan pohjautuvia mikro-ostoja käsittelevien, kaikkia kuluttajia koskevien säädösten, tulisi mielestäni koskea kuluttajille tarjottavan informaation vähimmäisraja.

²⁹⁴ Ks. tarkemmin luku 5.5

²⁹⁵ Vaikka tupakkatuotedirektiivin sisältämät perustelut voisivat soveltua tilanteeseen, potentiaalisten loot boxeja koskevien ongelmien kontrolloinnin osalta, en näe sillä riittävää vastaavaa haittavaikutussuhdetta perustelemaan kansanterveydellistä lähestymisnäkökulmaa. Ks. tarkemmin luvut 3, 4.1, 4.2 ja 5

²⁹⁶ Vaikka pelkästään loot box määritelmän käyttäminen voisi olla riittävää lainsäädännöllisestä näkökulmasta, näkisin lisämääritelmän tuovan tarpeellista lisäarvoa säädännön alaa määriteltäessä, jotta erilaisilla liiketoiminnan malleilla ei olisi mahdollisuutta halutessaan ”kiertää” loot boxin määritelmää. Ks. tarkemmin luku 1.3

²⁹⁷ Ks. myös luvut 3.4 ja 5

²⁹⁸ Tätä näkökantaa tukee myös sekä kansalliset että kansainväliset viranomaisten lausunnot. Ks. tarkemmin luvut 3.4, 5.1 sekä Liite I ja Liite II

Unionin tulisi velvoittaa jäsenvaltiot velvoittamaan toimivaltapiirinsä alueella tällaisia liiketoiminnan muotoja harjoittavat elinkeinonharjoittajat tarjoamaan kuluttajille vähintään informaatiota voittojen sekä saatavissa olevien palkintojen saamisen yksittäisistä todennäköisyyksistä²⁹⁹, kunkin kuluttajan tilillä tehdyistä rahanarvoisista kulutustottumuksista³⁰⁰ sekä kuluttajien voittojen potentiaalisesta vaihdannallisesta arvosta tai sen puuttumisesta.³⁰¹ Informaation tarjonnan kannalta näkisin myös olennaisena osana veloitteen tarjota pelaajalle ostopäätöksen tekohetkellä kunkin valtion käyvässä valuutassa tarjottava hinta pelin sisäisen valuutan sijasta.³⁰²

Mahdollista, mutta ei mielestäni ehdottoman välttämätöntä, olisi myös sisällyttää velvoite tarjota peleissä mahdollisuus rajoittaa omaa loot boxien sekä sattumaan pohjautuvien mikro-ostojen hankintaa esimerkiksi samankaltaisilla menetelmillä, kuin tällä hetkellä on perinteisessä rahapeliteollisuudessa käytössä, etenkin nuorten kuluttajien suojaamiseksi.³⁰³

Nuorten kuluttajien korkean kuluttajansuojan tasoa ylläpitävän säädännön tulisi olla mielestäni osittain kaikkia kuluttajia koskevia säädöksiä tiukempia sekä laajempia. Edellä mainittujen osien lisäksi direktiivin tulisi nähdäkseni velvoittaa jäsenvaltioita vähintään huolehtimaan videopelien ikäsuositusten tarkemmasta valvonnasta³⁰⁴ tiukentaen nykyisiä itsesääätelyjärjestelmistä saatavia suosituksia nuorten kuluttajien ollessa erityisen alttiita³⁰⁵ loot boxeista sekä sattumaan pohjautuvista mikro-ostoista seuraaville negatiivisille lieveilmiöille. Merkinnät tulisi mielestäni velvoittaa myös olemaan informatiivisempia, jotta nuorten kuluttajien

²⁹⁹ Pelaajan tietämättömyyden voidaan katsoa olevan haitallista tilanteessa, jossa saatavat digitaaliset ovat itsessään sattuman varaisia. Informaatiolla saatavien objektien todennäköisyydestä voitaisiin vähentää potentiaalisia loot boxien haittavaikutuksia. Ks. tarkemmin luku 5.5.2

³⁰⁰ Rahapelien osalla on useissa tilanteissa implementoitu järjestelmiä, joilla pelaajan on mahdollista kontrolloida omaa pelaamisen sekä kuluttamisen määrää, jotta ylilyöntejä ei tapahtuisi. Ks. tarkemmin luku 5.5.2

³⁰¹ Rahapelitoiminnassa yhtenä sen määritelmän keskeisenä elementtinä on nähty rahanarvoisen voiton läsnäolo. Tilanteessa, jossa saaduilla digitaalisilla objekteilla ei ole reaalista rahallista arvoa, näkisin sitä koskevan tiedon olevan eduksi kuluttajan asemassa olevalle pelaajalle, jotta kuluttaja välttyisi mahdolliselta virheelliseltä oletukselta niiden reaali maailman arvosta. Ks. tarkemmin luvut 5.3, 5.4 ja 5.5

³⁰² Ks. tarkemmin luku 5.5

³⁰³ Ks. tarkemmin luku 5.5.3

³⁰⁴ Esimerkiksi Suomessa PEGI:n antamat suositukset ovat sitovia niissä kuitenkin ollen kolmen vuoden jousto (710/2011). Näin ollen pelit, joilla on 16+ ikäsuositus ovat saatavilla kuitenkin 13-vuotiaille kuluttajille, joiden kehityksen taso voi olla merkittävästi eriävä 16-vuotiaasta henkilöstä. Ks. tarkemmin luku 5.5

³⁰⁵ Vaikka PEGI:lla on käytössä pelin sisäisiä ostoja koskeva merkintä, merkinnän omaavat pelit katsotaan kuitenkin tämän tyyppisen sisällön muodosta riippumatta soveltuvan hyvin nuorille kuluttajille. Ks. tarkemmin luku 5.5

vanhemmat, jotka eivät syvemmällä tasolla välttämättä ymmärrä videopelin sisältöä, voivat tehdä informoidun ratkaisun heidän lastensa kuluttamista peleistä. Tämän ohella olennaista olisi mielestäni sisällyttää direktiiviin jäsenvaltioita koskeva vähimmäisvelvoite velvoittaa loot boxeja sekä sattumaan pohjautuvia mikro-ostoja tarjoavat elinkeinonharjoittajat sisällyttämään peleihin järjestelmä, jolla pelaajan ikä voidaan riittävän luotettavalla tavalla varmistaa.³⁰⁶

6.5 Lopuksi

Luonnollisesti direktiivissä olisi huomioitava lukuisia muita elementtejä, kuten jäsenvaltioissa tällä hetkellä voimassa olevat säädökset, potentiaalisen säädännön velvoitteiden alkamisajankohta tavalla, jolla kaikilla jäsenvaltioilla on käytännössä kohtuullisesti aikaa implementoida direktiivin sisältöä sekä sopeutuminen mahdolliseen muutokseen PEGI:n ja kansallisten valvontaelinten vastuunjaon välillä. Tutkimukseni kohdistuu kuitenkin loot boxeihin sekä sattumaan pohjautuvien mikro-ostoihin kohdistuvan sääntelyn hyväksyttävyyteen unionin tasolla toissijaisuus- sekä suhteellisuusperiaatteen nojalla sekä sitä koskevan hyväksyttävän sääntelyn substanssiin, joten en esitä edellä mainittujen elementtien osalta tätä tarkempaa kannanottoa.

Katson kuitenkin aiemmin edellä esittämiini säädännöllisiin vähimmäistoimenpiteisiin veloitettavan direktiivin muodostavan vahvan, perustellun, periaatepohjan loot boxeja sekä sattumaan perustuvia mikro-ostoja koskevalle sääntelylle, sen sisällölle sekä sen sallittavuudelle toissijaisuus- sekä suhteellisuusperiaatteen näkökulmista.

³⁰⁶ Pelaajien iän selvittämisellä voitaisiin entisestään suojata nuoria kuluttajia, jotka saattaisivat ilman iän vahvistavaa järjestelmää ostaa loot boxeja tai sattumaan pohjautuvia mikro-ostoja ja näin altistua niistä aiheutuville potentiaalisille haitoille. Ks. tarkemmin luvut 5.5.3 ja 5.6.2

Liitteet

Liite I Tutkinnan päätös 5650/S/16956/17

LOUNAIS-SUOMEN POLIISILAITOS	TUTKINNAN PÄÄTÖS 12.04.2019	SIVU 1 (1) 5650/S/16956/17
---------------------------------	------------------------------------	-----------------------------------

Asia:

1 MUU TUTKINTA
LA 21.10.2017
TURKU

Tapahtuma-aika: LA 21.10.2017
Paikkakunta: TURKU

Tapauspäätös:

ASIA: 1 08.04.2019 SULKKO, ALEKSI
RIKOSYLIKONSTAPELI

Muu syy
Tutkinta päätetty

Perustelu ja sovellettavat
lainkohdat:

Kihlakunnansyyttäjä Jesse Jokisen ja kihlakunnansyyttäjä Ville Urpomäen 8.4.2019 tekemällä päätöksellä Dnro 041/14/18 asiassa ei aloiteta esitutkintaa.

Esitutkintalain 3 luvun 8 §:n 1 momentin mukaan esitutkintaviranomainen voi tutkia ulkomailla tehdyksi epäillyn rikoksen, jos rikokseen rikoslain 1 luvun säännösten nojalla voidaan soveltaa Suomen lakia ja jos esitutkinnan toimittaminen Suomessa on tutkinnallisista syistä ja rikosvastuun toteuttamisen kannalta tarkoituksenmukaista.

Ilmoittajan mainitseman kahden Yhdysvaltalaisen yhtiön osalta asiassa on päädytty siihen johtopäätökseen, ettei tapauksiin voida soveltaa näissä olosuhteissa Suomen lakia. Arpajaishallinto ei ole lausunnossaan ottanut esille, että loot boxeihin liittyisi jotain muita, arpajaislain kannalta ongelmallisia seikkoja. Koska Suomen lakia ei voida soveltaa, ei poliisilla ole myöskään esitutkintalain nojalla toimivaltaa tutkia kyseisiä epäiltyjä rikoksia, eikä asiassa siten aloiteta esitutkintaa.

Esitutkinnan aloittamiseen asiassa vaadittaisiin rikoslain 1 luvun 12 §:n mukainen valtakunnansyyttäjän syytemääräys, koska rikos on tehty ulkomailla, eikä mikään pykälän 2 momentissa mainituista poikkeuksista tule kyseeseen. Koska asiaa ei saisi tutkia ilman kyseistä syytemääräystä, päättää esitutkinnan aloittamisesta esitutkintalain 3 luvun 8 §:n 1 momentin nojalla syyttäjä.

12.04.2019

Lisätietoja: Alekski Sulkko
Rikosylikonstaapeli
0295445035

Päätöksestä on ilmoitettu

Asianomistaja
 Rikoksesta epäilty
 Muu

Liite II Arpajaishallinnon lausunto loot boxeista koskien tutkintapyyntöä 5620/S/16956/17



Lausunto ID-18234368 1 (4)
22.08.2018 POL-2018-22730

Lounais-Suomen poliisilaitos
Turun pääpoliisiasema
Rikosten esikäsittely-yksikkö

aleksi.sulkko@poliisi.fi

Loot boxien suhde arpajaislakiin

Lounais-Suomen poliisilaitos on pyytänyt Poliisihallituksen arpajaishallinnon näkemystä loot boxeista niihin liittyvän tutkintailmoituksen 5650/S/16956/17 johdosta.

Loot box on yleistermi erilaisille videopelien sisään rakennetuille virtuaalisille laatikoille tai korttipaketeille, joita avaamalla pelaaja saa käyttöönsä sattumanvaraisesti määräytyviä peliin liittyviä virtuaalisia tavaroita tai pelihahmoja (in-game items). Englannin kielessä loot boxeille on erilaisia nimityksiä, kuten crates, cases, packs.

Loot box sisältää yhden tai useamman sattumanvaraisen virtuaalisen tavarat, joka voi olla peliä edistävä lisäominaisuus tai visuaalinen ominaisuus, jonka avulla pelaaja voi esimerkiksi vaihtaa pelissä käytettävän aseiden pinnan kuvioinnin ja/tai värin (skin). Loot boxeista saatavien tavaroiden kiinnostavuus pelaajan näkökulmasta vaihtelee. Loot boxista saattaa löytyä hyvin harvinaisenkin tavara, jolla voi olla huomattava arvo myös muiden pelaajien silmissä.

Kysymys kuuluu, täyttävätkö videopelien sisältämät loot boxit ja niihin liittyvät toiminnot arpajaislain määritelmän.

Arpajaislain (1047/2001) 2 §:n mukaan arpajaisella tarkoitetaan toimintaa, johon osallistutaan vastiketta vastaan ja jossa osallistuja voi saada kokonaan tai osittain sattumaan perustuvan rahanarvoisen voiton. Näin ollen, jotta arpajaisen määritelmä täyttyy, toimintaan on sisällyttävä kolme elementtiä:

1. vastike
2. sattuma
3. rahanarvoinen voitto.

Arpajaislain järjestäminen on arpajaislain mukaan joko luvanvaraista (tavara-arpajaiset) tai yksinoikeuteen perustuvaa (raha-arpajaiset). Luvan voi saada yhteisö, jolla on yleishyödyllinen tarkoitus. Raha-arpajais-

osalta yksinoikeus on Veikkaus Oy:llä. Kaupallisessa tarkoituksessa toimivalle yhteisölle ei voida myöntää tavara-arpajaislupaa.

Loot boxit arpajaislain näkökulmasta

Vastike

Arpajaislain soveltamisalaan kuuluvat sellaiset arpajaiset, joihin osallistuminen on maksullista. Lain esitöiden mukaan vastike voi olla käteismaksu, pankkikortti, shekki tai tele- taikka tietoverkon välityksellä tapahtuva suoritus.

Joissain peleissä loot boxin saa avattua joko pelaamalla tai maksamalla vastikkeeseen. Mikäli loot boxin saa auki ainoastaan pelaamalla, kyseessä ei voi olla arpajainen, koska vastikkeellisuuden elementti puuttuu.

Loot boxien avaaminen muutoin kuin pelaamalla voi tapahtua monella eri tavalla. Joissain tapauksissa loot boxin saa auki maksamalla tietyn määrän euroja. On myös pelejä, joissa loot boxin saa auki käyttämällä euroilla ostettua pelin sisäistä valuuttaa (in-game currency). Joissain peleissä loot box avataan käyttämällä pelaamalla hankittua pelin sisäistä valuuttaa (game-play currency), jota ei voi erikseen ostaa. Viimeksi mainittu loot boxin avaamistapa ei täytä vastikkeen määritelmää, koska avaamiseen tarvittava valuutta on hankittu pelaamalla, eikä varsinaista suoritusta tarvita.

Sattuma

Arpajaislain mukaan voiton on perustuttava kokonaan tai osittain sattumaan, jotta arpajaisen määritelmä täyttyy. Lain esitöiden mukaan sattuma on sellainen voiton määräytymisen peruste, johon ei voida vaikuttaa ennakolta. Voiton saaminen perustuu sattumaan silloin, kun sen vaikutusta voiton määräytymiseen ei tietävin tai taitavinkaan pelaaja voi poissulkea.

Loot boxit sisältävät eriarvoisia virtuaalisia tavaroita. Loot boxin sisältöä ei paljasteta ennen loot boxin avaamista. Pelaaja ei voi näin ollen tietää ennalta, mitä avattava loot box sisältää, ja vaikuttaa olevan täysin sattumanvaraista, mitä tavaroita pelaaja saa haltuunsa.

Rahanarvoinen voitto

Arpajaisten kolmantena keskeisenä tunnusmerkkinä on rahanarvoinen voitto. Lain esitöiden mukaan rahanarvoisena voittona pidetään rahaa, rahan vaihdettavissa olevia pelimerkkejä ja voittotositteita, tavaraa tai tavaraan taikka palveluihin vaihdettavia lahja- tai ostokortteja.

Loot boxien osalta on tarkasteltava, muodostaako pelaajan sattumanvaraisesti saama tavara rahanarvoisen voiton. On huomattava, että pelaaja ei voi yleensä vaihtaa virtuaalista tavaraa rahaksi suoraan videopelialustalta. Rahaksi vaihtaminen onnistuu internetin kauppapaikoissa, jotka ovat kolmansien tahojen ylläpitämiä.

Vaikka virtuaalista tavaraa ei voida muuttaa rahaksi suoraan videopelialustalla, rahanarvoisuuden kriteeri näyttäisi täyttyvän, mikäli tavara on vaihdettavissa rahaksi videopelin ulkopuolella. Tämän puolesta puhuu myös se seikka, että videopelin julkaisija mahdollistaa teknisesti virtuaalisella tavaralla kaupankäynnin eli sen muuttamisen rahaksi jälkimarkkinoilla.

Esimerkiksi videopelissä Counterstrike: Global Offensive (CSGO) loot boxista saatu virtuaalinen tavara on ensin pelaajan hallussa kyseisen pelin videopelialustan Steamin asiakaskohtaisella tilillä, nk. tavaraluettelossa. Rahaksi muuttaminen edellyttää internetissä toimivien kyseisen pelin virtuaalisten tavaroiden kaupankäyntiin erikoistuneiden sivustojen käyttöä. Näitä sivustoja kutsutaan tässä kolmansiksi kauppapaikoiksi. Virtuaalisen tavarantoiminnan muuttaminen rahaksi tapahtuu käytännössä siten, että pelaaja asettaa myynti-ilmoituksen kolmannen kauppapaikan palvelussa tietyistä tavaroista. Tavarantoiminnan myyntiin asettamisen vahvistamiseksi kyseisen palvelun Steamissa sijaitseva tradebot käy pyytämässä myyjältä Steam-sovelluksen sisällä myytävää tavaraa käyttäen pelaajalta-pelaajalle vaihtoikkunaa. Tällöin tavara siirtyy tradebotin tilille ja tavaroiden myynti-ilmoitus näkyy kolmannella kauppapaikalla. Ostaja ostaa myydyin tavarantoiminnan myynti-ilmoituksen perusteella, ja lisää tavarantoiminnan ostoskoriin kolmannella kauppapaikalla. Raha liikkuu ostajalta kolmannelle kauppapaikalle, joka tilittää maksun myyjälle eli pelaajalle veloitetuun myyntipalkkioon itselleen. Virtuaalinen tavara ei missään vaiheessa poistu Steamista, vaan tavarantoiminnan hallinta siirtyy ostajalle kolmannen kauppapaikan tradebotin välityksellä.

Johtopäätökset

Poliisihallituksen arpajaishallinnon näkemyksen mukaan loot boxeja sisältävän videopelin tietyt toiminnallisuudet vaikuttavat täyttävän arpajaisen määritelmän muodostuen siten arpajaislain vastaisiksi mikäli:

1. loot boxin avaaminen voidaan tehdä kokonaan tai osittain maksamalla muulla kuin pelaamalla hankitulla pelin sisäisellä valuutalla
2. pelaaja ei ennalta tiedä loot boxin sisältöä
3. loot boxeista saatavia tavaroita voidaan vaihtaa rahaksi joko videopelin julkaisijan omilla tai kolmansien tahojen ylläpitämillä kauppapaikoilla JA
4. videopelin julkaisijalla tai muulla toimijalla ei ole arpajaislain mukaisia edellytyksiä tavara-arpajaislupan saamiseen (käytännössä videopelin julkaisija tai muu kaupallinen yhteisö ei voi saada tavara-arpajaislupaa)

Arpajaishallinnon näkemyksen mukaan videopelien loot boxeja sinänsä ei ole tarpeen kieltää, vaan puuttua ainoastaan yllä mainittuihin mekanismeihin. Mikäli loot boxin avaaminen tapahtuu ainoastaan pelaamalla, pelaaja tietää ennalta loot boxin sisällön tai vastiketta vastaan hankittuja tavaroita ei voi vaihtaa rahaksi, arpajaisen määritelmä ei täyty.

Valve Corporation, joka on mm. Counterstrike: Global Offensive (CS:GO) videopelin julkaisija ja jonka videopelialusta Steam on, kieltää säännöissään tavaroiden kaupankäynnin kolmansilla kauppapaikoilla, mutta kuitenkin on mahdollistanut sen teknisesti. Näin ollen tällaista yhtiön ja pelaajan välistä ehtoa ei tarvitse ottaa huomioon arvioitaessa videopelin tarjoajan vastuuta kokonaisuudesta.

Edellä kuvattu mahdollisuus muuttaa loot boxeihin liittyviä virtuaalisia tavaroita rahaksi mahdollistaa myös tutkintailmoituksessa mainitun tilanteen, jossa voittamiaan esineitä voi käyttää panoksina ulkopuolisilla vedonlyöntisivustoilla (skins betting).

Arpajaishallintopäällikkö

Saaramia Varvio

Ylitarkastaja

Merja Tapalinen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 22.08.2018 klo 14:40. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.