Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

Neuvotteleva virkamies Elina Rydman
Neuvotteleva virkamies Jukka Tukia

30.4.2025

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi (HE 16/2025 vp)

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt sisäministeriön asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi (HE 16/2025 vp). Esitys koskee pääosin rahapelitoimintaa koskevan sääntelyn uudistamista.

Esityksen tavoitteet

Esityksellä toteutettaisiin hallitusohjelman mukainen rahapelijärjestelmän uudistus, jolla rahapelimarkkina avattaisiin osittain kilpailulle. Uudistuksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti ehkäistä ja vähentää rahapelihaittoja sekä parantaa kysynnän kanavoitumista lailla säänneltyyn ja valvottuun rahapelijärjestelmään.

Esityksen tavoitteena on rakentaa toimiva rahapelijärjestelmä tilanteessa, jossa nykyinen lakiin perustuva yksinoikeusjärjestelmä ja sen tarkoitus on vaarassa menettää merkityksensä verkkorahapelaamisen voimakkaan lisääntymisen ja järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen johdosta. Esityksen tavoitteena on löytää nykytilan haasteisiin vastaamiseksi ratkaisu, jossa rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen tähtäävä rajoittava sääntely olisi tasapainossa kanavointikykyä ja rahapelijärjestelmän houkuttelevuutta tukevien elementtien kanssa. Tällä tavoin säännellyn markkinan suhteellinen osuus kasvaisi merkittävästi nykytilanteeseen verrattuna ja olemassa olevaa rahapelikysyntää voitaisiin ohjata säänneltyyn ja valvottuun tarjontaan.

Esitykseen sisältyvät seuraavat keskeisimmät säännösehdotukset edellä mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Keskeisimmät säännösehdotukset

Veikkaus Oy:n osittainen monopoli ja kilpailtu toimilupamarkkina (rahapelilain 2, 3, 5, 6 ja 8 §)

Uudessa rahapelijärjestelmässä nykyisestä Veikkaus Oy:n monopolista luovuttaisiin osittain. Osa rahapeleistä kuuluisi jatkossakin Veikkaus Oy:n monopoliin ja osa vapautettaisiin kilpaillulle markkinalle. Lottopelit ja raaputusarvat, pelikasinotoiminta sekä rahapeliautomaatit jäisivät yksinoikeusmarkkinaan. Kilpaillulle markkinalle vapautettaisiin vedonlyönti sekä verkossa pelattavat kasinopelit, raha-automaattipelit ja rahabingo. Nykyiset totopelit sisältyisivät kilpailtuun markkinaan osana vedonlyöntipelejä. Rahapelien toimeenpanomuotojen yksityiskohtaiset määritelmät sisältyisivät ehdotetun rahapelilain 3 §:ään.

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Sisäministeriö PL 26 00023 Valtioneuvosto	Kirkkokatu 12 Helsinki	0295 480 171 +358 295 480 171	09 160 44635 +358 9 160 44635	kirjaamo.sm@gov.fi www.intermin.fi

Uudessa rahapelijärjestelmässä kaikki valtakunnassa tapahtuva rahapelien toimeenpano olisi toimiluvanvaraista. Myös rahapeleissä käytettävien peliohjelmistojen toimittaminen edellyttäisi toimilupaa. Veikkaus Oy:n yksinoikeudesta ei säädettäisi enää laissa, vaan Veikkaus Oy tarvitsisi toimiluvan myös monopoliin kuuluvien rahapelien toimeenpanoon. Uuden lainsäädännön myötä valtio voisi luopua osasta omistuksestaan Veikkaus Oy:ssä. Yhtiön tulisi kuitenkin olla valtion määräysvallassa. Valtion mahdollinen myöhempi päätös luopua osittain Veikkaus Oy:n osakkeista edellyttää eduskunnan suostumusta.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijalla olisi velvoite eriyttää sen mahdollinen muu taloudellinen toiminta yksinoikeustoimiluvan nojalla harjoitetusta rahapelitoiminnasta. Yksinoikeustoimiluvan nojalla toimeenpantaviin rahapeleihin ja muuhun samassa konsernissa harjoitettavaan rahapeliliiketoimintaan liittyvät pelisivustot, asiakasrekisterit ja pelitilit olisi myös pidettävä erillään (8 §).

Toimilupamenettely (rahapelilain 2 luku)

Toimilupatyypit, toimilupien myöntäminen ja hakijan edustaja (5–12 ja 16 §)

Rahapelejä saisi rahapelilain 2 §:n mukaan toimeenpanna ainoastaan sellainen oikeushenkilö tai luonnollinen henkilö, jolle on myönnetty yksinoikeustoimilupa tai rahapelitoimilupa. Ehdotetussa 5 §:ssä säädettäisiin yksinoikeustoimiluvasta ja 6 §:ssä rahapelitoimiluvasta. Yksinoikeustoimiluvan hakijalle myönnettäisiin erilliset toimiluvat raha-arpajaisten ja veikkauspelien sekä fyysisen kanavan rahapeliautomaattien ja kasinopelien toimeenpanoon. Kilpaillun markkinan rahapelitoimilupa olisi mahdollista myöntää koskemaan kaikkia rahapelitoimiluvan alaisuuteen kuuluvien rahapelien toimeenpanomuotoja, tai vain osaa niistä. Rahapeleissä käytettävien peliohjelmistojen toimittamiseen tarvittavasta peliohjelmistotoimiluvasta säädettäisiin 7 §:ssä.

Veikkaus Oy:n yksinoikeudesta säädetään nykyisin arpajaislaissa (1047/2001). Osittainen yksinoikeus rahapelien toimeenpanoon toteutettaisiin säätämällä rahapelilain 8 §:ssä erityisestä toimilupatyypistä ja sen myöntämisen edellytyksistä. Yksinoikeustoimilupa voitaisiin myöntää ainoastaan kirjanpitolain (1336/1997) mukaisessa valtion määräysvallassa olevalle osakeyhtiölle, jonka toimialana on rahapelien toimeenpano. Rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa voitaisiin 9 §:n mukaan myöntää elinkeinotoimintalaissa (565/2023) tarkoitetulle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle. Yksinoikeus-, rahapeli- ja peliohjelmistotoimiluvan myöntäminen edellyttäisi lisäksi muun muassa, että hakija on luotettava ja sopiva, mukaan lukien oikeushenkilön merkittävät omistajat ja toimiva johto.

Toimiluvanhakijoiden luotettavuutta ja sopivuutta arvioitaessa arvioitaisiin muun muassa hakijan sekä sen omistajien ja johdon rikostaustaa, taloudellista tilannetta ja lakisääteisten velvollisuuksien noudattamista (10 §). Jotta viranomainen voisi harkita toimiluvan myöntämisen edellytysten täyttymistä, tulisi hakemukseen liittää riittävät selvitykset hakijasta ja omistuksesta, johdosta sekä hakijan taloudellisista toimintaedellytyksistä, jos ne eivät ole jo viranomaisen käytössä (11 §). Yksinoikeustoimiluvan- ja rahapelitoimiluvanhaltijan tulisi toimittaa valvontaviranomaiselle jälkikäteisesti tieto toimiluvanhaltijan yritys- ja yhteisötunnuksesta (16 §). ETA-alueen ulkopuolelle sijoittautuneella rahapelitoimiluvanhaltijalla tulisi olla edustaja, jolla on kotipaikka ETA-alueeseen kuuluvassa valtiossa (12 §).

Toimilupien sisältö ja niiden voimassaolo (13 ja 14 §)

Yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvassa tulisi mainita toimiluvanhaltijan yksilöivä toimilupanumero, sallitut rahapelien toimeenpanomuodot ja toimiluvan voimassaoloaika (13 §). Peliohjelmistotoimiluvassa tulisi mainita ainoastaan toimiluvanhaltijan yksilöivä toimilupanumero ja toimiluvan voimassaoloaika (13 §). Yksinoikeustoimiluvat olisivat voimassa kymmenen vuotta, kun taas rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa olisivat voimassa enintään viisi vuotta (14 §). Toimiluvat olisivat maksullisia ja maksuilla katettaisiin lupamenettelystä viranomaiselle aiheutuvia kustannuksia. Toimilupahakemusmaksunperiminen ja suuruus perustuisi valtion maksuperustelakiin (150/1992) ja sen nojalla annettavaan asetukseen.

Toiminnan aloittaminen, kielto siirtää tai luovuttaa toimilupa sekä ilmoitusvelvollisuus ja toimiluvan muuttaminen (15, 17 ja 18 §)

Toimiluvanvaraisen toiminnan saisi aloittaa välittömästi sen jälkeen, kun toimilupa on myönnetty, jos toimiluvan voimassaoloajasta ei muuta johdu (15 §). Toimiluvanhaltijalla ei olisi oikeutta myydä tai muutoin luovuttaa rahapelien toimeenpanoon oikeuttava toimilupa tai peliohjelmistotoimilupa, ja niihin sisältyvät oikeudet kokonaan tai osittain toiselle (17 §). Toimiluvanhaltijalla olisi velvollisuus ilmoittaa valvontaviranomaiselle toimiluvanhaltijaan, sen toimintaan, omistukseen, johtoon ja taloudellisiin toimintaedellytyksiin liittyvistä olennaisista muutoksista (18 §). Muutoksista olisi ilmoitettava aina kirjallisesti.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan suorittama korvaus valtiolle (19 §)

Lain 19 §:ssä säädettäisiin yksinoikeustoimiluvanhaltijan velvollisuudesta suorittaa valtiolle markkinaehtoiseksi katsottava korvaus yksinoikeudesta. Korvaus olisi toimilupakohtainen ja sen suorittaminen olisi edellytys yksinoikeustoimiluvan voimassaololle. Laissa säädettäisiin korvauksen määräytymisen perusteista, korvauksen maksuaikataulusta, korvauksen määrän muuttamisesta sekä muutoksenhausta korvausta koskevaan valtioneuvoston päätökseen. Korvaus muodostuisi peruskorvauksesta ja vuosittaisesta suhteellisesta korvauksesta. Säätämällä erityisestä korvauksesta pyrittäisiin varmistamaan, ettei yksinoikeuden haltija saa yksinoikeuden seurauksena EU:n valtiontukisääntelyn piiriin kuuluvaa kilpailua vääristävää taloudellista etua.

Lain voimaantulo (rahapelilain 106 §)

Uusi rahapelilaki tulisi voimaan porrastetusti. Toimiluvan hakemista ja toimiluvan myöntämisen edellytyksiä, toimilupamenettelyyn liittyviä viranomaisen tiedonsaantioikeuksia ja yksinoikeustoimiluvasta valtiolle maksettavaa korvausta koskevat rahapelilain säännökset tulisivat voimaan vuoden 2026 alusta lukien. Uusi rahapelilaki tulisi pääosin voimaan 1.1.2027, jolloin toimiluvanvarainen rahapelitoiminta voisi käynnistyä siltä osin, kuin toimilupia olisi siinä vaiheessa myönnetty. Ehdotettu siirtymäaika on välttämätön, koska uusi rahapelilainsäädäntö edellyttää mittavia tietojärjestelmäuudistuksia ja muita toimenpiteitä toimilupa- ja valvontatoiminnan järjestämiseksi.

Lupa- ja valvontavirasto toimisi toimilupa- ja valvontaviranomaisena vuoden 2027 alusta alkaen. Poliisihallitus toimisi siihen saakka rahapelilain mukaisena toimilupaviranomaisena sekä valvoisi myös Veikkaus Oy:n arpajaislain nojalla yksinoikeudella harjoittamaa rahapelitoimintaa.

Velvollisuutta käyttää ainoastaan peliohjelmistotoimiluvanhaltijan peliohjelmistoja sovellettaisiin vuoden 2028 alusta alkaen. Peliohjelmistotoimiluvan hakeminen olisi mahdollista vuoden 2027 alusta lukien.

Myös muut ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan 1.1.2027. Laki elinkeinotulon verottamisesta annetun lain muuttamisesta tulisi kuitenkin voimaan 1.1.2026 samaan aikaan, kun uuden rahapelilain yksinoikeuskorvausta koskevan sääntelyn on tarkoitus tulla voimaan.

Rahapelien toimeenpano (rahapelilain 3 luku)

Laissa säädettäisiin arpajaislakia vastaavasti muun ohella rahapelaamisen 18 vuoden ikärajasta (24 §), pelaajien rekisteröinnistä ja henkilöllisyyden todentamisesta (20 §) sekä pakollisesta tunnistautumisesta (28 §).

Sähköisiä rahapelejä voisivat pelata vain sellaiset pelaajiksi rekisteröityneet luonnolliset henkilöt, jotka asuvat vakinaisesti valtakunnan alueella (21 §). Säännöksellä pyritään kunnioittamaan muun valtion tai alueen lainsäädännön alueellista soveltamisalaa siten, että lailla säädetty sähköisten rahapelien toimeenpano ei olisi ristiriidassa toisen valtion tai alueen lainsäädännön kanssa. Fyysisessä kanavassa pelejä voisivat pelata myös muut kuin valtakunnan alueella asuvat.

Arpajaislakiin verrattuna uutta sääntelyä olisi toimiluvanhaltijoille tuleva velvollisuus tarjota pelaajille näkymä pelaajan pelihistoriaan ja pelaajille tarjottava pelaamisen arviointityökalu (22 §) sekä hallitusohjelmassa tarkoitettu keskitetty peliestorekisteri (29 §). Pelaaja voisi valvontaviranomaisen peliestorekisteriin tekemällään ilmoituksella estää kaiken rekisteröitymistä edellyttävän pelaamisen eli kaikkien toimiluvanhaltijoiden toimeenpanemien rahapelien pelaamisen. Tämän lisäksi

toimiluvanhaltijan olisi mahdollistettava pelaajalle eston asettaminen toimiluvanhaltijan rahapeleihin peli- tai toimeenpanomuotokohtaisesti. Lisäksi toimiluvanhaltijan olisi mahdollistettava toimeenpanemiensa rahapelien pelaamisen estäminen siten, että esto tulisi voimaan välittömästi (niin sanottu paniikkinappula). Tällainen pelaamisen välitön esto olisi voimassa sen asettamista seuraavan vuorokauden loppuun.

Lakiin ei sisältyisi kaiken toimiluvanvaraisen tarjonnan yhteisesti kattavia pelaamista koskevia kulutusrajoja. Toimiluvanhaltijalla olisi velvollisuus varmistaa, että pelaaja asettaa pelitilin kautta pelattaville peleille toimiluvanhaltijakohtaisen pelaajan pankkitilin ja pelitilin välisen vuorokausi- ja kuukausikohtaisen rahansiirtorajan (30 §). Lakiin sisältyisi myös asetuksenantovaltuus säätää valtioneuvoston asetuksella toimiluvanhaltijakohtaisista enimmäistappiorajoista, jotka koskisivat laissa mainittuja korkean pelihaittariskin sisältäviä rahapelejä. Yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan tulisi tarvittaessa asettaa pelaamiselle määrällisiä ja ajallisia rajoituksia sekä tarjota pelaajille mahdollisuus itse asettaa kyseisiä rajoituksia (31 ja 32 §).

Lakiin sisältyisi asetuksenantovaltuudet säätää sisäministeriön asetuksella rahapelien ominaisuuksia koskevista rajoituksista (31 ja 32 §). Yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapelien toimeenpanosta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (31 §). Lisäksi yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapelien pelisäännöistä säädettäisiin arpajaislakia vastaavalla tavalla sisäministeriön asetuksella (31 §).

Laissa säädettäisiin toimiluvanhaltijoiden huolenpitovelvollisuudesta eli velvollisuudesta seurata pelaamista ja suojella pelaajia rahapelihaitoilta sekä omavalvontasuunnitelmasta ja toimiluvanhaltijan oikeudesta käsitellä henkilötietoja (34–36 §). Lisäksi laissa säädettäisiin pelaajille rahapelien toimeenpanon yhteydessä annettavista tiedoista (37 §). Näitä tietoja olisivat muun muassa rahapelin hinta, voiton todennäköisyys ja rahapelin haittariski. Lakiin sisältyisi edelleen myös kielto pelata velaksi, tarjota ilmaispelejä ja alennuksia (25 §). Uutta sääntelyä olisi muiden hyödykkeiden ja bonuspelirahan tarjoaminen, jotka olisi rajoitettu asiakassuhteen ajalle (26 §), sekä ulkopuolisen tarkastuslaitoksen tekemä pelijärjestelmien ja arvontalaitteiden luotettavuuden varmistaminen (44 §). Laki edellyttäisi uutena toimenpiteenä myös, että toimiluvanhaltijoilla olisi menettelytavat erilaisten väärinkäytösten havaitsemiseksi ja pelaajien yhteydenottojen käsittelemiseksi (48 ja 49 §).

Lakiin sisältyisi arpajaislakia vastaavat säännökset rahapeliautomaattien sijoittelusta ja automaatteja koskevasta omavalvonnasta (38 §). Automaattien enimmäismäärästä säädettäisiin voimassa olevan lain tavoin valtioneuvoston asetuksella (31 §). Toimiluvanhaltija voisi tehdä kansainvälistä yhteistyötä toisen rahapeliyhtiön kanssa valvontaviranomaisen luvalla (43 §).

Rahapelien markkinointi ja sponsorointi (rahapelilain 4 luku)

Uusi lainsäädäntö mahdollistaa hallitusohjelman mukaisesti myös sellaisten rahapelien markkinoinnin, joita Veikkaus Oy ei ole voinut voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti markkinoida niihin sisältyvän korkean rahapelihaittariskin vuoksi.

Toimiluvanhaltijan tulisi varmistaa, että sen markkinointi on määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista (51 §). Toimiluvanhaltijat saisivat markkinoida rahapelejä ja yhtiötään tietyin sisällöllisin laissa säädetyin rajoituksin eri kanavissa ja tapahtumissa. Voimassa olevan lain tavoin laki sisältäisi luettelon sellaisista markkinointikeinoista ja -tavoista, joiden voidaan katsoa edistävän rahapelihaittoja aiheuttavaa pelaamista ja jotka eivät siksi olisi sallittua markkinointia (52 §). Kiellettyä markkinointia olisi esimerkiksi rahapelaamisen ihannointi, myönteisen kuvan antaminen runsaasta rahapelaamisesta, rahapelaamisen arkipäiväistäminen, rahapelaamisen esittäminen ratkaisuksi henkilön taloudellisiin ongelmiin tai vaihtoehdoksi työnteolle tai rahapelaamisen kuvaaminen riskittömäksi.

Rahapelejä saisi markkinoida televisio- ja radiotoiminnassa, urheilutapahtumissa ja muissa yleisötapahtumissa, painetussa mediassa ja painettua mediaa vastaavassa sähköisessä julkaisussa sekä pelipisteissä (51 §). Toimiluvanhaltija saisi markkinoida rahapelejä myös omilla verkkosivuilla ja omissa sosiaalisen median kanavissa. Niin sanottu vaikuttajamarkkinointi sekä kumppanuusmarkkinointi (affiliaattimarkkinointi) ei olisi sallittua (51 ja 52 §). Sponsoroitava henkilö tai joukkue saisi kuitenkin tuoda esille sponsoroivan rahapeliyhtiön logon myös omissa kanavissaan. Sponsoroinnissa ei saisi tuoda esiin rahapelejä (56 §).

Ulkomarkkinointi olisi kiellettyä sellaisten rahapelien osalta, joihin liittyy korkea pelihaittariski (51 §). Rahapeliyhtiöiden brändimarkkinointi olisi ulkomarkkinoinnissa sallittua. Rahapelitoimiluvanhaltijan ulkomarkkinointia ei kuitenkaan saisi olla varhaiskasvatuksen järjestämispaikan, esi- tai perusopetuksen järjestämispaikan, toisen asteen oppilaitoksen, apteekin, terveydenhuollon toimintayksikön tai päihdehuollon yksikön läheisyydessä.

Kuten nykyisinkin, Veikkaus Oy ei saisi markkinoida yksinoikeuteen jääviä fyysisiä rahapeliautomaatteja, kasinopelejä ja näiden pelipaikkoja (51 §). Näiden rahapelien markkinointi olisi sallittua ainoastaan valvotuissa pelisaleissa ja pelikasinoissa, joihin kyseiset rahapelit on sijoitettu. Rahapelien pelipaikkojen sijainnista ja aukiolosta olisi kuitenkin sallittua antaa tietoa.

Markkinoinnin kohdistaminen alaikäisille olisi voimassa olevan lain tavoin kiellettyä, eikä rahapelejä saisi markkinoida alaikäisille suunnatuissa ohjelmissa, julkaisuissa tai tapahtumissa (53 §). Rahapeliyhtiöt eivät saisi myöskään tehdä sponsorointisopimuksia alle 18-vuotiaiden kanssa tai koskien alle 18-vuotiaiden tapahtumia tai kilpailuja (56 §). Sponsoroivan rahapeliyhtiön olisi varmistettava, ettei sen logoja eikä pelituotteiden tai - palvelujen nimiä esiinny alle 18-vuotiaiden käyttöön tarkoitetuissa tuotteissa tai palveluissa. Lakiin sisältyisi säännökset myös suoramarkkinointikiellosta (54 §). Suoramarkkinointia saisi kohdistaa ainoastaan nimenomaisen suostumuksen siihen antaneelle henkilölle.

Markkinoinnin tulisi aina sisältää tieto rahapelaamisen ikärajasta sekä siitä, mistä saa tietoa pelaamisen hallinnan välineistä ja rahapeliongelmiin apua tarjoavista palveluntuottajista (55 §). Markkinoinnin tulisi lisäksi sisältää tieto myönnetystä toimiluvasta ja valvontaviranomaisesta lukuun ottamassa radiomainontaa.

Rahapelitoiminnan ja markkinoinnin valvonta (rahapelilain 5–8 luku)

Rahapelilain mukaisena valvontaviranomaisena toimisi uusi, osana valtion aluehallintouudistusta (HE 13/2025 vp) perusteilla oleva Lupa- ja valvontavirasto (57 §). Valvontaviranomaiselle esitetään monipuolisia toimivaltuuksia ja tiedonsaantioikeuksia rahapelitoiminnan ja markkinoinnin valvomiseksi. Valvontaviranomainen toimisi toimilupa- ja valvontarekisterin pitäjänä (58 §). Valvontaviranomaisen tulisi pitää yleisessä tietoverkossa saatavilla luetteloa yksinoikeustoimiluvanhaltijoista, rahapelitoimiluvanhaltijoista ja peliohjelmistotoimiluvanhaltijoista (59 §). Laissa säädettäisiin yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan vuosittaisesta raportointivelvollisuudesta valvontaviranomaiselle (68 §). Raportointivelvollisuus olisi keskeinen osa toimiluvanhaltijoiden toiminnan jälkikäteistä valvontaa. Voimassa olevaan arpajaislakiin nähden uutena valvonnallisena keinona laissa säädettäisiin myös toimiluvanhaltijan tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuudesta (69 §).

Valvontaviranomainen voisi arpajaislain sääntelyä vastaavasti tehdä toimiluvanhaltijoihin kohdistuvia tarkastuksia (67 §), ja kieltää sekä rahapelijärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden että toimiluvanhaltijoiden lainvastaisen rahapelitoiminnan ja markkinoinnin (75 ja 76 §). Kryptovarojen käyttö olisi kielletty rahapelaamisessa (75 §). Kryptovarojen käytön kielto mahdollistaisi valtakunnassa tapahtuvan tai sinne suunnatun kryptokasinotoiminnan markkinoinnin kieltämisen. Uutta sääntelyä olisi valvontaviranomaisen toimivaltuus antaa määräyksiä lainvastaisen verkkosisällön poistamiseksi sekä julkistaa rikemaksun ja seuraamusmaksun määräämistä koskeva päätös, toimiluvan peruuttamista koskeva päätös, ja rahapelin toimeenpanon tai markkinoinnin kieltämistä koskeva päätös (78 ja 92 §). Valvontaviranomainen valvoisi rahapelitoimintaa myös teknisen valvonnan keinoin (45 §). Valvontaviranomainen voisi määrätä viranomaispäätösten tehosteeksi uhkasakon (68, 71, 76 ja 78 §). Viimesijaisena keinona toimiluvanhaltijoiden mahdolliseen lainvastaiseen toimintaan puuttumiseksi laissa säädettäisiin myös toimiluvan peruuttamisesta (79 §). Peruuttamisedellytykset olisivat osin pakottavia ja osin harkinnanvaraisia. Valvontaviranomaisen tulisi tehdä ilmoitus rikoslain 17 luvun rahapelirikosta koskevan 16 a §:n ja arpajaisrikosta koskevan 16 b §:n 7 ja 8 kohdassa tarkoitetusta teosta tai laiminlyönnistä poliisille esitutkintaa varten (60 §).

Valvontaviranomaisella olisi oikeus saada toimiluvanhakijalta ja toimiluvanhaltijalta toimilupa- ja valvontatehtäviensä suorittamiseksi ja rahapelitoiminnan tilastoimiseksi salassapitosäännösten estämättä ja maksutta säännöksessä rahapelilaissa tyhjentävästi yksilöidyt tarpeelliset tiedot (63 §). Laissa säädettäisiin myös valvontaviranomaisella oikeudesta saada toiselta viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta välttämättömiä tietoja toimiluvan myöntämistä koskevien edellytysten arvioimiseksi ja tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvomiseksi (64 §). Laissa olisi myös säännökset valvontaviranomaisen oikeudesta luovuttaa tietoja toiselle viranomaiselle (65 §).

Laissa säädettäisiin nykysääntelyä vastaavan kaltaisesti lainvastaisen rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin johdosta määrättävästä seuraamusmaksusta (84–90 §), ja uutena hallinnollisena seuraamuksena rikemaksusta (80–83 §). Seuraamusmaksun määräämisen perusteena olisi muu kuin vähäisenä pidettävä rahapelilain rikkominen. Rikemaksu voitaisiin määrätä vähäisemmästä rikkeestä ja se olisi euromäärältään seuraamusmaksua alhaisempi.

Toimiluvanhaltijoilta perittäisiin vuosittainen valvontamaksu (70–74 §). Yksinoikeustoimilupien osalta perittäisiin erilliset ja eri suuruiset kiinteät valvontamaksut. Rahapelitoimiluvanhaltijoiden valvontamaksun suuruus olisi porrastettu pelikatteen mukaisesti. Peliohjelmistotoimiluvasta perittäisiin kaikille samansuuruinen kiinteä valvontamaksu.

Rahanpesun ja kilpailumanipulaation torjunta

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettuun lakiin (444/2017), jäljempänä *rahanpesulaki*, tehtäisiin uuteen rahapelijärjestelmään siirtymistä edellyttävät muutokset. Rahanpesulakia sovellettaisiin kaikkiin yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvanhaltijoiden toimeenpanemiin rahapeleihin (1 luvun 2 ja 3 §). Rahanpesulakia ei sovellettaisi peliohjelmistotoimiluvanhaltijaan. Yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvanhaltijoiden tulisi rahanpesulaissa säädetyin tavoin muun muassa tunnistaa asiakkaansa ja todentaa heidän henkilöllisyytensä, seurata tavallisuudesta poikkeavia liiketoimia ja tehdä epäilyttävistä liiketoimista rahanpesuilmoituksia.

Yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvanhakijan tulisi liittää toimilupahakemukseen selvitys rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnasta annettujen säännösten mukaisten asiakkaan tuntemista, selonotto- ja ilmoitusvelvollisuutta, riskiarviota ja riskienhallintamenetelmiä koskevien velvollisuuksien noudattamisesta. Hakemukseen tulisi lisäksi liittää selvitys kilpailumanipulaation torjunnan menettelyistä ja toimenpiteistä (11 §). Yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvanhaltijoiden tulisi tarjota pelaajille helppo ja selkeä menettely mahdollisista väärinkäytöksistä, kuten rahapelien toimeenpanoa koskevien säännösten tai sopimusehtojen rikkomisesta tai kilpailumanipulaatiosta, ilmoittamiseksi (48 §).

Rahapelihaittojen torjumiseksi ja erilaisten väärinkäytösten estämiseksi rahapelilaissa säädettäisiin vedonlyöntipelejä koskevista rajoituksista. Vedonlyönnin kohteena ei saisi esimerkiksi olla kilpailu, johon voi liittyä merkittävä riski väärinkäytöksistä, eikä kilpailun, turnauksen tai lajin sääntöjen rikkominen tai rikkomisesta seuraava rangaistus (27 §). Kilpailumanipulaation torjumiseksi laissa säädettäisiin myös rahapelitoimiluvanhaltijan velvollisuudesta viipymättä sulkea vedonlyöntikohde ja ilmoittaa valvontaviranomaiselle, jos se havaitsee epäsäännöllistä tai epäilyttävää vedonlyöntiä (48 §). Toimiluvanhaltijoiden tulisi osana vuosittaista raportointivelvollisuutta toimittaa valvontaviranomaiselle selvitys epäsäännöllisestä tai epäilyttävästä vedonlyönnistä toimiluvanhaltijan vedonlyöntikohteissa, epäillyistä ja todetuista kilpailumanipulaatiotapauksista sekä kilpailumanipulaation torjuntatoimenpiteistä (68 §).

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan pelihaittatyö ja valtionavustukset (rahapelilain 9 ja 10 luku)

Sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänä olisi arpajaislain mukaisesti seurata, tutkia ja arvioida rahapelihaittoja sekä kehittää niiden ehkäisyä ja hoitoa. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, jäljempänä *THL*, hoitaisi tätä tehtävää sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti (98 §). THL toimisi tässä tarkoituksessa myös pelihaittarekisterin rekisterinpitäjänä (99 §). Pelihaittarekisterissä käsiteltäisiin pitkälti samoja tietoja kuin ehdotetussa toimilupa- ja valvontarekisterissä (58 §).

Sosiaali- ja terveysministeriö ja THL käsittelisivät 98 §:n mukaisten tehtävien suorittamiseksi tietoja, joita koskevasta tiedonsaantioikeudesta säädettäisiin 100 ja 101 §:ssä. THL:llä olisi oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi toimiluvanhaltijoilta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä laissa tyhjentävästi luetellut tarpeelliset tiedot. STM voisi saada tiedot THL:ltä.

Rahapelilaissa säädettäisiin valtionavustuksista pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen. Valtionavustuksia voitaisiin myöntää lakisääteisiä palveluja täydentävien sähköisten, anonyymien pelihaittapalveluiden toimintaan, pelihaittoja vähentävän alueellisen työn kehittämiseen ja pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukevaan tieteelliseen tutkimukseen (94 §). THL toimisi valtionapuviranomaisena eli se vastaisi muun muassa hakujen toteuttamisesta, avustusten myöntämisestä sekä avustusten käytännön seurannasta ja valvonnasta (95 §).

Pelihaittatyö rahoitettaisiin uudessa rahapelijärjestelmässä budjettivaroista siten, että sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan perustettavalta uudelta pelihaittatyön momentilta rahoitettaisiin osa menoista ja osa katettaisiin THL:n toimintamenomomentilta.

Verotus

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi arpajaisverolakia (552/1992), tuloverolakia (1535/1992), elinkeinotulon verottamisesta annettua lakia (360/1968) ja arvonlisäverolakia (1501/1993). Lisäksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettuun lakiin (1346/1999) tehtäisiin välttämättömät teknisluonteiset muutokset.

Suomessa myönnetyn toimiluvan perusteella Suomessa pelattavaksi tarjotut rahapelit saatettaisiin arpajaisveron alaiseksi. Arpajaisverokanta nousisi rahapelien osalta 12 %:sta 22 %:iin pelikatteesta. Eri rahapelien toimeenpanomuotojen verokanta olisi yhtenäinen, mikä muun muassa selkeyttäisi verotusta. Tavaravoittoarpajaisten verokantoihin ei tehtäisi muutoksia (5. lakiehdotus).

Rahapeliyhteisöjen verovapautta koskeva tuloverolain 21 c § ehdotetaan kumottavaksi. Veikkaus Oy:n ja Ålands Penningautomatföreningin, jäljempänä *PAF*, yksinoikeuden nojalla harjoittama rahapelitoiminta ei olisi enää tuloverosta vapaata, vaan ne siirtyisivät normaalin yhteisöverotuksen piiriin tältäkin osin. Tuloverokohtelu olisi näin ollen yhtenäistä yksinoikeuden ja kilpaillun markkinan osalta.

Tuloverotus kohdistettaisiin uuden rahapelijärjestelmän ulkopuolisiin rahapelivoittoihin siten, että pelaajan veronalaista tuloa olisi myös voitot rahapeleistä, joita tarjotaan pelattavaksi Suomessa ilman toimilupaa. Tuloverosta vapaita olisivat nykytilanteen mukaisesti voitot esimerkiksi ETA-alueella toimeenpannuista rahapeleistä, kun niitä ei tarjota pelattavaksi Suomeen. Voittojen verovapauteen ei vaikuttaisi se, ovatko ne kertyneet satunnaisesta vai tulonhankkimistarkoituksessa harjoitetusta pelaamisesta (85 §).

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 49 §:n mukaisesti Ahvenanmaan maakunnalle palautetaan vuosittain verotasoituksena valtion varoista maksetut yhteisöveron ja arpajaisveron rahamäärät.

Laki arpajaislain muuttamisesta ja rikoslaki

Ehdotetun uuden rahapelilain johdosta arpajaislaissa säädettäisiin jatkossa ainoastaan tavaravoittoarpajaisten toimeenpanosta ja valvonnasta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi niitä arpajaislain pykäliä, jotka koskevat sekä rahapelejä että tavaravoittoarpajaisia. Lisäksi arpajaislaista kumottaisiin sellaiset pykälät, jotka koskevat pelkästään rahapelejä. Tavaravoittoarpajaisia koskeviin säännöksiin ei pääsääntöisesti ehdoteta tehtävän sisällöllisiä muutoksia.

Rikoslain (39/1889) 17 luvun rahapelirikosta koskevaan 16 a §:ään ja arpajaisrikosta koskevaan 16 b §:ään tehtäisiin uuden rahapelilain johdosta välttämättömät muutokset. Rangaistusasteikkoihin ei ehdoteta muutoksia. Arpajaisrikoksen soveltamisala muuttuisi osin voimassa olevaan lakiin nähden. Tavaravoittoarpajaisia koskevat säännökset vastaisivat voimassa olevaa sääntelyä lukuun ottamatta 2 kohtaa, josta poistettaisiin maininta muusta kuin 16 a §:ssä tarkoitetusta tavasta. Rikoslakiin ehdotettuja muutoksia käsitellään tarkemmin jäljempänä kohdassa esityksen suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys.

Uudistuksen arvioiduista vaikutuksista

Esityksen tavoitteena on ollut löytää sääntelyratkaisu, jossa rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen tähtäävä rajoittava sääntely olisi tasapainossa kanavointikykyä ja rahapelijärjestelmän houkuttelevuutta tukevien elementtien kanssa. Rahapelihaittoihin, kanavointiasteeseen ja valtion tuloihin vaikuttaa ennen kaikkea sääntelyn muodostama kokonaisuus, ei niinkään yksittäiset toimenpiteet.

Uudistuksella olisi vaikutuksia rahapeliyhtiöihin, peliohjelmistotoimittajiin, rahapelaajiin, valtiontalouteen, valvontaviranomaiseen, rahapelihaittoihin ja niiden seuranta- ja ehkäisytyöhön, mediaan ja tapahtumateollisuuteen sekä urheilusektoriin. Rahapelijärjestelmän avautuessa osin kilpailulle toimiluvanhaltijoiden määrän arvioidaan nousevan useisiin kymmeniin.

Uudistuksen arvioidaan altistavan väestöä rahapelien laajenevalle tarjonnalle ja näkyvyydelle ja siirtävän entisestään rahapelaamista nettiin ja korkeamman riskin rahapeleihin. Esityksessä on arvioitu, että rahapelien markkinointi tulee uudistuksen seurauksena todennäköisesti lisääntymään. Asiantuntija-arvioiden mukaan lakiesitykseen valituilla ratkaisuilla voisi olla rahapelihaittoja lisäävää vaikutusta. Toisaalta uudistus antaisi mahdollisuuden ulottaa sääntelyä valtaosaan rahapelaamista ja mahdollistaa haittojen torjuntaan vaikuttamisen nykyistä suuremmassa osassa rahapelaamista.

Nykyisin valtion saamat tulot koostuvat Veikkaus Oy:n valtiolle tilittämästä voitosta ja yhtiön maksamasta arpajaisverosta. Julkisen talouden suunnitelman mukaan Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan tuottojen ja arpajaisverotuoton määrä on nykyjärjestelmässä noin 700 miljoonaa euroa vuodessa. Valtion tulomekanismit muuttuisivat uudessa rahapelijärjestelmässä. Tulot muodostuisivat jatkossa Veikkaus Oy:n maksamasta osingosta, yhtiön yksinoikeustoimiluvasta valtiolle maksamasta korvauksesta sekä toimiluvanhaltijoiden maksamasta arpajaisverosta ja yhteisöverosta. Valtion tulojen määrän kehittymisestä ei ole mahdollista tehdä tarkkaa arvioita, sillä tulojen määrään vaikuttavat muun muassa yksinoikeudella toimivan Veikkaus Oy:n liiketoiminnan kehitys ja uuden järjestelmän kanavointiaste ja rahapelaamisen määrän kehitys. Valtion tulot voisivat myös laskea nykyisestä. Valtiovarainministeriön arvioiden perusteella uuden järjestelmän valtiolle vuosittain tuottamien tulojen on arvioitu asettuvan 570–760 miljoonan euron välille riippuen edellä mainituista tulon muodostukseen vaikuttavista tekijöistä. Valtion tulot laskisivat tästä yksinoikeustoimiluvan 10 vuoden toimilupakauden loppua kohden, kun Veikkaus Oy ei maksaisi enää yksinoikeuskorvauksen peruskorvausta. Uudistuksen alkuvaiheessa valtion tulot olisivat edellä mainittuja arvioita suuremmat Veikkaus Oy:n valtiolle maksaman yksinoikeuskorvauksen vuoksi.

Uudistuksen arvioidaan vähentävän Veikkaus Oy:n markkinaosuutta. Jos valtio päättäisi myöhemmin myydä osan Veikkaus Oy:stä, tällä olisi pidemmällä aikavälillä valtion vuosittaisia tuloja vähentävää vaikutusta. Uudistus voisi jossain määrin kasvattaa rahapelimarkkinan kokoa, millä olisi myönteisiä taloudellisia vaikutuksia valtion tulojen ja rahapeliyhtiöiden kannalta. Samalla se olisi kuitenkin riski rahapelihaittojen ja niistä aiheutuvien yhteiskunnallisten kustannusten näkökulmasta.

Uudistuksen myötä erilaisten väärinkäytösten ja rikosten riski voisi jossain määrin kasvaa, esimerkiksi rahanpesun ja kilpailumanipulaation osalta. Esitykseen sisältyy kuitenkin useita säännösehdotuksia rahapelaamiseen mahdollisesti liittyvien väärinkäytösten havaitsemiseksi, estämiseksi sekä niihin puuttumiseksi.

Viranomaistehtävät muuttuisivat luonteeltaan ja viranomaiselle tulisi myös kokonaan uusia tehtäviä. Tehtävien määrä ja siten myös resurssitarpeet lisääntyisivät nykyisestä. Tavoitteena on, että jatkossa lupa- ja valvontaviranomaisen tehtävistä aiheutuvat kustannukset katettaisiin toimiluvanhaltijoilta perittävillä hakemus- ja valvontamaksuilla. Budjettirahoitusta tullaan kuitenkin tarvitsemaan uudistuksen toimeenpanovaiheessa ja mahdollisesti myös myöhempinä vuosina.

Esityksen suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Toimilupajärjestelmä (rahapelilain 1 § ja 2 luku)

Ehdotettu rahapelilaki perustuisi rahapelien toimeenpanoon ja peliohjelmistojen toimittamiseen liittyvän elinkeinonharjoittamisen luvanvaraisuudelle. Rahapelilain lähtökohtana olevan toimilupajärjestelmän tarkoituksena olisi voimassa olevan arpajaislain tavoin taata rahapeleihin osallistuvien oikeusturva, estää rahapeleihin liittyvät väärinkäytökset ja rikokset sekä ehkäistä ja vähentää rahapelihaittoja. Toimilupajärjestelmällä pyrittäisiin osaltaan varmistamaan, että rahapeli- ja peliohjelmistotoimintaa harjoittavat toimijat kykenevät vastaamaan lainsäädännöllisistä velvoitteistaan, toimijoita voidaan valvoa ja mahdolliseen lainvastaiseen toimintaan voidaan tehokkaasti puuttua.

Rahapelitoiminnassa ja siihen välittömästi liitännäisessä peliohjelmistotoiminnassa on kyse elinkeinovapauden näkökulmasta sellaisesta erityislaatuisesta taloudellisesta toiminnasta, jonka toimiluvanvaraistamista on pidettävä perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön mukaisesti hyväksyttävänä oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten estämiseksi, väestön terveyden turvaamiseksi ja sosiaalisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi (PeVL 23/2000 vp). Esityksellä mahdollistettaisiin toisaalta rahapelitoiminnan harjoittaminen nykyistä yksinoikeusjärjestelmän rajaamaa toimijapiiriä huomattavasti laajemmin, mikä edistäisi merkittävästi elinkeinovapautta. Ehdotetun sääntelyn katsotaan toteuttavan rahapelilain tarkoitusta oikeasuhtaisella tavalla.

Viranomaisen harkintavalta olisi toimiluvan myöntämisen osalta sidottu laissa säädettyihin tarkkarajaisiin edellytyksiin. Kaikkiin ehdotettuihin toimilupatyyppeihin sovellettavista hakijan luotettavuuteen ja sopivuuteen liittyvistä edellytyksistä säädettäisiin tyhjentävästi lain 10 §:ssä. Lain 11 §:ssä olisi puolestaan lueteltu tyhjentävästi ne liitteet ja selvitykset, jotka hakijan tulee toimittaa toimilupahakemuksessa. Toimilupahakemuksessa edellytettävien tietojen sisältö olisi määritelty sen mukaan, mitkä tiedot olisivat välttämättömiä luvan myöntämistä koskevien edellytysten täyttymisen arvioimiseksi. Ehdotetun lain 18 §:ssä säädettäisiin toimiluvanhaltijan ilmoitusvelvollisuudesta ja toimiluvan muuttamisesta. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin tarkkarajaisesti niistä tilanteista, joissa valvontaviranomainen voisi muuttaa toimiluvan sisältöä.

Toimiluvan myöntämisen edellytyksiä, toimilupahakemuksen sisältöä ja toimiluvan muuttamista koskevien säännösten voidaan arvioida täyttävän edellytykset lupaharkintaa koskevan sääntelyn avoimuudesta, ennustettavuudesta ja tarkkarajaisuudesta. Rahapeli- ja ohjelmistotoimilupia koskevat säännökset olisivat oikeasuhteisia sekä myös syrjimättömiä, koska toimiluvan myöntämistä ei olisi rajoitettu hakijan oikeudellisen luonteen tai sijoittautumisvaltion osalta. Esitykseen ei sisältyisi myöskään säännöksiä toimilupien määrällisestä rajoittamisesta kilpaillulla rahapelimarkkinalla. Ehdotetussa laissa ei säädettäisi myöskään viranomaiselle toimivaltaa asettaa toimilupaan ehtoja tai rajoituksia.

Yksinoikeusjärjestelmän osittainen säilyttäminen (rahapelilain 5 ja 6 §)

Ehdotetussa rahapelilaissa osa rahapelien toimeenpanomuodoista jäisi Veikkaus Oy:n yksinoikeuteen (5 §) ja osa avattaisiin kilpaillulle markkinalle (6 §). Kilpaillulle markkinalle avattaisiin niiden rahapelien toimeenpanomuodot, joihin suuntautuu voimakasta yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisten rahapeliyhtiöiden tarjontaan kohdistuvaa kysyntää. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella elinkeinovapaudesta ei voida katsoa seuraavan lähtökohtaista estettä säätää tiettyihin rahapelimuotoihin sovellettavasta yksinoikeudellisesta toimilupajärjestelmästä. Yksinoikeustoimilupa voitaisiin myöntää ainoastaan valtion määräysvallassa kirjanpitolain mukaisesti olevalle osakeyhtiölle, jonka toimialana on rahapelien toimeenpano (8 §).

Ehdotetun lainsäädännön tavoitteet voidaan yksinoikeustoimiluvan piiriin kuuluvien rahapelien kohdalla saavuttaa tehokkaimmin yksinoikeuden myötä. Yksinoikeuteen ehdotettavaksi jäävät rahapelien toimeenpanomuodot ovat sellaisia, joiden osalta ei ole voimakasta nykyisen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolista tarjontaa. Mikäli yksinoikeuden piiriin jätettävät rahapelit saatettaisiin kilpaillun toimilupajärjestelmän piiriin, saattaisi tämä vaikeuttaa rahapelitoiminnan sääntelyä ohjaavien tavoitteiden toteutumista, sillä todennäköisenä seurauksena olisi tällöin kyseisten rahapelien tarjonnan lisääntyminen sekä valtion olennaisesti heikommat edellytykset ohjata ja valvoa niiden toimeenpanoa. Näin ollen ehdotetulle sääntelyratkaisulle voidaan katsoa olevan elinkeinonvapauden rajoittamisen näkökulmasta hyväksyttävät perusteet. Arvioinnissa on otettu huomioon muun muassa rahapelien eri toimeenpanomuotojen luonne, niistä aiheutuvat osin erilaiset haittariskit sekä mahdollisuudet säännellä ja ohjata rahapelitoimintaa eri kanavissa. Vaikka esityksessä esitetään säilytettäväksi yksinoikeus osittain, esityksellä tosiasiallisesti vähennettäisiin elinkeinovapauteen puuttuvaa rajoitussääntelyä. Ehdotetun sääntelyn katsotaan olevan oikeasuhtaista tavoiteltuun päämäärään nähden.

Yksinoikeustoimiluvasta suoritettava korvaus (rahapelilain 19 §)

Ehdotetun yksinoikeuskorvauksen voidaan arvioida rinnastuvan valtiosääntöoikeudellisesti veroon. Korvaus määräytyisi yksinoikeustoimiluvan nojalla toimeenpantujen rahapelien tuottojen perusteella, eikä korvaus siten olisi sidottu valtiolle yksinoikeuden myöntämisestä aiheutuviin kustannuksiin tai perustuisi valtion maksuperustelakiin. Rahapelilakiin sisältyisi säännökset yksinoikeuskorvauksen suuruuden määräytymisen perusteista sekä korvauksen alentamisesta ja korottamisesta. Laissa säädettäisiin myös yksinoikeustoimiluvanhaltijan oikeudesta hakea valtioneuvoston päätökseen muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetetut edellytykset.

Rahapelien markkinointi ja sponsorointi (rahapelilain 4 luku)

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan mainontaan ja markkinointiin voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin sananvapauden ydinalueella. Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on rahapelihaittojen ehkäiseminen ja vähentäminen, minkä voidaan katsoa olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste rajoittaa rahapelien markkinointia ottaen huomioon

toiminnan erityisluonteen. Perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan arvioinut rahapelien markkinointiin kohdistuvia rajoituksia ja kieltoja (PeVL 15/2010 vp ja PeVL 46/2021 vp). Lain 51 §:ssä säädettäisiin pitkälti voimassa olevan arpajaislain säännöksiä vastaavasti siitä, missä rahapelejä saa markkinoida ja mitä pelejä saa markkinoida. Sääntelyä on joiltain osin tarkennettu. Uutena sääntelynä olisi muun muassa nettikasinopelien markkinoinnin vapauttaminen. Ehdotettu 52 §, jossa säädettäisiin kielletyistä markkinointikeinoista ja –tavoista, vastaisi pitkälti voimassa olevaa arpajaislakia. Ehdotetun 53 §:n mukainen alaikäisiin ja haavoittuvassa asemassa oleviin kohdistettavan markkinoinnin kieltoa koskeva sääntely vastaisi myös pääsääntöisesti nykytilaa. Sääntelyä ehdotetaan kuitenkin laajennettavaksi urheilutapahtumiin ja muihin yleisötapahtumiin, jotka on suunnattu alaikäisille. Lain 54 §:ssä ehdotettu suoramarkkinointikielto olisi uusi. Sponsorointia koskeva sääntely, joka sisältyisi ehdotetun lain 56 §:ään, olisi myös uutta. Lisäksi lain 4 §:n mukaista markkinoinnin määritelmää olisi täsmennetty ja lakiin ehdotetaan uutta säännöstä, jossa määriteltäisiin markkinoinnin kohdistaminen valtakuntaan. Rahapelilaissa kiellettäisiin myös muiden kuin rahapelilaissa tarkoitettujen, rahapelien toimeenpanoon oikeutettujen toimiluvanhaltijoiden rahapelien markkinointi (75 §). Sääntelyn lähtökohta vastaisi nykytilaa, jossa ainoastaan yksinoikeustoimijan toimeenpanemien rahapelien markkinointi on sallittu.

Merkityksellistä ehdotetun rahapelilain markkinointia koskevan sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta on se, että sääntelyssä ei ehdoteta asetettavaksi sananvapauden ennakollisia esteitä, vaan kyse on sananvapauteen sisältyvien oikeuksien rajoittamisesta jälkikäteiseen valvontaan perustuvan sääntelyn keinoin. Markkinointia koskevat rajoitukset eivät myöskään kohdistuisi kuluttajien väliseen omaehtoiseen viestintään. Sääntelyn voidaan katsoa täyttävän myös perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen ottaen erityisesti huomioon sen, että säännökset vastaavat hyvin pitkälti voimassa olevia perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä markkinoinnin rajoituksia.

Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa rajoittavan sananvapauden lisäksi elinkeinovapautta markkinointia ja mainontaa rajoittamalla. Voimassa olevassa arpajaislaissa on rajoitettu markkinointia sisällöllisesti ja siten, että ainoastaan Veikkaus Oy:n rahapelien markkinointi on sallittu. Ehdotettuun rahapelilakiin sisältyisi edellä kuvatusti vastaavan kaltaista markkinoinnin sisältöä koskevaa sääntelyä. Lisäksi ilman rahapelilain mukaista toimilupaa toimeenpantujen rahapelien markkinointi olisi kielletty. Toisaalta esityksellä mahdollistettaisiin uusien toimiluvanhaltijoiden rahapelien markkinointi. Elinkeinovapautta rajoittavan markkinointia koskevan sääntelyn voidaan katsoa olevan perusteltu esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi ja täyttävän perusoikeuksien rajoittamisen edellytykset.

Valvontamaksut (rahapelilain 6 luku)

Toimiluvanhaltijoilta perittävän valvontamaksun suuruuden määräytymisen perusteet riippuisivat toimilupatyypistä. Kilpaillun markkinan osalta toimijoiden maksettavaksi tulevien valvontamaksujen määrä olisi porrastettu siten, että valvontamaksu olisi suurempi niille toimijoille, joilla on suurempi pelikate. Valvontamaksua koskeva sääntely olisi uutta rahapelilainsäädännössä eikä perustuslakivaliokunta ole sitä näin ollen aiemmin arvioinut. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin arvioinut esimerkiksi Finanssivalvonnan valvontamaksua ja todennut, että se on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan vero (PeVL 28/2008 vp). Valvontamaksuja koskevat rahapelilain säännökset vastaisivat monilta osin Finanssivalvonnan valvontamaksusta annettua lakia (1209/2023).

Rahapelilakiin sisältyisi yksityiskohtaiset säännökset maksun määräytymisen perusteista, joihin ei sisältyisi valvontaviranomaisen harkintavaltaa. Lakiin sisältyisi myös säännökset valvontamaksun määräämisestä arviointiperusteella. Säännökset koskisivat ainoastaan tilanteita, joissa maksun määräämiseksi vaadittavia tietoja ei ole annettu lainkaan tai ne on annettu ilmeisen virheellisenä tai puutteellisena siten, että tiedot eivät voi olla maksun perusteena. Arviointi ei olisi viranomaisen vapaata harkintaa, vaan siinä on otettava huomioon kaikki käytettävissä oleva tieto pelikatteen suuruuteen vaikuttavista seikoista. Lakiin sisältyisi myös säännös viranomaisen velvollisuudesta kehottaa tietojen toimittamiseen. Laissa säädettäisiin myös valvontamaksun määräytymisestä, jos rahapelitoimiluvanhaltijalla ei olisi ollut toimilupaa valvontamaksun määräämistä edeltävänä vuonna. Lisäksi lakiin sisältyisi säännökset valvontamaksun alentamisesta. Lakiin sisältyisi täsmälliset perusteet maksun määräytymiselle ja valvontamaksun suuruuden täsmäyttämiselle toteutuneen pelikatteen mukaisesti.

Valvontatoimivaltuudet (rahapelilain 67 ja 78 §)

Valvontaviranomaisen tarkastusoikeudesta ehdotetaan säädettäväksi rahapelilain 67 §:ssä. Vastaavanlainen sääntely sisältyy voimassa olevaan arpajaislakiin. Tarkastus voitaisiin tehdä toimiluvanhaltijan ja asiamiehen tiloihin, tietojärjestelmiin ja toimintaan, jos tarkastus on välttämätöntä valvontatehtävän suorittamiseksi. Tarkastusoikeus ei ulottuisi kotirauhan piiriin kuuluvaan tilaan. Ehdotetun sääntelyn katsotaan olevan yhdenmukainen perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön kanssa.

Rahapelilain 78 §:ään sisältyvää poistomääräystä koskeva sääntely olisi rahapelitoiminnan näkökulmasta uutta sääntelyä. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt poistomääräyksen tyyppistä estomääräystä sekä internetsisällön poistamista aiemmin (PeVL 15/2006 vp, PeVL 60/2001 vp, PeVL 43/2018 vp ja PeVL 6/2019 vp).

Sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta merkityksellistä on se, että edellytyksenä toimivaltuuden käyttämiselle olisi, että toimenpiteiden perusteena olevassa toiminnassa rikottaisiin rahapelilain säännöksiä. Lainvastaisen verkkosisällön poistomääräys voitaisiin antaa myös väliaikaisena. Ehdotettuun rahapelilakiin ei myöskään ehdoteta sisällytettäväksi sananvapauden ennakollisia rajoituksia. Rajoituksille voidaan katsoa myös olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet pelaajan oikeusturvan takaamiseksi, rahapeleihin liittyvien väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi ja rahapelihaittojen torjumiseksi. Valvontaviranomaisen verkkorajapintaa koskevat poistomääräykset kohdistettaisiin lainvastaiseen toimintaan. Poistomääräystä koskevalle sääntelylle katsotaan olevan painava yhteiskunnallinen tarve, jotta uudessa markkinatilanteessa, jossa olisi useita toimiluvanharjoittajia ja jossa myös todennäköisesti esiintyisi rahapelijärjestelmän ulkopuolista toimintaa, voitaisiin tehokkaasti puuttua mahdolliseen lainvastaiseen toimintaan.

Verkkorajapintaan kohdistuvat poistomääräykset rajoittavat palveluntarjoajan tai tuotteen markkinoijan valtaa määrätä poistomääräyksen kohteena olevien tuotteiden käytöstä, ja siten puututtaisiin myös omaisuudensuojaan. Myös omaisuudensuojan rajoittamisen yleisen edun suojaamiseksi arvioidaan täyttävän perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset.

Rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset (rahapelilain 7 ja 8 luku)

Kieltopäätös ja uhkasakko (75 ja 76 §)

Uuteen rahapelilakiin ehdotetaan sisällytettäväksi voimassa olevaa arpajaislakia vastaavan kaltaiset säännökset rahapelitoiminnan ja markkinoinnin kiellosta ja viranomaisen toimivallasta antaa kieltopäätös lainvastaisen toiminnan johdosta sekä tehostaa kieltopäätöstä uhkasakolla. Ehdotettuun 75 §:ään sisältyisi lainvastaisen rahapelitoiminnan ehkäisemisen kannalta keskeiset teot. Lain 76 §:ään sisältyisi myös voimassa olevan lain mukaisesti viranomaiselle toimivalta väliaikaisesti kieltää rahapelin toimeenpano, jos pelaajien oikeusturva tai rahapelien toimeenpanon valvonta vaarantuisi ja väärinkäytösten mahdollisuus lisääntyisi taikka arvonnan luotettavuus muutoin vaarantuisi. Toimeenpanon ja markkinoinnin kieltämistä koskevan päätöksen tavoitteena olisi lainvastaisen toiminnan lopettaminen. Kiellon ala ja kieltopäätöksen perusteet olisi lueteltu tyhjentävästi säännöksissä. Viranomaisen tekemä kieltopäätös olisi myös määräaikainen. Kiellon pituutta voitaisiin jatkaa, jos lainvastaista menettelyä ei olisi korjattu.

Toimiluvan peruuttaminen (79 §)

Rahapelilain 79 §:ssä säädettäisiin toimiluvan peruuttamisen edellytyksistä. Peruuttamisedellytykset olisivat osin pakottavia ja osin harkinnanvaraisia. Peruuttamisedellytykset lueteltaisiin tyhjentävästi ja niissä olisi kyse vakavista tai olennaisista rikkomuksista tai laiminlyönneistä. Toimiluvan peruuttaminen olisi viimesijainen keino puuttua lainsäädännön vastaiseen toimintaan. Toimiluvanhaltijalle asetettaisiin kohtuullinen määräaika puutteellisuuksien korjaamiseksi, ellei luvan välitön peruuttaminen olisi välttämätöntä rahapelaajien oikeusturvan takaamiseksi ja haittojen vähentämiseksi. Ehdotetussa sääntelyssä on huomioitu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössään edellyttämät vaatimukset.

Rikemaksu ja seuraamusmaksu (80–91 §)

Rikemaksua koskeva sääntely olisi uutta. Seuraamusmaksua koskevat säännökset puolestaan vastaisivat pitkälti arpajaislain säännöksiä. Seuraamusmaksua koskevaa sääntelyä ehdotetaan kuitenkin laajennettavaksi siten, että maksun määräämisen perusteena voisi olla tahallisen teon lisäksi myös huolimattomuuteen perustuva rikkomus tai laiminlyönti. Myös muilla toimialoilla seuraamusmaksu voi perustua tahallisuuteen tai huolimattomuuteen. Ehdotetut hallinnolliset seuraamukset mahdollistaisivat tehokkaan puuttumisen rahapelilainsäädännön vastaiseen menettelyyn.

Rikemaksu voitaisiin määrätä sellaisissa tilanteissa, joissa rikkomuksen laatu ei edellyttäisi rikosoikeudellisen järjestelmän käyttöä, mutta hallinnollisen ohjauksen keinot eivät olisi riittäviä. Rikemaksu kohdistuisi vähäisempiin ja tarkasti yksilöityihin rikkeisiin. Seuraamusmaksun määräämisen perusteena olisivat erittäin moitittavat teot, jotka joissakin tapauksissa saattaisivat täyttää jopa asianomaisen säännöksen rikkomista koskevan, rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistön. Rikemaksu voitaisiin määrätä toimiluvanhaltijalle, elinkeinonharjoittajalle tai toimiluvanhaltijan tilintarkastajalle. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä toimiluvanhaltijalle, elinkeinonharjoittajalle tai luonnolliselle henkilölle. Lisäksi seuraamusmaksu voitaisiin määrätä 78 §:n 1 momentin säännöksiä rikkoneelle palveluntarjoajalle tai verkkotunnusvälittäjälle. Rikemaksun ja seuraamusmaksun määräämisen edellytyksenä olisi se, että moitittava teko perustuisi tahallisuuteen tai huolimattomuuteen.

Rikemaksun ja seuraamusmaksun määräämistä koskeva tarkastelu tapahtuisi aina laiminlyöntikohtaisesti. Rikemaksua ja seuraamusmaksua koskevista säännöksistä ilmenisi tarkkarajaisesti maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteet, oikeusturva samoin kuin seuraamusten täytäntöönpano. Rahapelilain 81 §:ssä säädettäisiin tilanteista, joissa viranomainen voisi jättää rikemaksun määräämättä. Lain 88 §:ssä säädettäisiin puolestaan edellytyksistä, joiden täyttyessä seuraamusmaksua ei esitettäisi määrättäväksi eikä määrättäisi. Ennen rike- tai seuraamusmaksun määräämistä seuraamuksen kohteena olevalle taholle varattaisiin mahdollisuus korjata tiedoissa oleva virhe tai puute, tai antaa muuta asiaan vaikuttavaa selvitystä. Rikemaksun ja seuraamusmaksun suuruus perustuisi aina kokonaisarviointiin. . Seuraamusmaksun määrästä säädettäisiin erikseen oikeushenkilöiden ja luonnollisten henkilöiden osalta.

Rike- ja seuraamusmaksua koskevalle sääntelylle katsotaan olevan painava yhteiskunnallinen tarve, jotta uudessa markkinatilanteessa voitaisiin tehokkaasti puuttua mahdolliseen lainvastaiseen toimintaan. Lainvastaiseen toimintaan puuttumisen voidaan katsoa edistävän rahapelimarkkinan toimivuutta ja ohjaavan toimijoita lainmukaiseen toimintaan.

Ehdotetun rahapelilain 75 §:n 2 momentin 1 ja 3 kohtien mukaiset rikkomukset täyttäisivät sekä hallinnollisen seuraamuksen määräämisen perusteena olevan teonkuvan että rikoslaissa rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistön. Kyse olisi rahapelien toimeenpanosta ja markkinoinnista ilman rahapelilaissa edellytettyä toimilupaa. Muiden seuraamusmaksulla sanktioitujen laiminlyöntien ja rikkomusten osalta ei olisi vastaavaa päällekkäisyyttä rikoslain 17 luvun 16 a §:n mukaisen rahapelirikoksen tai 16 b §:n mukaisen arpajaisrikoksen teonkuvien kanssa. Kaksoisrangaistavuuden kiellon huomioimiseksi rahapelilakiin sisällytettäisiin säännös seuraamusmaksun suhteesta rikosoikeudelliseen sääntelyyn (86 §). Säännöksellä varmistettaisiin, ettei samasta teosta voida määrätä useampia rangaistusluonteisia seuraamuksia. Seuraamusmaksun perusteena olevat teot eroaisivat myös rikemaksulla sanktioitavista rikkomuksista ja laiminlyönneistä. Näin ollen kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskevaa ne bis in idem -vaikutusta ei näiltä osin syntyisi.

Hallinnollisen seuraamuksen ja muun päätöksen julkistaminen (92 §)

Rahapelilain 92 §:ssä säädettäisiin valvontaviranomaisen velvollisuudesta julkistaa rikemaksun ja seuraamusmaksun määräämistä koskeva päätös, toimiluvan peruuttamista koskeva päätös ja rahapelin toimeenpanon tai markkinoinnin kieltämistä koskeva päätös. Kyse olisi uudesta sääntelystä. Finanssivalvonnasta annetun lain (878/2008) 43 §:ään sisältyy vastaavanlaiset säännökset hallinnollisen seuraamuksen ja muun päätöksen julkistamisesta.

Ehdotettujen säännösten tarkoituksena on muiden viranomaiselle ehdotettujen keinojen ohella osaltaan tehostaa rahapelitoiminnan valvontaa ja ennaltaehkäistä toimintaan mahdollisesti liittyviä väärinkäytöksiä. Sääntelyn arvioidaan olevan välttämätöntä näiden hyväksyttäväksi katsottujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Sääntely mahdollistaisi myös hallinnollisen seuraamuksen ja muun päätöksen julkistamisen lykkäämisen ja päätöksen julkistamisen ilman sen kohteena olevan henkilön nimeä. Sääntelyn arvioidaan olevan oikeasuhtaista ja tarkkarajaista.

Rikosoikeudelliset seuraamukset (rikoslain 17 luvun 16 a ja 16 b §)

Rikoslain rahapelirikosta koskeviin säännöksiin tehtäisiin uuden rahapelilain johdosta välttämättömät terminologiaa ja säännösviittauksia koskevat täsmennykset. Esityksessä ei tältä osin ehdoteta kriminalisoinnin laajentamista. Rahapelirikoksena säädettäisiin rangaistavaksi lainvastaisen rahapelitoiminnan ehkäisemisen näkökulmasta keskeiset teot, joita olisivat muun muassa rahapelien toimeenpano ilman rahapelilain edellyttämää toimilupaa. Myös arpajaisrikoksen rahapelejä koskeviin kohtiin tehtäisiin uuteen rahapelijärjestelmään siirtymisen aiheuttamat välttämättömät muutokset. Arpajaisrikoksen soveltamisala laajenisi jonkin verran voimassa olevaan lakiin nähden. Arpajaisrikoksena säädettäisiin rangaistavaksi lainvastaisen rahapelitoiminnan ehkäisemisen näkökulmasta keskeiset teot, joita olisivat ensinnäkin rahapelilain ikärajoja koskevien säännösten rikkominen, sekä keskeisten rahapelien markkinointia koskevien säännösten rikkominen. Kyse olisi rahapelien toimeenpanoa koskevan sääntelyn rikkomuksista, joita ei kuitenkaan olisi tarkoituksenmukaista säätää rangaistavaksi rahapelirikoksena. Rikoslaissa rangaistavaksi ehdotetut rikkomukset kohdistuisivat erityisesti alaikäisten suojelemiseksi ehdotettujen rahapelilain toimeenpanoa ja markkinointia koskevien säännösten rikkomiseen. Rahapelaamista koskevan ikärajasäännöksen sekä pelikasinon ja pelisalin sisäänpääsyä koskevan säännöksen tahallisuuteen tai huolimattomuuteen perustuvasta rikkomisesta voidaan voimassa olevan arpajaislain nojalla tuomita arpajaisrikkomuksesta sakkoon. Markkinointisääntelyn rangaistavuuden ala supistuisi verrattuna voimassa olevan rikoslain arpajaisrikosta koskevaan sääntelyyn.

Rahapelitoimintaan liittyvien lainsäädännön rikkomusten rangaistavaksi säätämiselle on aiemmin katsottu olevan painava yhteiskunnallinen tarve, minkä katsotaan edelleen olevan olemassa uuteen toimilupaperusteiseen rahapelijärjestelmään siirryttäessä. Tunnusmerkistöissä olisi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisesti täsmällisesti kuvattu ne teot, jotka säädettäisiin rangaistavaksi. Rangaistusasteikkoihin ei ehdotettaisi muutoksia. Rangaistusseuraamusten ankaruuden arvioidaan myös olevan oikeassa suhteessa tekojen moitittavuuteen. Perustuslakivaliokunta on aiemmin rahapelilainsäädännön rikkomuksiin liittyviä kriminalisointeja käsitellessään katsonut, että tuolloin voimassa olleen rangaistussääntelyn eriyttämiselle ja osittaiselle ankaroittamiselle ehdotetulla tavalla ei ollut perustuslaillista estettä (PeVL 15/2010 vp).

Edellä todetun mukaisesti rikosoikeudellisten seuraamusten ja rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten osalta ei olisi päällekkäisyyttä lukuun ottamatta rahapelilain 75 §:n 2 momentin 1 ja 3 kohtien mukaisia rikkomuksia. Rahapelilain 86 §:ssä säädettäisiin seuraamusmaksun suhteesta rikosoikeudelliseen sääntelyyn.

Henkilötietojen käsittely ja tietojensaantioikeus

Rahapelihaittojen tehokas ehkäisy ja vähentäminen, väärinkäytösten estäminen ja rahapelitoiminnan valvonta edellyttävät henkilötietojen käsittelyä niin viranomaisten kuin myös toimiluvanhaltijoiden toimesta. Rahapelilain 63, 64, 100 ja 101 §:ssä säädettäisiin toimivaltaisten viranomaisten, eli valvontaviranomaisen, THL:n ja sosiaali- ja terveysministeriön tietojensaantioikeudesta, jotka kohdistuisivat toimiluvanhaltijoihin ja muihin viranomaisiin. Myös useat muut rahapelilain säännökset edellyttäisivät henkilötietojen käsittelyä. Esimerkiksi lain 20 §:ssä säädettäisiin pelaajien rekisteröinnistä ja henkilöllisyyden todentamisesta, 29 §:ssä keskitetystä peliestojärjestelmästä ja 34 §:ssä toimiluvanhaltijoiden oikeudesta käsitellä henkilötietoja ja 36 §:ssä toimiluvanhaltijan huolenpitovelvollisuudesta. Henkilötietojen käsittelyyn liittyisi myös muun muassa toimiluvanhaltijan henkilöstöä koskeva 47 §, pelaajan yhteydenottoja koskeva 49 §, viranomaisen henkilökunnan selvitysvelvollisuutta koskeva 62 § ja pelihaittarekisteriä koskeva 99 §. Osa ehdotetusta sääntelystä vastaisi voimassa olevaan arpajaislakiin sisältyvää sääntelyä ja osa olisi siihen nähden uutta. Perustuslakivaliokunta ei kiinnittänyt huomioita henkilötietojen käsittelyyn liittyviin säännöksiin arvioidessaan vuoden 2022 alusta voimaan tullutta arpajaislain muuttamisesta annettua lakia (PeVL 46/2021 vp).

Ehdotettu henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely olisi yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti kansallisen liikkumavaran puitteissa annettavaa lainsäädäntöä. Henkilötietojen käsittelyn ensisijainen oikeusperuste olisi 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, jonka perusteella rekisteröidyn oikeudet määräytyisivät. Käsittelyyn voidaan kuitenkin katsoa samanaikaisesti liittyvän myös e alakohdassa tarkoitettua yleistä etua koskevan tehtävän suorittamista tai julkisen vallan käyttöä. Erityisten henkilötietoryhmien osalta ehdotettu henkilötietojen käsittely perustuisi yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, jonka mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä voidaan

käsitellä, kun se on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla.

Rahapelilain ehdotetut henkilötietojen käsittelyyn liittyvät säännökset tarkoittaisivat laajamittaista henkilötietojen käsittelyä. Sääntely koskee lisäksi joitakin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tai muutoin arkaluonteisina pidettäviä tietoja, joiden käsittely edellyttää siitä aiheutuvien riskien vuoksi yleislainsäädäntöä täydentävää täsmällistä ja tarkkarajaista sääntelyä muun muassa henkilötietojen sallituista käsittelytarkoituksista, käsiteltävien tietojen sisällöstä, tietojen enimmäiskäsittelyajasta sekä tietojen luovuttamisesta. Siltä osin kuin kyse olisi viranomaisen oikeudesta saada tietoa muulta viranomaiselta tai luovuttaa tietoa muulle viranomaiselle sääntely olisi välttämätöntä julkisuuslain 29 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyn vuoksi.

Voimassa olevan arpajaislain 51 §:n mukainen Veikkaus Oy:n oikeus käsitellä henkilötietoja muuttuisi rahapelilain mukaisten toimiluvanhaltijoiden oikeudeksi käsitellä asiakkailtaan saamiaan tietoja ja käsitellä niihin liittyviä henkilötietoja (36 §). Pykälässä tarkoitettujen henkilötietojen sisällöstä säädettäisiin tietosuoja-asetuksessa ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä korostetun riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti yksityiskohtaisesti ja tarkkarajaisesti erityisesti siltä osin kuin on kyse erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista tai muuten arkaluonteisista tiedoista, joiden käsittelystä voidaan arvioida aiheutuvan riskejä rekisteröidyn oikeuksille. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, koska käsittely on tarpeen rekisterinpitäjänä toimivan toimiluvanhaltijan lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta käsittely perustuisi 9 artiklan 2 kohdan g alakohtaan, joka mahdollistaa käsittelyn, kun se on tarpeen tärkeää yleistä etua koskevasta syystä unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön nojalla. Toimiluvanhaltija voisi pykälässä tarkoitetun henkilötietojen käsittelyn lisäksi käsitellä toiminnassaan pelaajien tietoja suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla. Tällöin käsittelyn oikeusperusteena on esimerkiksi rekisteröidyn suostumus, sopimus tai rekisterinpitäjän oikeutettu etu.

Ehdotetun rahapelilain 63, 100 ja 101 §:ssä tarkoitettuja tiedonsaantioikeuden kohteena olevat tiedot olisi määritelty tyhjentävästi toisin kuin voimassa olevassa arpajaislaissa. Rahapelilain 64 §:n mukainen oikeus saada tietoa muulta viranomaiselta ja 65 §:n mukainen oikeus luovuttaa tietoja toiselle viranomaiselle olisi sidottu tietojen välttämättömyyteen tietoja luovuttavan tai tietojen vastaanottajana olevan viranomaisen tehtävien hoitamiseksi. Näin ollen ehdotetun sääntelyn voidaan arvioida olevan yhdenmukainen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa. Luovutettaessa erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja viranomaisten olisi noudatettava myös yleisessä tietosuojalainsäädännössä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelylle asetettuja edellytyksiä.

Ehdotetussa 92 §:ssä, joka koskisi hallinnollisen seuraamuksen ja muun päätöksen julkistamista, olisi lähtökohtaisesti kyse elinkeinotoimintaa harjoittavien yritysten ja muiden yhteisöjen tietojen julkaisemisesta. Jos toimiluvanhaltijana tai seuraamuksen kohteena olisi luonnollinen henkilö, säännösten nojalla voitaisiin julkaista henkilön yksilöintitietona henkilön nimi. Lain 92 §:n säännöksillä tehostettaisiin osaltaan rahapelitoiminnan valvontaa ja ennaltaehkäistäisiin toimintaan mahdollisesti liittyviä väärinkäytöksiä. Sääntely mahdollistaisi myös hallinnollisen seuraamuksen ja muun päätöksen julkistamisen ilman sen kohteena olevan henkilön nimeä.

Ehdotettujen toimilupahakemusta koskevien 11 §:n ja viranomaisen oikeutta luovuttaa tietoja koskevien 63 ja 64 §:n säännösten tarkoittamat tiedot voivat pitää sisällään myös arkaluonteisia tietoja, kuten tietoja toimiluvanhakijan tai sen omistajien ja johdon rikostaustasta. Ehdotetuissa 100 ja 101 §:ssä rajoitetaan rikostietojen luovuttamista toimilupa- ja valvontaviranomaiselta THL:n käyttöön, jotta turvataan arkaluonteisten tietojen käyttäminen vain niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Myös toimiluvanhaltijan oikeutta käsitellä henkilötietoja koskevassa 36 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettua epäiltyä tai todettua pelivilppiä koskevan tiedon käsittelyssä voidaan katsoa ainakin osittain olevan kyse tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa tarkoitetusta rikostuomioihin ja rikkomuksiin tai niihin liittyviin turvaamistoimiin liittyvien henkilötietojen käsittelystä. Tietoja käsiteltäisiin muun muassa väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä tapahtuneiden väärinkäytösten selvittämiseksi. Väärinkäytöksen selvittäminen voisi johtaa esimerkiksi saatavien perintään sekä siviili- tai rikosprosessiin tuomioistuimessa. Tällaisten henkilötietojen käsittelyn edellytyksistä säädetään tietosuoja-asetuksen 10 artiklassa ja tietosuojalain 7 §:ssä. Sovellettavista suojatoimista säädetään tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa.

Henkilötietoja käsiteltäisiin ehdotetun rahapelilain nojalla myös muuhun kuin niiden alkuperäiseen keräämistarkoitukseen. Rahapeli- ja yksinoikeustoimiluvanhaltijat käsittelevät pelaajien tietoja

rahapelilaissa säädetyn henkilötietojen käsittelyn lisäksi suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla. Ehdotetun sääntelyn mukaan toimiluvanhaltija voisi käsitellä myös näiden oikeusperusteiden nojalla keräämiään tietoja lakisääteisen velvoitteensa noudattamiseksi, kun tiedot ovat välttämättömiä asiakkaiden oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi, väärinkäytösten selvittämiseksi tai rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi. Lisäksi pelaajien asiakastietoja voitaisiin luovuttaa viranomaisten lakisääteisiin tehtäviin, kun tiedot olisivat näiden tehtävien kannalta tarpeellisia. Sääntelyä on tällöin arvioitava käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta vasten. Sääntelyn on oltava välttämätön ja oikeasuhtainen toimenpide yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden turvaamiseksi. Näihin tavoitteisiin kuuluvat muun muassa unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet sekä rekisteröidyn suojelu.

Ehdotetun henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn tavoitteena olisi rahapelilain tavoitteiden mukaisesti rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen lisäksi pelaajien oikeusturvan takaaminen ja rahapeleihin liittyvien väärinkäytösten ja rikosten estäminen. Sääntelyn voidaan katsoa täyttävän vaatimuksen yleisen edun mukaisesta tavoitteesta. Tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran puitteissa annettava erityissääntely on arvioitu välttämättömäksi.

Rekisteröidyn perusoikeuksia ja etuja suojaisivat ehdotetun sääntelyn lisäksi tietosuoja-asetuksen mukaiset rekisteröidyn oikeudet sekä tietosuojan yleislainsäädännössä edellytetyt asianmukaiset ja erityiset toimenpiteet näiden oikeuksien suojaamiseksi. Tavoiteltavia hyötyjä ei ole mahdollista saavuttaa ilman sääntelystä aiheutuvia yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia eikä ilman elinkeinotoimintaan kohdistuvia velvoitteita. Yksityiselämän suojaa ei rajoitettaisi enempää kuin on tarpeen käyttötarkoituksen kannalta.

Oikeusturva ja muutoksenhaku (rahapelilain 19 ja 78 § sekä 11 luku)

Lähtökohtaisesti rahapelilaissa tarkoitettuihin viranomaisen päätöksiin voisi hakea muutosta hallinto-oikeudesta, mutta esitykseen sisältyisi myös tästä poikkeavia säännöksiä.

Lain 102 §:n mukaisesti toimiluvanhaltija saisi vaatia oikaisua valvontaviranomaisen päätökseen määrätä valvontamaksu. Oikaisuvaatimuksen johdosta tehtyyn päätökseen voisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Myös rahapelilain 9 luvussa tarkoitettuja valtionavustuksia koskeviin valtionapuviranomaisen päätöksiin saisi valtionavustuslain 34 §:n nojalla vaatia oikaisua. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Lain 103 §:n 2 momenttiin sisältyisi arpajaislakia vastaavan kaltaiset säännökset, joiden mukaan 76 §:ssä tarkoitettua rahapelin toimeenpanon kieltämistä koskevaa päätöstä ja 79 §:ssä tarkoitettua toimiluvan peruuttamista koskevaa päätöstä olisi noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää. Kyse olisi senkaltaisista lain tavoitteiden toteutumisen kannalta keskeisistä viranomaisen päätöksistä, joiden välitön täytäntöönpano olisi välttämätöntä. Päätöksen kohteen olisi mahdollista hakea muutoksenhaun yhteydessä täytäntöönpanon kieltoa.

Rahapelilain 78 §:ssä, joka koskee lainvastaisen verkkosisällön poistamista, säädettäisiin, että päätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. Se, johon päätös kohdistuu, ja säännöksiä rikkonut luonnollinen tai oikeushenkilö voisivat kuitenkin saattaa muun kuin väliaikaisena annetun päätöksen hakemuksella markkinaoikeuden käsiteltäväksi 30 päivän kuluessa päätöksestä tiedon saatuaan. Oikeusturvan näkökulmasta merkityksellisenä on pidettävä myös sitä, että viranomaisen tulisi varata päätöksen saajalle sekä säännöksiä rikkoneelle luonnolliselle tai oikeushenkilölle tilaisuus tulla kuulluksi ennen päätöksen antamista, paitsi jos kuulemista ei voida toimittaa niin nopeasti kuin asian kiireellisyys välttämättä vaatii.

Rahapelilain 104 §:n mukaan valvontaviranomaisen antamaan 76 §:ssä tarkoitettuun rahapelin markkinoinnin kieltoon, yhdistettyyn markkinoinnin ja toimeenpanon kieltoon tai tällaisen kiellon tehosteeksi asetettuun uhkasakkoon ei saisi valittamalla hakea muutosta, mutta kiellon kohteena oleva toimija voisi saattaa asian hakemuksella markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Asia käsiteltäisiin markkinaoikeudessa markkinaoikeudellisena asiana. Tämä tarkoittaisi myös sitä, että näitä kieltopäätöksiä ja uhkasakkoa, joka on hallinnollinen pakkokeino, koskevassa muutoksenhaussa noudatettaisiin hallintolainkäyttölain järjestyksen sijaan osittain siviiliprosessuaalista järjestystä. Sääntely vastaisi pääosin voimassa olevan arpajaislain 66 a §:ää. Muutoksenhaku markkinaoikeuden

päätökseen ohjautuisi oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 7 luvun 4 §:n nojalla valituslupaa edellyttäen korkeimpaan oikeuteen.

Seuraamusmaksua koskevat muutoksenhakusäännökset vastaisivat arpajaislain 62 i §:n voimassa olevaa sääntelyä. Seuraamusmaksuasiat käsiteltäisiin markkinaoikeudessa perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla hallintoprosessuaalisessa järjestyksessä. Oikeusturvan takeista huolehdittaisiin lisäksi siten, että muutoksenhaku seuraamusmaksun määräämistä koskevaan päätökseen valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen olisi mahdollista ilman valituslupaa rahapelilain 105 §:n mukaisesti.

Ehdotetun sääntelyn suhde Ahvenanmaan itsehallintoon

Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välisestä toimivallanjaosta johtuen ehdotettu uusi rahapelilaki ei tulisi voimassa olevan arpajaislain tavoin sovellettavaksi maakunnan alueella. Rahapelilakiin on ehdotettu sisällytettäväksi määritelmät muun muassa rahapeleistä, rahapelitoiminnasta, rahapelien toimeenpanosta, rahapelien toimeenpanosta valtakunnassa ja markkinoinnin kohdistamisesta valtakuntaan. Ehdotetuissa määritelmäsäännöksissä ja lain soveltamisalaa koskevissa säännöksissä on otettu huomioon valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välinen toimivallanjako.

Rahapelilakia sovellettaisiin rahapelilaissa tarkoitettuihin toimiluvanhaltijoihin yhdenmukaisesti niiden kotipaikasta riippumatta. Lakia sovellettaisiin siten myös sellaiseen ahvenanmaalaiseen toimijaan, jolle olisi myönnetty rahapelilain mukainen rahapeli- tai peliohjelmistotoimilupa. Koska kyse olisi valtakunnan rahapelilain nojalla harjoitettavasta rahapelitoiminnasta, sitä valvoisi rahapelilain nojalla Lupa- ja valvontavirasto. Siltä osin kuin ahvenanmaalainen toimija harjoittaisi mahdollisesti rahapelitoimintaa maakunnan lainsäädännön nojalla maakunnassa, rahapelitoimintaa valvoisi maakunnan rahapelilainsäädännön nojalla maakunnan hallitus. Esityksellä ei olisi vaikutusta tähän itsehallintolain mukaiseen toimivallanjakoon maakunnan ja valtakunnan välillä.

Rahapelilain vastaista toimeenpanoa ja markkinointia koskevien säännösten osalta kyse on sääntelystä, jota sovelletaan valtakunnassa ja joka voisi tulla sovellettavaksi ahvenanmaalaiseen toimijaan, jos sillä ei olisi rahapelilain edellyttämää toimilupaa ja se rahapelilain vastaisesti toimeenpanisi tai markkinoisi rahapelejään valtakunnassa taikka tarjoaisi peliohjelmistopalveluita. Ehdotetussa rahapelilaissa säädettyjä hallinnollisia pakkokeinoja voitaisiin kohdistaa tai rikoslakia soveltaa tällaiseen luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön, jolla on kotipaikka Ahvenanmaalla, jos se rikkoisi valtakunnan rahapelilain säännöksiä ja sillä ei olisi rahapelilain edellyttämää toimilupaa.

Rahanpesulakiin ehdotetuilla uuden rahapelilain edellyttämillä välttämättömillä muutoksilla ei arvioida olevan vaikutuksia maakuntaan. Maakunnassa rahapelitoimintaa harjoittavan PAF:n ja sen asiamiesten osalta rahanpesulain mukainen valvontatoimivalta on siirretty sopimusasetuksella Poliisihallitukselta Ahvenanmaan maakunnan hallitukselle eli maakunnan hallitus valvoo maakunnassa maakunnan lainsäädännön mukaista rahapelitoimintaa myös rahanpesulainsäädännön noudattamisen osalta. Rahapeli- ja rahanpesulainsäädäntöä koskevan valvontatoimivallan siirtyminen valtakunnassa Poliisihallitukselta Lupa- ja valvontavirastolle edellyttäisi uuden sopimusasetuksen antamista. Uudella sopimusasetuksella rahanpesulain mukainen valvontatoimivalta siirrettäisiin nykyisen sopimusasetuksen mukaisesti maakunnan hallitukselle siltä osin kuin olisi kyse maakunnassa tapahtuvan rahapelitoiminnan valvonnasta rahanpesulainsäädännön näkökulmasta.

Itsehallintolain mukainen verotusta koskeva lainsäädäntövalta on jaettu siten, että maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat esimerkiksi elinkeino- ja huviverot muiden itsehallintolain 18 §:n 5 kohdassa erikseen säädettyjen verojen ohella, ja valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvat itsehallintolain 27 §:n 36 kohdan mukaan yleisesti kaikki verot 18 §:n 5 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Koska maakunnan lainsäädäntövallan ala on lueteltu tyhjentävästi itsehallintolaissa, ei valtakunnalla ole tältä osin lainsäädännöllistä toimivaltaa. Valtakunta ei voi käyttää sille yksinomaan kuuluvaa lainsäädäntövaltaa siten, että sillä puututtaisiin sisällöllisesti maakunnan lainsäädäntövallan alaan kuuluviin asioihin.

Arpajaisverolakiin ehdotettavat muutokset eivät muuta arpajaisveron luonnetta, vaan arpajaisveron voidaan edelleen katsoa olevan perusteiltaan voitonsaajien tuloveron korvaava vero. Arpajaisveron teknisen toteuttamistavan ei pitäisi tehdä siitä elinkeinon tuottoon kohdistuvaa veroa, josta säätäminen kuuluisi maakunnan lainsäädäntövaltaan. Kysymyksessä ei pitäisi myöskään olla sellainen arpajaisten toimeenpanemisesta kannettava vero, jota voitaisiin pitää itsehallintolaissa tarkoitettuna

huviverona ja josta päättäminen vastaavasti kuuluisi maakunnan toimivaltaan (vrt. PeVL 9/1992 vp aikaisemman Ahvenanmaan itsehallintolain osalta). Ehdotetun tuloverolain 85 §:n sääntelyn johdosta voitonsaajat eivät suorita tuloveroa rahapeleistä tai muista arpajaisista saamistaan voitoista, jos voitoista on suoritettava arpajaisveroa taikka jos kysymys on unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön noudattamiseksi tarpeellisesta, toisessa ETA-alueeseen kuuluvassa valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti pelattavaksi tarjottuja rahapelejä ja siellä toimeenpantuja muita arpajaisia koskevasta poikkeuksesta. Muilta osin rahapeleistä ja muista arpajaisista saadut voitot olisivat tuloverolain mukaan saajalleen veronalaista tuloa.

Itsehallintolain 45 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnalle suoritetaan itsehallinnosta aiheutuvien menojen kattamiseksi vuosittain valtion varoista 46 §:n mukainen määrä, joka vahvistetaan erityisessä tasoituksessa (tasoitusmäärä) sekä määrä, joka perustuu 49 §:ssä säädettyyn verotasoitukseen. Itsehallintolain järjestelmässä yhteisövero ja arpajaisvero eivät kuulu itsehallintolain 46 §:n mukaiseen tasoitusmäärään, vaan yhteisövero ja arpajaisvero otetaan huomioon itsehallintolain 49 §:ssä säädetyssä verotasoituksessa.

Itsehallintolain 46 §:n 1 momentin mukainen tasoitusmäärä lasketaan siten, että valtion tilinpäätöksen mukaiset kyseisen vuoden tulot lukuun ottamatta ansio- ja pääomatuloveroja, yleisradioveroa, rajoitetusti verovelvollisten maksamaa lähdeveroa, yhteisöveroa, tonnistoveroa, arpajaisveroa sekä uusia valtion lainoja (tasoituspohja) kerrotaan tietyllä suhdeluvulla (tasoitusperuste). Tasoitusperusteesta ja sen muuttamisesta säädetään itsehallintolain 47 §:ssä. Itsehallintolain 47 §:n 2 momentin mukaan tasoitusperustetta on muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen vaikuttavalla tavalla. Valtion tilinpäätöksen perusteiden muutoksella tarkoitetaan muutoksia valtion meno- ja kulurakenteessa, verotusta tai yhtiöittämistä koskevia rakenteellisia muutoksia, muutoksia nettobudjetoinnissa sekä niihin verrattavia muita muutoksia.

Itsehallintolain muuttamista koskevan hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa (HE 320/2018 vp, s. 15) on itsehallintolain 47 §:n osalta todettu, että pelkästään eri tuloryhmien keskinäisten suhteiden vaihtelu ei aiheuta 2 momentissa tarkoitettua muutosta, eikä tasoitusperustetta ole syytä muuttaa tällaisen vaihtelun johdosta. Tasoitusperustetta ei ole syytä muuttaa myöskään silloin, kun eri verolajien tai valtion talousarvion tuloerien kesken tapahtuu siirtymiä. Tasoitusperusteen muutoksessa on kuitenkin otettava huomioon verotasoitukseen ja tasoitusperusteeseen sisältyvien verojen keskinäiset siirtymät, joiden taloudelliset vaikutukset ovat olennaisia.

Uudistuksen ei arvioida lähtökohtaisesti muuttavan valtion tilinpäätöksen perusteita tasoitusmäärän suuruuteen vaikuttavalla tavalla itsehallintolain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla. Uudistuksesta johtuvat tasoitusperusteeseen liittyvien kysymysten arviointi ja mahdolliset muutokset kuuluvat itsehallintolain 48 §:ssä säädetyn tasoitusperusteen muuttamista koskevan menettelyn piiriin. Jäljempänä nostetaan kuitenkin esille hallituksen esityksen käsittelyn kannalta keskeisiä seikkoja.

Uudistuksesta johtuvissa mahdollisissa tasoitusmäärän muutoksissa on lähtökohtaisesti valtion tilinpäätöksen rakenteellisten tekijöiden asemesta pikemminkin kysymys valtion tilinpäätökseen sisällytettävien Veikkaus Oy:n suorien rahapelituottojen tulevasta kehityksestä. Suorien rahapelituottojen lisäksi vaikutusta on myös valtiolle yksinoikeustoimiluvasta suoritettavilla korvauksilla. Hallituksen esitykseen sisältyvien valtiontaloudellisten kokonaisvaikutusten pohjalta voidaan arvioida, että itsehallintolain 46 §:n mukainen tasoitusmäärä vuosina 2028–2029 laskisi keskimääräisesti arvioituna noin 1 miljoona euroa vuodessa. Koko tarkastelujaksolla 2026–2029 vaikutus tasoitusmäärään oletetaan olevan keskimääräisesti positiivinen. Huomioon on otettu arviot Veikkaus Oy:n valtiolle jaettavasta osingosta sekä valtiolle yksinoikeustoimiluvasta suoritettavien korvausten määrästä.

Ehdotetut arpajais- ja yhteisöveron muutokset, siltä osin kuin ne vaikuttavat Veikkaus Oy:öön, vastaavat luonteeltaan periaatteessa valtakunnan lainsäädäntövallan piiriin kuuluvia erilaisia veromuutoksia, jotka voivat vaikuttaa verovelvollisten, mukaan lukien valtionyhtiöiden, muutoksen jälkeisiin voittovarojen määrään. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin todennut, ettei Ahvenanmaan itsehallintolakiin sisältyvä sääntely sellaisenaan estä valtakunnan lainsäädäntöä, jolla muutetaan voimassa olevaa tuloverolainsäädäntöä (PeVM 12/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 75).

Ehdotetut arpajais- ja yhteisöveron muutokset, siltä osin kuin ne vaikuttavat Veikkaus Oy:öön, ovat lähtökohtaisesti luonteeltaan hallituksen esityksen HE 320/2018 vp perusteluissa tarkoitettu eri tuloryhmien keskinäinen vaihtelu taikka eri verolajien tai valtion talousarvion tuloerien keskinäinen siirtymä, joiden johdosta tasoitusperustetta ei ole syytä muuttaa. Ehdotetuissa muutoksissa ei ole kyse samaisen hallituksen esityksen perusteluissa todetusta tasoitusperusteen muutoksesta, jossa on

otettava huomioon verotasoitukseen ja tasoitusperusteeseen sisältyvien verojen keskinäiset siirtymät, joiden taloudelliset vaikutukset ovat olennaisia. Valtion tilinpäätökseen tuloutettavissa Veikkaus Oy:n voittovaroissa ei ole kyse itsehallintolain 46 §:n tasoitusperusteeseen sisältyvästä verosta, eivätkä nyt ehdotetut arpajais- ja yhteisöveron muutokset näin ollen merkitse verotasoituksen ja tasoitusperusteeseen sisältyvien verojen keskinäistä siirtymää.

Itsehallintolain 49 §:ssä säädetyn verotasoituksen kannalta arpajais- ja yhteisöveron muutoksia koskevat ehdotukset ovat merkityksellisiä myös PAF:n osalta. PAF tilittää tuottojaan Ahvenanmaan maakunnalle jaettavaksi erilaisiin yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Arpajaisverokannan korottaminen ja yhteisöverovapauden kumoaminen, siltä osin kuin ne vaikuttavat PAF:iin, merkitsevät yleisellä tasolla sitä, että PAF:n tilittämät tuotot vähenisivät lisääntyneitä veroja vastaavista rahamääristä. Ahvenanmaan maakunnan näkökulmasta ehdotettujen muutosten vaikutukset ovat neutraaleja staattisessa tarkastelussa, sillä Ahvenanmaalla maksunpannut yhteisöveron sekä Ahvenanmaalla maksetut arpajaisveron rahamäärät palautettaisiin Ahvenanmaan maakunnalle itsehallintolain 49 §:n mukaisena verotasoituksena.

Edellä todetuilla perusteilla ehdotetun lainsäädännön arvioidaan olevan sopusoinnussa Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa.

Yhteenvetoa suhteesta perustuslakiin ja säätämisjärjestyksestä

Rahapelit eivät ole tavanomaisia kulutushyödykkeitä, vaan rahapelaaminen voi aiheuttaa erilaisia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Ehdotetulla uudella rahapelijärjestelmällä voisi olla rahapelihaittoja ja niistä yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia kasvattava vaikutus. Esitys voisi siten mahdollisesti lisätä väestön terveyden edistämiseen liittyviä haitallisia vaikutuksia, mutta toisaalta esitykseen sisältyy useita säännösehdotuksia, joilla haitallisia vaikutuksia pyrittäisiin rajoittamaan ja siten osaltaan edistämään perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla väestön terveyttä. Tällaisia säännösehdotuksia ovat esimerkiksi pakollinen tunnistautuminen, rahansiirtorajat, peliestot ja velaksi pelaamisen kielto, rahapeliyhtiöiden huolenpitovelvollisuus ja velvollisuus tarjota pelaajalle toiminto haitallisen pelaamisen arvioimiseksi sekä näkymä pelaajan rahapelihistoriaan sekä markkinointia ja sponsorointia koskeviin säännöksiin sisältyvät rajoitukset, joiden tavoitteena olisi erityisesti lasten ja nuorten suojelu ja väestön terveyden edistäminen. Lisäksi ehdotetuilla rahapelilain mukaisilla valtionavustuksilla voitaisiin tukea rahapelihaittoihin puuttumista varhaisessa vaiheessa. Uuteen lakiehdotukseen sisältyisi myös useita säännösehdotuksia, joiden tavoitteena on rahapelaamiseen liittyvien väärinkäytösten ja rikosten torjunta tai pelaajien oikeusturvan takaaminen.

Esitystä ja sen vaikutuksia rahapelihaittoihin olisi yhtäältä tarkasteltava siitä näkökulmasta, että nykysääntelyn mukaisen yksinoikeusjärjestelmän arvioidaan vaativan kiireellisiä toimenpiteitä järjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan rahapelaamisen osalta, ja toisaalta siitä, että ehdotetun toimilupaperusteisen uuden rahapelijärjestelmän tulisi olla riittävän houkutteleva säännellyn ja valvotun markkinan kanavointiasteen parantamiseksi. Vaikka ehdotettu sääntely on nykysääntelyä joiltakin osin sallivampi rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin suhteen, sisältäisi rahapelilaki edellä kuvatun mukaisesti useita näitä rajoittavia säännöksiä.

Esityksellä mahdollistettaisiin rahapelitoiminnan harjoittaminen nykyistä yksinoikeusjärjestelmän rajaamaa toimijapiiriä huomattavasti laajemmin, mikä edistäisi elinkeinovapautta. Rahapelitoiminnan harjoittaminen olisi jatkossa toimiluvanvaraista, tarkkaan säänneltyä ja viranomaisvalvonnan alaista, millä osaltaan myös pyrittäisiin turvaamaan rahapelijärjestelmäuudistukselle asetetut tavoitteet muun muassa rahapelihaittojen torjunnasta ja väärinkäytösten estämisestä.

Ehdotetun sääntelyn tavoitteiden ja perusoikeuksien rajoitusperusteiden voidaan katsoa olevan hyväksyttäviä ja niiden taustalla on painava yhteiskunnallinen intressi. Ehdotettua uutta rahapelijärjestelmää koskevaa lainsäädäntöä voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta oikeasuhtaisena.

Lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut rahapelilainsäädäntöä useamman lainsäädäntöuudistuksen yhteydessä. Esityksessä on kyse rahapelilainsäädännön kokonaisvaltaisesta uudistuksesta, joka sisältää paljon uutta sääntelyä ja joka liittyy useisiin perustuslain säännöksiin. Tämän vuoksi hallitus on pitänyt suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

EU-notifiointi

Rahapelilainsäädäntöä koskevat ehdotukset tulee ilmoittaa Euroopan komissiolle teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisesti. Ilmoituksen jälkeen alkaa direktiivin mukainen kolmen kuukauden odotusaika, jota ennen ehdotusta ei voida hyväksyä. Ehdotuksen hyväksymistä on lykättävä edelleen kuukaudella, jos komissio tai toinen jäsenvaltio esittää kolmen kuukauden odotusajan kuluessa yksityiskohtaisen lausunnon, jonka mukaan suunniteltu toimenpide sisältää seikkoja, jotka voivat luoda esteitä palveluiden vapaalle liikkuvuudelle sisämarkkinoilla.

Lakiehdotukset ilmoitettiin komissiolle marraskuussa 2024 (2024/0601/FI). Komissio ei antanut huomautusta tai yksityiskohtaista lausuntoa. Jäsenvaltiosta Malta antoi 4.2.2025 yksityiskohtaisen lausunnon. Suomi antoi komissiolle kertomuksen Maltan yksityiskohtaisen lausunnon johdosta. Vastauksessaan Suomi katsoi, että lakiehdotukset ovat yhdenmukaisia unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa eikä lausunto antanut aihetta muuttaa lakiehdotuksia. Esityksen perusteluja on kuitenkin täydennetty Maltan yksityiskohtaisessa lausunnossa esitettyjen huomioiden johdosta. Niin sanottu odotusaika, jonka aikana ehdotusta ei saa direktiivin mukaan hyväksyä, on päättynyt 4.3.2025.

Jäsenvaltioiden on toimitettava teknistä määräystä koskeva ehdotus uudelleen komissiolle, jos ehdotukseen tehdään sellaisia huomattavia muutoksia, jotka muuttavat sen soveltamisalaa, lyhentävät alun perin suunniteltua soveltamisaikataulua, lisäävät eritelmiä tai vaatimuksia taikka tiukentavat niitä. Uudesta ilmoituksesta alkaa uusi kolmen kuukauden odotusaika, jota ennen ehdotusta ei voida hyväksyä. Odotusaika pitenee neljään kuukauteen, jos komissio tai toinen jäsenvaltio esittää yksityiskohtaisen lausunnon.

Liitteet -

Jakelu Perustuslakivaliokunta

Tiedoksi Sisäministeri Rantanen
Kansliapäällikkö Sarasmaa
Valtiosihteeri Salminen
Erityisavustaja Kerttula
Osastopäällikkö Vuori
Lainsäädäntöjohtaja Laitinen
Sisäministeriön henkilöstö- ja oikeusyksikkö