

Lausunto

20.8.2024

VN/27332/2023
VN/27332/2023-OM-243

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö on tarkastellut asiaa lausunnossa esitetyiltä osin. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

1. Yleisiä huomioita

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi rahapelilaki. Esitettävän lain sääntely korvaisi osittain nykyisen arpajaislain sääntelyn. Esitysluonnoksessa onkin perusteltu tämän vuoksi monia säännösehdotuksia siten, että niitä verrataan voimassaolevaan arpajaislain sääntelyyn. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että esitysluonnoksen sisältyvä 1. lakiehdotus olisi kokonaan uusi laki, eikä aiemman lain muutoslaki. Tämän vuoksi ehdotus tulisi pyrkiä perustelemaan itsenäisesti. Mikäli esitystä perustellaan arpajaislain sääntelyyn verraten, olisi syytä yksilöidä nykyistä tarkemmin se, mistä kunkin arpajaislakiviittauksen esityökannanotot löytyvät.

Esitysluonnoksen sivulla 303 todetaan, että

”---Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen laatimisohjoiden jaksossa 12 todetaan, että

”Jos lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen on epäselvyyttä, jaksoon on otettava säätämisyjärjestysarvion jälkeen omaksi kappaleekseen nimenomainen lausuma, jonka mukaan on suotavaa, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Lausumaa ei kirjoiteta, ellei esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa ole aidosti tarpeen tulkintaongelman takia.”

Perustuslakivaliokunta on todennut korostavansa, ”että yhtäältä ohjeissa mainituissa epäselvyytilanteissa perusteluihin on otettava maininta perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämisestä mutta toi-

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

saalta tällaista lausumaa ei muissa tilanteissa tulisi sisällyttää perusteluihin.” (PeVM 2/2024 vp, 9 kappale). Jatkovalmistelussa on syytä varmistua siitä, että esityksen säätämisyjärjestysjaksosta ilmenee selvästi, millaisten valtiosääntöoikeudellisten tulkintakysymyksien arvioinnin katsotaan edellyttävän asian käsittelemistä perustuslakivaliokunnassa.

2. Esityksen tavoitteista

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että joiltakin osin jää epäselvyyttä siitä, ovatko säännökset riittäviä ehdotuksen tavoitteiden saavuttamiseksi, jotka liittyvät alaikäisten suojeluun ja ylivelkaantumisen estämiseen. Esimerkkeinä voidaan mainita se, ettei pelaajalla ole mahdollisuutta asettaa koko järjestelmää koskevia kulutusrajoja, sekä tietyt markkinointia koskevat säännökset.

Esityksessä kuvataan, että internet ja sosiaalinen media ovat olleet pääasialliset lainvastaisen rahapeli-markkinoinnin väylät jo pitkään. Näin ollen voitaisiin olettaa myös uusien toimiluvallisten toimijoiden hyödyntävän näitä kanavia. Sosiaalisen median käyttöä koskevat säännökset ovat kuitenkin epäselviä. Esimerkiksi ehdotetun 48 §:n mukaan esimerkiksi kasinopelejä, voisi markkinoida toimiluvanhaltijan omilla verkkosivuilla ja omilla sosiaalisen median tileillä siten, että markkinointi ei ole vuorovaikutteista kuluttajan kanssa. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan vuorovaikutteisella tarkoitettaisiin tässä yhteydessä esimerkiksi sosiaalisessa mediassa esiintyvää kaksisuuntaista keskustelua ja käyttäjien kommentteihin reagointia muun muassa emojiin kautta. Erityisesti nuorten ihmisten voidaan arvioida olevan vastaanottavaisia vuorovaikutteiselle markkinoinnille. Julkaisun reagointimahdollisuus olisi kuitenkin sallittua johtuen verkkosivujen ja sosiaalisen median teknisistä ominaisuuksista. Epäselväksi jää, mikä olisi vuorovaikutteisyyden kiellon käytännön vaikutus, ottaen huomioon maininnan siitä, että reagointi olisi kuitenkin mahdollista.

3. Ehdotukset ja niiden vaikutukset

Vaikutusten arvioinnissa sivulla 111 on kuvattu kuluttajariitalautakunnan toimintaa, mutta ei esityksen vaikutuksia. Vaikutusten arvioinnissa tulee huomioida tarkemmin kuluttajariitalautakunnalle mahdollisesti aiheutuvat vaikutukset sen johdosta, että ratkaisusuositusta ei voisi hakea enää poliisihallitukselta.

4. Ylivelkaantumiseen liittyvät kysymykset, talous- ja velkaneuvonta

Esitysluonnoksessa, esimerkiksi sivulla 67, on huomioitu talous- ja velkaneuvonnan rooli osana rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen kokonaisuutta. Oikeusministeriö kiinnittää talous- ja velkaneuvonnan roolin osalta huomiota seuraaviin näkökohtiin.

Yksi rahapelien ja ongelmapelaajien riski on pelaamisen aiheuttama taloudelliset haasteet ja ylivelkaantuminen pelaajalle itselleen sekä hänen läheisilleen. Taloudellisen tilanteen ja velkojen järjestely on yleensä osa ongelmapelaamisen hoitoa. Taloudellisen tilanteen korjaantuminen vaatii usein useamman vuoden.

Talous- ja velkaneuvonta oikeusaputoimistoissa auttaa yksityishenkilöitä oman talouden hoidossa. He myös neuvovat velkojen järjestelyssä ja avustavat yksityishenkilön velkajärjestelyn hakemisessa tuomioistuimelta. Vuonna 2023 talous- ja velkaneuvonnassa työskenteli 206 henkilöä ja uusia asiakkaita kirjattiin hieman yli 14 000. Velkaantumisen syyn ilmoittaneista noin 7 % kertoi velkaantumisensa johtuneen päihde- tai peliriippuvuudesta. Tuomioistuimet ovat harvoin kokonaisuutenaan perustuen myöntäneet

peliriippuvaiselle henkilölle yksityishenkilön velkajärjestelyn. Järjestelyn saaminen on edellyttänyt aikaisempaa pidempiaikaista riippuvuuden ja velkojen hoitoa.

Rahapelaajan tunnistaminen eri viranomaisissa palveluissa on tärkeää, jotta pelaaminen voidaan tarvittaessa ottaa puheeksi. Rahapelihaitat ovat monisyinen ongelma ja vaativat laaja-alaista eri ammattiryhmien asiantuntemusta. Rahapelijärjestelmän uudistamisessa sekä pelihaittojen ehkäisyssä ja hoidossa korostuu eri viranomaisten ja palveluiden yhteistyö.

5. Elinkeinotoiminnan luvanvaraisuus (1. LE:n 5-7 §)

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi kolmesta erilaisesta elinkeinotoiminnan toimiluvasta. Lakiehdotuksen 5 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi yksinoikeustoimiluvasta. Yksinoikeustoimiluvan saanut toimija voisi tarjota 5 §:n 1 momentin 1-3 kohdassa tarkoitettuja rahapelejä. Lakiehdotuksen 6 §:ssä säädettäisiin mahdollisuudesta myöntää toimilupa pykälän 1 momentin 1-5 kohdissa tarkoitettujen rahapelien toimeenpanoon. Lakiehdotuksen 7 §:ssä säädettäisiin peliohjelmistoluvasta. Peliohjelmistolupaa edellytettäisiin laissa tarkoitettujen toimiluvanvaraisten rahapelien toimeenpanossa käytettävien peliohjelmistojen valmistamiseen, toimittamiseen, asentamiseen tai mukauttamiseen.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysjaksossa sivuilla 278-281 on käsitelty näiden toimilupaedellytysten merkitystä elinkeinovapauden rajoituksena. Esitysluonnos sisältää kolme erilaista elinkeinolupaedellytystä.

Esityksen 7 §:n mukaista peliohjelmistolupaa on perusteltu esitysluonnoksen sivulla 279 lähinnä seuraavasti

- ” Rahapelitoiminnassa ja siihen välittömästi liitännäisessä peliohjelmistotoiminnassa on kyse elinkeinovapauden näkökulmasta sellaisesta erityislaatuisesta taloudellisesta toiminnasta, jonka luvanvaraistamista on pidettävä perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön mukaisesti hyväksyttävänä oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten estämiseksi, väestön terveyden turvaamiseksi ja sosiaalisten haittojen vähentämiseksi. ”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kyseisestä perustelukappaleesta ei ole tunnistettavissa, millä perusteilla kyseisen elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden katsotaan olevan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta hyväksyttävä. Jatkovalmistelussa olisi syytä täsmentää tätä arviointia siitä, miksi kyseisen elinkeinoluvan katsotaan olevan perusteltu.

Esitysluonnoksen sääntelymallilla voitaisiin mahdollistaa 6 §:ssä tarkoitettujen rahapelien järjestäminen myös muille kuin valtion omistamalle yksinoikeustoimijalle. Näin ollen esitysluonnoksen mukainen sääntelymalli olisi näin ollen jossain määrin vähemmän elinkeinovapautta rajoittava, kuin nykyinen sääntely. Säätämisyjärjestysjaksossa sivuilla 280-281 on kuvattu syitä siitä, että miksi osa rahapelien järjestämisestä säädettäisiin yksinoikeusjärjestelmän piiriin. Kyseisessä tekstissä on keskitytty kuvaamaan sitä, minkä vuoksi tiettyjen rahapelien rajaamiselle yksinoikeustoimijalle voitaisiin katsoa olevan hyväksyttäviä syitä. Kyseisestä käsittelystä ei kuitenkaan ilmene, miten rajoituksen katsotaan olevan muiden perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten, kuten esimerkiksi välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimusten kannalta hyväksyttävissä. Jatkovalmistelussa on syytä täsmentää säätämisyjärjestysjakson perusteluja siitä, miksi osa rahapelien muodoista olisi rajattu vain yksinoikeustoimijalle.

6. Kielletyt markkinointikeinot ja –tavat (1. LE:n 49 §)

Kuluttajasuojalaissa kielletään luotonantajaa markkinoidessaan yhdistämästä luoton käyttöä rahapalveluihin tai suuntaamasta markkinointia kuluttajiin, joiden voidaan olettaa käyttävän luottoa rahapalveluihin. ”Pikavippiä” ei ole luoton tyyppinä esityksessä määritelty, eikä se ole lainsäädännössä käytetty termi. Näin ollen olisi perusteltua muuttaa ehdotettu rahapelilain 49 § siten, että kiellettäisiin ”luottojen” liittäminen rahapelien markkinointiin, eikä käytettäisi pikavipin tai muun vastaavan rahoitusinstrumentin käsitteitä. Perusteluissa voitaisiin selventää luoton käsitettä esimerkiksi kuluttajansuojalakea vastaavasti, jonka mukaan luotto on laina, maksunlykkäys tai muu vastaava taloudellinen järjestely.

7. Virallisia valvoja koskeva säännösehdotus (1. LE:n 57 §)

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 57 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi virallisista valvojista. Säännösehdotuksen mukaan

57 § Viralliset valvojat

Valvontaviranomainen voi määrätä valvontaa varten virallisia valvoja.

Viralliseen valvojaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädetään vahingonkorvauslaissa (412/1974).

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä virallisten valvojien tehtävistä ja määräämisestä.

Säännösehdotusta on perusteltu esitysluonnoksen sivulla 228 seuraavasti:

- ”57 §. Viralliset valvojat. Voimassa olevan arpajaislain mukaisesti valvontaviranomainen voisi määrätä valvontaa varten virallisia valvoja. Viralliseen valvojaan sovellettaisiin rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen suorittaessaan tässä laissa tarkoitettuja tehtäviä. Vahingonkorvausvastuusta säädettäisiin vahingonkorvauslaissa. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä virallisten valvojien tehtävistä ja määräämisestä.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksesta jää epäselväksi, mikä olisi virallisten valvojien toimivalta. Siltä osin, jos kyse olisi valvontaviranomaisen virkasuhteisen henkilöstön tehtävästä käyttää viranomaiselle laissa säädettyä toimivaltaa, ei asiasta tarvitsisi säätää erikseen. Mikäli virallisen valvojan tehtävän on tarkoitus olla jotain, mikä ei ole valvontaviranomaisen tavallista toimivallankäyttöä, olisi virallisen valvojan tehtävästä tarpeen säätää erikseen. Jatkovalmistelussa on syytä selkeyttää, mikä olisi esitysluonnoksen mukaisten virallisten valvojien tehtävä. Esitysluonnoksesta jää epäselväksi, onko virallisen valvojan tehtävä osa valvontaviranomaisen tehtävien hoitamista vai jokin muu tehtävä. Lisäksi jatkovalmistelussa on syytä arvioida, onko kyse sellaisesta tehtäväkentästä, josta on mahdollista säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella, vai onko asiasta tarpeen ottaa lakiin tehtäviä koskeva perussäännös.

8. Koeostoja koskeva toimivalta (1. LE:n 58 §)

Esitysluonnoksen 58 §:n mukaan valvontaviranomaisella olisi oikeus tehdä koeostoja ehdotetussa rahapelilaissa säädetyn valvontatehtävän hoitamiseksi. Esitysluonnoksessa kuvataan, että tällaisia koeostoa koskevia valtuuksia sisältyy useampaan eri sääntely-yhteyteen. Esimerkiksi yleisperusteluissa s. 154-155 kuvataan seuraavaa:

”Koeostot ja viranomaisen oikeus valehenkilöllisyyden käyttämiseen
Hallitusohjelmassa asetetun rahapelitoimialan valvonnan tehostamista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi on arvioitu myös viranomaisen oikeutta koeostoihin ja valehenkilöllisyyden käyttämiseen. Kansalliseen lainsäädäntöön sisältyy joitakin säännöksiä viranomaisen mahdollisuudesta tehdä koeostoja ja käyttää valehenkilöllisyyttä. Esimerkiksi kuluttajaviranomaisten eräistä toimivaltuuksista annetun lain (566/2020) 10 §:n mukaan toimivaltaisella viranomaisella on oikeus tehdä koeostoja, jos se on tarpeellista yhteistyöasetuksen soveltamisalaan kuuluvan valvontatehtävän hoitamiseksi. Koeostoja tehdessään toimivaltaisella viranomaisella on oikeus tekeytyä kuluttajaksi eli käyttää valehenkilöllisyyttä, jos se on välttämätöntä koeoston paljastumisen estämiseksi. Koeostolla valvotaan erityisesti sitä, noudattaako yritys lainsäädäntöä ostotapahtuman aikana ja sen jälkeen. Kuluttaja-asiamies voi tehdä koeostoja sekä yrittäjän toimitiloissa että verkossa. Eräiden tuotteiden markkinavalvonnasta annetun lain (1137/2016) 10 a §:n mukaan markkinavalvontaviranomaisella on oikeus hankkia tuotteita tutkittavaksi valehenkilöllisyyttä käyttäen, jos se on tuotteen vaatimustenmukaisuuden valvonnan kannalta välttämätöntä. Vastaavaa sääntelyä on myös esimerkiksi rakentamislaisissa (751/2023) ja lääkinnällisistä laitteista annetussa laissa (2021/719).”

Koeostoja koskevasta pykäläehdotuksesta ilmenee, että valvontaviranomaisella olisi oikeus tehdä koeostoja, jotka se voisi 3 momentin mukaisissa tilanteissa peruuttaa ja 4 momentin mukaisissa tilanteissa laskea valvottavalta. Valvontaviranomaisella olisi oikeus käyttää valehenkilöllisyyttä ja antaa harhaanjohtavia tietoja valvottavalle.

Säätämisyjärjestysperusteluissa sivuilla 294-295 on käsitelty lyhyesti koeostoja. Perusteluissa kuvataan, että poliisille on osoitettu valeostotoimivaltuuksia ja kuvataan, että perustuslakivaliokunta on käsitellyt asiaa tiedustelulainsäädännön yhteydessä. Säätämisyjärjestysjaksosta ei ilmene, mitkä ovat valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä kysymyksiä koeostojen osalta, joita tulisi tarkastella esityksen säätämisyjärjestykseen vaikuttavana asiana. Jatkovalmistelussa on täydennettävä perusteluja siten, että niistä ilmenee selvästi, mitä ovat koeostoihin liittyvät keskeiset oikeudelliset kysymykset, joita on tarpeen arvioida säätämisyjärjestyksen kannalta. Lisäksi kun otetaan huomioon se, että toimivaltuus olisi jossain määrin erilainen kuin turvallisuusviranomaisten valeostoja koskeva toimivalta, perusteluja olisi syytä täydentää myös siitä näkökulmasta, miten ehdotettava koeostotoimivalta suhteutuu muihin valvontaviranomaisten toimivaltuuksiin.

Säännösehdotukseen ei vaikuta sisältyvän sääntelyä siitä, miten koeostolla mahdollisesti saatavia rahapelivoittoja kohdeltaisiin. Säännösehdotusta koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 229 todetaan, että

”Koeostoilla saadut mahdolliset rahapelivoitot eivät saisi tulla koeoston tehneen virkamiehen tai muun henkilön hyödyksi.”

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulee harkita, tulisiko koeostoilla saatujen mahdollisten voittojen kohtelusta säätää sen sijaan että niistä on maininta vain perusteluissa.

9. Esityksen hallinnollisia seuraamuksia koskevista säännösehdotuksista (1. LE:n 81-93 §:t)

Esitysluonnokseen sisältyy ehdotus kahden erilaisen hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöönottamisesta. Esitysluonnoksen 81-84 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rikemaksu-nimisestä hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Esitysluonnoksen 85-93 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi seuraamusmaksu-nimisestä hallinnollisesta seuraamusmaksusta.

Esityksen säätämisyjärjestysjaksossa on käsitelty pääosin asianmukaisesti hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevia kysymyksiä. Säätämisyjärjestysjaksossa ei vaikuta kuitenkaan käsitellyn sitä, miksi esitykseen sisältyy mainitut seuraamusmaksuja koskevat säännösehdotukset. Lainkirjoittajan oppaan jaksossa 12.10.4. on todettu seuraavasti:

”Perusoikeudet ja niiden rajoittamisen yleiset edellytykset on otettava huomioon myös hallinnollisia sanktioita koskevassa sääntelyssä. Tällaisia ovat muun muassa vaatimukset sääntelyn hyväksyttävyydestä ja oikeasuhtaisuudesta. Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyksivaatimuksen mukaisesti hallinnollisille sanktioille on esitettävä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II). Fiskaaliset tavoitteet eivät ole hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle (PeVL 61/2014 vp).”

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa säätämisyjärjestysjaksoa on täydennettävä sen osalta, millä perusteilla hallinnollisten seuraamusmaksujen käytön katsotaan olevan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta hyväksyttäviä.

Esityksen 93 §:ään sisältyy ”hallinnollisen seuraamuksen ja muun päätöksen julkistaminen”-niminen hallinnollinen seuraamus. Tällainen seuraamus on kansallisessa lainsäädännössä epätyypillinen. Säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole perusteltu tämän seuraamuksen käyttöönottoa tarkemmin. Jatkovalmistelussa säätämisyjärjestysjaksoa on syytä täydentää arvioinnilla kyseisen hallinnollisen seuraamuksen oikeudellisesta hyväksyttävyydestä.

10. Muutoksenhakua koskevista säännösehdotuksista

Esityksessä ei ole tuotu esiin sitä, että markkinointikiellon osalta muutoksenhaku markkinaoikeuden päätökseen ohjautuu oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain (OKMaOL) 7 luvun 4 §:n nojalla valituslupaa edellyttäen korkeimpaan oikeuteen. Asiaa tulisi tarkastella paitsi 107 §:n säännöskohteisissa perusteluissa myös viranomaisiin kohdistuvia vaikutuksia koskevassa jaksossa 4.3.3.1.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että muun ohella asian selvitysvastuu sekä vastuu oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta jakautuvat eri tavalla markkinaoikeuden soveltuvien siviiliprosessuaalisissa järjestyksissä (OKMaOL 5:17) käsittelemässä markkinaoikeudellisessa asiassa kuin viranomaisten päätöksiin kohdistuvassa muutoksenhaussa yleensä. Tätä olisi hyvä kuvata selvyyden vuoksi ehdotetun 107 §:n perusteluissa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että oikeusturvan toteuttaminen osittain siviiliprosessuaalisissa järjestyksissä saattaisi käytännössä merkitä sitä, ettei markkinaoikeus voisi uudelleenmuotoilla markkinointikieltoa toisin kuin hallintolainkäytön järjestyksessä käsiteltävissä asioissa. Tähän tulisi ottaa nimenomaisesti kantaa perusteluissa kuluttaja-asiamiehen määräämän kiellon uudelleenmuotoamista koskevan lakivaliokunnan kannanoton (ks. [LaVL 4/2020 vp](#), s. 15, ensimmäinen ja toinen kappale) taustaan.

Uhkasakkoa (hallinnollinen pakkokeino) koskevissa muutoksenhakuasioissa noudatetaan tyyppillisesti hallintolainkäytön järjestystä. Markkinointikiellon tehosteeksi asetettuun uhkasakkoon liittyvän oikeusturvamekanismin siirtymistä ehdotetulla tavalla hallintoprosessin puolelta siviiliprosessiin puolelle on jatkovalmistelussa arvioitava PL 21 §:ssä turvattuun oikeusturvaperusoikeuteen nähden ja jopa säätämisyjärjestystä koskevana kysymyksenä (vrt. [PeVL 12/2019 vp](#), s. 8–11). Jatkovalmistelussa on esitettävä myös perustelut sille, miksi uhkasakon asettamista koskevaan päätökseen ei 1 momentissa säädetyllä tavalla saisi hakea muutosta. Edelleen uhkasakkoa koskevilta osin ehdotusta muutoksenhakusääntelystä on tarpeen arvioida myös suhteessa uhkasakkolakiin (1113/1990).

Ehdotetussa 107 §:n 1 momentissa viitataan paitsi markkinoinnin kieltoon myös ”markkinoinnin ja toimeenpanon kieltoon”. Toimeenpanonkieltoa koskeva muutoksenhaku ohjautuisi kuitenkin 73 §:n perustelujen (s. 237, neljäs kpl) ja 105 §:n nojalla yleisiin hallintotuomioistuimiin. Säännösmuotoilua on tarpeen korjata.

Ilmeisesti nyt tarkoitetuissa markkinaoikeudellisissa asioissa kyse on jo nykyisen arpajaislain 66 a §:n nojalla markkinaoikeudelle kuuluvista asioista (perustelujen s. 255 viitataan virheellisesti voimassa olevan arpajaislain 66 a §:n sijasta 66 §:ään). Kun markkinaoikeudelle kuitenkin myös lisätään uusia arpajaislakiin liittyviä tehtäviä, jää epäselväksi, onko hankkeessa huolehdittu markkinaoikeuden asianmukaisesta rahoituksesta. Resurssivaikutuksia on tarkasteltu tällä hetkellä vain seuraavalla tavalla sivulla 113

- ”Resurssivaikutukset markkinaoikeuteen tulevat riippumaan käsiteltäväksi tulevien asioiden määrän lisäksi asioiden luonteesta. Etukäteen ei ole mahdollista arvioida, minkälaisiksi asiat tulisivat muodostumaan, koska kyse olisi uudesta rahapelilainsäädännöstä ja osittain uusista tehtävistä. Rahapelilain mukaiset seuraamusmaksuesitysasiat olisi markkinaoikeudessa eriytettävä muita seuraamuksia koskevista asioista ja käsiteltävä eri prosessijärjestyksessä, mikä tekisi asioiden käsittelyn työläämmäksi.”

Sivulla 114 todetaan, että

- ”Voimassa olevan arpajaislain nojalla markkinaoikeuteen saatettujen asioiden määrä on kaiken kaikkiaan ollut vähäinen. Asioiden määrän voidaan arvioida lisääntyvän jossain määrin siirryttäessä toimilupaperusteiseen yksinoikeusjärjestelmään. Esityksellä ei kuitenkaan arvioida olevan huomattavia resurssivaikutuksia markkinaoikeuteen.”

Perustelut vaikuttavat olevan jossain määrin ristiriidassa sen osalta, että ensiksi mainitussa kappaleessa todetaan, että asian käsittely olisi työläämpää, ja jälkimmäisessä kappaleessa todetaan, että esityksellä ei olisi asioiden määrän lisääntymisestä huolimatta huomattavia resurssivaikutuksia. Oikeusministeriö katsoo, että resurssivaikutuksia on syytä arvioida uudelleen jatkovalmistelussa. Lisäksi mahdollisia vaikutuksia korkeimman oikeuden resursseihin tulisi arvioida.

Esitysluonnoksen 106 §:n 2 momentissa ehdotetaan, että muutoksenhaku oikaisuvaatimuksen johdosta annetusta valvontamaksua koskevasta päätöksestä ohjautuisi ainoastaan Helsingin hallinto-oikeuteen. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (HOL) nojalla oikaisuvaatimuksen johdosta annettua päätöstä koskevat valitukset ohjautuvat kaikille yleisinä hallintotuomioistuimina toimiville alueellisille hallinto-oikeuksille. Ehdotetulle muutoksenhaussa toimivaltaisen hallinto-oikeuden rajaukselle ei ole esitetty yleissääntelystä poikkeamiseksi edellytetyjä erityisiä, painavia perusteita. Jatkovalmistelussa on

syitä arvioida valvontamaksuasioissa toimivaltaisen hallinto-oikeuden rajaamisen tarpeellisuutta ja suhdetta HOL:n 8 ja 10 §:stä ilmeneviin valitustietä koskeviin yleissäännöksiin sekä varmistaa, että valvontamaksua koskevien valitusasioiden keskittämisen resurssivaikutukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

11. Markkinointia ja sponsorointia koskevat säännösehdotukset (Säätämisyjärjestys-jakso)

Esitysluonnokseen sisältyy säännösehdotukset rahapelejä koskevan markkinoinnin sallituista tavoista. Pykäläehdotuksilla rajoitettaisiin tietynkaltaista markkinointia. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysjaksossa on kuvattu sivuilla 281-286 markkinointia koskevien rajoitusten valtiosääntöiseen arviointiin liittyviä kysymyksiä. Kyseisessä jaksossa on kuvattu asianmukaisesti esimerkkejä siitä, millaisia elinkeinotoiminnan markkinoinnin rajoituksia on ollut aiemmin esillä perustuslakivaliokunnassa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksesta on jossain määrin vaikea tunnistaa perusteluja siitä, miten esitysluonnokseen sisältyvien markkinointirajoituksia koskevien pykälien katsotaan olevan valtiosääntöisesti ongelmattomia. Asiaa on tarkasteltu lähinnä tässä perustelukappaleessa:

”Ehdotetun markkinointia koskevan sääntelyn ilmentämiä sananvapauden rajoituksia voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä ottaen myös huomioon rahapelitoiminnan erityisluonne ja sen taustalla olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät tavoitteet kansanterveyden edistämisestä ja lasten suojelusta. Uudet ehdotetut rajoitukset ovat yksittäisiä ja ne kohdistuvat erityisesti lasten ja nuorten suojelua ja kansanterveyden edistämistä koskevien tavoitteiden ytimeen. Säännösten voidaan näin ollen katsoa täyttävän perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä asetetut edellytykset sananvapauden rajoittamiselle. Ehdotetulla sääntelyllä tavoitellaan rahapelihaittojen ehkäisemistä ja sääntely olisi täsmällistä ja tarkkarajaista. Ehdotettuun rahapelilakiin ei ehdoteta sisällytettäväksi edellä käsiteltyjä ehdotuksia vastaavia sananvapauden ennakkollisia rajoituksia, ja ehdotetun sääntelyn voidaan arvioida olevan yhdenmukainen perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön kanssa.” (HE s. 285)

Jatkovalmistelussa tulisi täsmentää juuri tähän esitykseen sisältyvien markkinointirajoitusten valtiosääntöisen hyväksyttävyyden arviointia. Pelkästään hyväksyttävä syy rajoitukselle ei lähtökohtaisesti ole riittävä perusoikeusrajoituksen peruste, vaan asiaa tulisi tarkastella laajemmin perusoikeuksien rajoitus-edellytysarviointin kannalta.

12. Tekniset estotoimenpiteet (Säätämisyjärjestys-jakso)

Esitysluonnokseen sisältyy säännösehdotukset maksuliikenne-estosta, verkkoliikenne-estosta, lainvastaisen verkkosisällön poistamisesta ja poistomääräyksestä. Säätämisyjärjestysjaksossa sivuilla 286-290 on käsitelty asiaan liittyviä kysymyksiä. Jatkovalmistelussa säätämisyjärjestysjaksoa olisi syytä vielä täsmentää sen osalta, että mitkä toimivaltuudet ovat sellaisia, jotka eivät ole olleet aiemmin perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä. Perusteluja olisi hyvä täsmentää myös sen osalta, että siitä ilmenisi selkeämmin, millä perusteilla ehdotettavien valtuuksien katsotaan olevan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta ongelmattomia. Sivuilla 288 ja 290 todetaan arviona, että sääntely olisi ongelmattonta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta, mutta perusteluista on tällä hetkellä jossain määrin hankala tunnistaa perusteluketjua. Perusteluja olisi tältä osin syytä kirjoittaa selvemmin näkyville.

13. Henkilötietojen suoja

Yleisen tietosuojasetuksen liikkumavaraa ja henkilötietojen suojaa koskevasta arvioinnista

Kuten esitysluonnoksessa on tunnistettu, ehdotetut henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset kuuluvat EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä yleinen tietosuojasetus) soveltamisalaan. Esityksessä on tehty selkoa yleisen tietosuojasetuksen kansallisen liikkumavaran käyttämisestä sekä tuotu esiin henkilötietojen suojaan liittyviä valtiosääntöoikeudellisia reunaehtoja.

Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota tarpeeseen täsmentää yleisen tietosuojasetuksen salliman kansallisen liikkumavaran käyttöä koskevaa arvioita sekä henkilötietojen suojaa koskevia säätämistäjärjestysperusteluita. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaisesti hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4). Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että arviointia ei ole tehty säännönmukaisesti kaikkien henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten osalta ja esittää tähän liittyen seuraavia huomioita, jotka tulisi huomioida esityksen jatkovalmistelussa.

Esityksen säätämistäjärjestysperusteluissa on jossain määrin arvioitu esitettävään rahapelilakiin sisältyviä viranomaisten ja rahapelejä toimeenpanevien toimiluvanhaltijoiden tietojensaantioikeutta koskevia säännöksiä sekä lupa- ja valvontarekisteriä ja pelihaittarekisteriä koskevia säännöksiä. Säätämistäjärjestysperusteluissa on tehty selkoa yleisen tietosuojasetuksen kansallisen liikkumavaran käyttämisestä ja liikkumavara-arviota sisältyy myös joidenkin säännösten säännöskohtaisiin perusteluihin.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että henkilötietojen suojan ja yleisen tietosuojasetuksen liikkumavaran kannalta relevanttia sääntelyä sisältyy myös esimerkiksi esitettävän rahapelilain toimilupahakemusta koskevaan 12 §:ään, pelaajan rekisteröintiä ja henkilöllisyyden todentamista koskevaan 20 §:ään, yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijan henkilöstöä koskevia erityisiä säännöksiä koskevaan 44 §:ään, pelaajien yhteydenottoja koskevaan 46 §:ään, valvontaviranomaista koskevaan 54 §:ään, toimiluvanhaltijoita koskevaa luetteloa koskevaan 56 §:ään sekä valvontaviranomaisen henkilökunnan selvitysvelvollisuutta koskevaan 60 §:ään.

Lainsäätäjän on osoitettava, mihin tietosuojasetuksen artiklaan henkilötietojen käsittelyä koskevat erityissäännökset perustuvat. Kuten esityksessä on tunnistettu, kansallinen liikkumavara pohjautuu keskeisiltä osin tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin, eli tilanteisiin, joissa henkilötietojen käsittely perustuu rekisterinpitäjän lakisääteiseen tehtävään (c alakohta) tai jos se on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (e alakohta).

Oikeusministeriö toteaa, että esitettävien säännösten perusteluista tulee täydentää jatkovalmistelussa ja siitä tulee käydä selkeästi ilmi kansallisen liikkumavaran käyttö. Kansallisen liikkumavaran käyttöä olisi selkeintä kuvata säännöskohtaisissa että säätämistäjärjestysperusteluissa. Siltä osin, kun on kyse yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisen liikkumavaran käytöstä, jatkovalmistelussa perusteluihin tulee sisällyttää myös arviointi ehdotettavan sääntelyn yleisen edun mukaisuudesta ja oikeasuhteisuudesta sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden tietosuojasetuksen 6 artiklan 3 koh-

dan edellyttämällä tavalla. Vastaavasti perusteluista tulee käydä ilmi, miksi ehdotettava sääntely katsotaan säätämisyjärjestysperusteluissa viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioiden välttämättömäksi.

Käsittelyn oikeusperuste

Jatkovalmistelussa esityksessä olisi arvioitava ja määriteltävä, millä yleisen tietosuojasetuksen mukaisilla käsittelyn oikeusperusteilla säännösten kohteena olevia henkilötietoja käsiteltäisiin. Esitysluonnoksessa tätä arviota on jossain määrin tehty, mutta käsittelyn oikeusperustetta ei vaikuttaisi olevan määriteltävikä kaikkien henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösehdoitusten kohdalla. Lisäksi oikeusministeriö esittää seuraavat huomiot soveltuvan käsittelyn oikeusperusteen määrittämisestä.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 34 §:ssä säädettäisiin yksinoikeustoimiluvan haltijan ja rahapelitoimiluvan haltijan oikeudesta käsitellä henkilötietoja. Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan säännöksessä tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena olisi tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, koska käsittely olisi tarpeen rekisterinpitäjänä toimivan toimiluvanhaltijan lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännöstä koskevan liikkumavara-arvion osalta jää epäselväksi, minkä lakisääteisten velvoitteiden noudattamisesta kyseisen säännöksen mukaisessa henkilötietojen käsittelyssä olisi kyse. Käsittelyn oikeusperustetta koskevaa liikkumavara-arviota olisi tästä syystä vielä tarkennettava jatkovalmistelussa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että rekisterinpitäjän lakisääteistä velvollisuutta (6 artiklan 1 kohdan c alakohta) koskevan käsittelyperusteen soveltaminen edellyttää, että henkilötietojen käsittelylle perusteen luova oikeudellinen velvoite itsessään on täsmällinen ja että se luo selkeän oikeudellisen perustan velvoitteen edellyttämälle henkilötietojen käsittelylle. Rekisterinpitäjällä ei saisi tämän oikeusperusteen soveltuessa olla laajaa harkintavaltaa kyseisen lakisääteisen velvoitteen noudattamisessa ja sen edellyttämässä henkilötietojen käsittelyssä.

Esimerkiksi esitettävässä 34 §:n 1 momentin 2 kohdassa viitataan 1. lakiehdotuksen 40 §:ään, jossa säädetään pelikasinon ja pelialin teknisestä valvonnasta. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, tässä kyseissä säännösehdoituksessa säädettäisiin oikeudesta tehdä teknistä valvontaa eikä kyse vaikuttaisi olevan rekisterinpitäjän velvollisuudesta.

Myös esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 103 §:n mukaisten sosiaali- ja terveysministeriön tiedonsaanti-oikeuksien nojalla saatujen henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteeksi on arvioitu nykylainsäädäntöä vastaavasti tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, koska käsittely olisi tarpeen ministeriön lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Myös kyseistä käsittelyn oikeusperustetta koskevaa arviota olisi vielä tarkennettava jatkovalmistelussa, sillä esitysluonnoksen mukaisessa arviossa jää epäselväksi, minkä lakisääteisen velvoitteen noudattamisesta olisi kyse ja olisiko kyseessä oleva velvoite riittävän täsmällinen luodakseen perustan velvoitteen edellyttämälle henkilötietojen käsittelylle.

Jatkovalmistelussa tehtävässä liikkumavara-arviossa olisi huomioitava, että esitettävän sääntelyn kohteena oleva yksityisten peliliiketoimintaa harjoittavien yhtiöiden suorittama henkilötietojen käsittely voi

perustua myös muihin yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaisiin käsittelyn oikeusperusteisiin kuin 6 artiklan 1 kohdan c ja e alakohtiin.

Erityisten henkilötietoryhmien sekä rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvien henkilötietojen käsittely

Esitysluonnokseen sisältyy arviota yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisten erityisten henkilötietoryhmien sekä 10 artiklan mukaisten rikostuomioiden ja rikoksiin liittyvän henkilötietojen käsittelyä. Arvio jää kuitenkin jossain määrin epäselväksi esimerkiksi sen osalta, minkä kaikkien säännösten soveltamiseen voi liittyä näiden tietoryhmien käsittelyä. Jatkovalmistelussa arviota tulisi tarkentaa, jotta voidaan esimerkiksi varmistua siitä, että säännösten edellyttämistä suojatoimista on huolehdittu kaikkien käsittelytilanteiden osalta.

Henkilötietojen käsittely muihin kuin alkuperäisiin käyttötarkoituksiin

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti tehty selkoa yleisen tietosuoja-asetuksen edellytyksistä, jotka koskevat henkilötietoja käsittelyä muuhun kuin niiden alkuperäiseen käyttötarkoitukseen. Keskeisiltä osin nämä edellytykset sisältyvät yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 4 kohtaan ja 23 artiklan 1 kohdan mukaisiin edellytyksiin. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa esitystä olisi täydennettävä jatkokäsittelyä koskevia säännöksiä koskevalla liikkumavara-arviolla, jotta voidaan varmistua siitä, että esitettävät säännökset olisivat yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran mukaisia.

Lisäksi jatkovalmistelussa olisi näiltä osin syytä huomioida valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisten tietojen käyttötarkoituksista poikkeamista koskevat näkökohdat. Perustuslakivaliokunta on korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyden vaatimuksen ohella erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta. Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Tällainen sääntely ei myöskään saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2017 vp, s. 5–6).

Muita huomioita

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 51 §:ssä säädetään suoramarkkinointikiellosta. Säännöksen mukaan suoramarkkinointia saa kohdistaa ainoastaan sellaiseen henkilöön, joka on antanut siihen nimenomaisen suostumuksensa. Oikeusministeriö katsoo, että kyseisen säännöksen suhdetta yleiseen tietosuoja-asetukseen tulisi selventää jatkovalmistelussa. Säännöskohtaisista perusteluista olisi käytävä ilmi, olisiko säännöksessä mainitussa nimenomaisessa suostumuksessa kyse yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesta suostumuksesta vai jostain muusta.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 55 §:ssä säädetään lupa- ja valvontarekisteristä. Säännöstä koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ehdotetun lain 101 §:ssä säädettäisiin erikseen pelihaittarekisteristä, jonka rekisterinpitäjänä toimisi Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Perusteluiden mukaan pelihaittarekisterissä pidettäisiin ja käsiteltäisiin osittain samoja tietoja kuin lupa- ja valvontarekisterissä. Koska ehdotettu lupa- ja valvontarekisteri ei olisi laissa sidottu mihinkään tiettyyn tekniseen toteutukseen tai tietojärjestelmään, voitaisiin lupa- ja valvontarekisterin ja pelihaittarekisterin tekninen

toteutus tehdä perusteluiden mukaan usealla eri tavalla. Perusteluiden mukaan rekisterien tiedot voitaisiin tallentaa samaan tietojärjestelmään tai vaihtoehtoisesti toteutus voisi olla rakentaa molemmille rekisterinitäjille erilliset tietojärjestelmät.

Edellä lainatun säännöskohtaisiin perusteluihin sisältyvän arvion osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tietojen käsittelyn teknisestä toteutustavasta riippumatta, olisi rekisterien yhteydessä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn tapahduttava henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn mukaisesti. Erityisesti siinä tapauksessa, jos rekisterien tietoja käsiteltäisiin samassa tietojärjestelmässä, olisi varmistettava yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan mukaisten henkilötietojen käsittelyä koskevien periaatteiden, kuten 5 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutumisesta.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 58 §:ssä säädetään valvontaviranomaisen oikeudesta tehdä koeostoja. Säännöksen 2 momentin mukaan valvontaviranomaisen on ilmoitettava valehenkilöllisyyden käytöstä elinkeinonharjoittajalle ja yleisen tietosuojasetuksen mukaiselle rekisterinpitäjälle niin pian kuin se on koeoston tarkoitusta vaarantamatta mahdollista. Säännöksen ja sitä koskevien perusteluiden valossa jää epäselväksi, miksi säännöksessä on tarpeen viitata yleisen tietosuojasetuksen mukaiseen rekisterinpitäjään. Jatkovalmistelussa viittauksen tarpeellisuutta olisi vielä arvioitava ja tarvittaessa perustella seikkaperäisemmin säännöskohtaisissa perusteluissa.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 101 §:ssä säädetään pelihaittarekisteristä. Säännöksen 2 momentin mukaan THL saa käsitellä pelihaittarekisterissä henkilötietoja, jos se on välttämätöntä tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten mukaisten tehtäviensä suorittamiseksi. Oikeusministeriö katsoo, että kyseisen henkilötietojen käsittelyä koskevan säännöksen tarpeellisuutta olisi vielä arvioitava jatkovalmistelussa. Mikäli se sisällytetään esitykseen, olisi sen tarpeellisuus perusteltava säännöskohtaisissa perusteluissa huomioiden säätämisyjärjestysperusteluissa mainittu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön perustuva edellytys erityislainsäädännön välttämättömyydestä.

Kyseinen pelihaittarekisteriä koskeva säännös olisi kuitenkin arvioitava yleisen tietosuojasetuksen liikkumavaran valossa. Vaikka pelihaittarekisteriä koskevat säännökset on mainittu säätämisyjärjestysperusteluiden alussa yksityiselämän suojan kannalta merkityksellisinä säännöksinä, ei niitä koskevaa liikkumavara-arviota vaikuta sisältyvän esitysluonnokseen. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännöksen 1 momentin mukaan THL pitää pelihaittarekisteriä. Koska esityksen perusteluiden valossa vaikuttaa olevan tarkoitus säätää kyseisen rekisterin rekisterinpitäjästä, olisi säännöksessä selvyiden vuoksi tarpeen käyttää rekisterinpitäjän käsitettä, jotta tästä ei jäisi epäselvyyttä.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 102 §:ssä säädetään THL:n tiedonsaantioikeudesta. Säännöksen 3 momentissa säädetään THL:n oikeudesta yhdistää säännöksen mukaisia tietoja muihin sen hallussa oleviin tietoihin. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa kyseisen säännöksen tarpeellisuutta olisi vielä arvioitava huomioiden säätämisyjärjestysperusteluissa esiin tuodun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön perustuvan edellytyksen henkilötietojen käsittelyä koskevan erityislainsäädännön välttämättömyydestä. Säännöksen tarpeellisuus olisi perusteltava esityksen perusteluissa kiinnittäen huomiota erityisesti siihen, miksi voimassaolevaa henkilötietojen suojaa koskeva yleislainsäädäntöä ei voitaisi tältä osin pitää riittävänä.

14. Henkilötietojen julkaiseminen avoimessa tietoverkossa

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 56 §:ssä säädetään toimiluvanhaltioita koskevasta luettelosta, joka valvontaviranomaisen tulisi säännöksen mukaan pitää yleisessä tietoverkossa ja jonka tulisi olla koneluettavassa muodossa. Lisäksi esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 93 §:ssä säädetään hallinnollisen seuraamusmaksun ja muun päätöksen julkistamisesta. Säännösten ja niitä koskevien säännöskohtaisten perusteluiden perusteella kyseisten säännösten soveltamiseen liittyisi henkilötietojen käsittelyä ja julkaisemista. Siksi niitä olisi jatkovalmistelussa arvioitava yleisen tietosuojasetuksen liikkumavaran kannalta. Lisäksi jatkovalmistelussa olisi soveltuvilta osin huomioitava perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö koskien henkilötietojen julkaisemista yleisessä tietoverkossa.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut, että henkilötietojen sekä yksityiselämän suojan kannalta on tärkeää, että tietoverkossa julkaistavissa asiakirjoissa julkaistaan ainoastaan tiedonsaannin kannalta välttämättömät henkilötiedot (PeVL 63/2014 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta olennaiseen seikkaan, ettei Internetiin sijoitettavasta henkilörekisteristä tule voida hakea tietoja erilaisina masahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina (PeVL 35/2020 vp, s. 4, PeVL 2/2018 vp, s. 7, PeVL 17/2016 vp, s. 7, PeVL 32/2008 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista julkisena tietopalveluna mahdollisena, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 2/2017 vp, s. 7, PeVL 65/2014 vp, s. 4/II—5/I, PeVL 32/2008 vp s. 2/I—3/II).

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin avoimuusrekisterilakia säädettäessä pitänyt mahdollisena sitä, ettei tietojen hakua rekisteristä ehdotettu rajoitettavaksi siten, että vain yksittäiset haut olisivat mahdollisia tai että tietojen hakijan tulisi tunnistautua. Kun huomioon otettiin sääntelyn tarkoitus sekä siihen kytkeytyvä julkaistavien tietojen julkiseen toimintaan ja julkiseen vallankäyttöön liittyvä sisältö, ei perustuslakivaliokunnalla ollut huomauttamista sääntelyn perusratkaisuista tältäkään osin. (PeVL 86/2022 vp, kappaleet 11-22).

15. Tiedonsaantioikeudet

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti selostettu tiedonsaantioikeuksien kannalta relevantteja valtiosääntöoikeudellisia reunaehtoja ja arvioitu esitysluonnoksen tiedonsaantioikeuksia näiden reunaehtojen valossa. Oikeusministeriö katsoo, että tiedonsaantioikeuksia olisi vielä joiltain osin tarpeen täsmentää ja selkeyttää jatkovalmistelussa ja esittää tähän liittyen seuraavat huomiot.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 61 §:n 1 momentissa, 102 §:n 1 momentissa, 103 §:n 1 momentissa tiedonsaantioikeudet on sidottu säännöksissä määriteltyjen käyttötarkoitusten kannalta välttämättömiin tietoihin. Säännöksissä on lisäksi lueteltu tietoja, jotka voivat olla tiedonsaantioikeuden kohteena. Luettelot eivät ole tyhjentäviä. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa olisi vielä hyvä arvioida, olisiko kyseisiin säännöksiin sisältyvät tietoluettelot selvyiden vuoksi syytä sijoittaa ennemmin säännöskohtaisiin perusteluihin välttämättömyytedellytyksen jo rajatessa kyseessä olevia tiedonsaantioikeuksia.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 61 §:n 2 momentin, 62 §:n 2 momentin, 102 §:n 2 momentin, 103 §:n 2 momentin sekä esitysluonnoksen 2. lakiehdotuksen 44 §:n 1 momentin mukaan kyseiset tiedonsaantioikeudet koskevat myös välttämättömiä henkilötietoja. Oikeusministeriö pitäisi tarpeellisena arvioida vielä jatkovalmistelussa, ovatko kyseiset säännökset tarpeellisia vai olisiko riittävää, että perusteluihin sisällytettäisiin arvio siitä, sisältävätkö tiedonsaantioikeuden kohteena olevat tiedot henkilötietoja sekä kuvaus yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran käytöstä. Mikäli henkilötietoja koskevien säännösten arvioidaan olevan tarpeellisia, olisi niistä poistettava välttämättömyyedellytys, sillä välttämättömyyedellytys sisältyy jo varsinaisen tiedonsaantioikeuden muodostaviin säännöksiin eikä välttämättömyyttä ole henkilötietoihin kohdistuvassa tiedonsaantioikeudessa sidottu mihinkään käyttötarkoitukseen.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 61 §:ssä säädetään valvontaviranomaisen tiedonsaantioikeudesta toimiluvanhakijan ja toimiluvanhaltijan tietoihin. Oikeusministeriö katsoo, että säännöksen ensimmäisestä momentista kävisi selkeämmin ilmi, mihin siihen lukeutuva välttämättömyyedellytys on sidottu, jos momentin sanajärjestys muutettaisiin muotoon ”Valvontaviranomaisella on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä ja maksutta toimiluvanhakijalta...”.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 62 §:n 1 momentissa säädetään valvontaviranomaisen viranomaisiin kohdistuvasta tiedonsaantioikeudesta. Tiedonsaantioikeuden kohteena olevia viranomaisia ei ole eritelty säännöksessä, mutta säännöksen säännöskohtaisiin perusteluihin sisältyy esimerkkiluettelo viranomaisista, joihin tiedonsaantioikeus voisi kohdistua. Oikeusministeriö pitää tarpeellisena arvioida vielä jatkovalmistelussa, olisiko säännöstä mahdollista täsmentää sen kohteena olevien viranomaisien osalta. Lisäksi jatkovalmistelussa säännöstä olisi tarpeen täsmentää sen osalta, annetaanko tiedot pyynnöstä vai onko kyse oma-aloitteisesta esimerkiksi muokkaamalla sanamuotoa muotoon ”Valvontaviranomaisella on pyynnöstä salassapitosäännösten estämättä...”.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 63 §:ssä säädetään valvontaviranomaisen oikeudesta luovuttaa tietoja toiselle viranomaiselle. Vaikuttaisi siltä, että säännöksessä olisi ainakin osin kyse oma-aloitteisesta harkinnanvaraisesta tiedon luovuttamisesta. Tämän jäädessä kuitenkin jossain määrin epäselväksi, olisi säännöstä ja sen perusteluita tarpeen täsmentää jatkovalmistelussa tältä osin. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännöksen 1 momenttiin ei sisälly säätämisyjärjestysperusteluissa mainittuja välttämättömyyedellytystä tai tarpeellisuusvaatimusta ja sen edellyttämää tietosisältöjen yksilöintiä. Esitettävän 63 §:n 2 momentin osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, olisiko oma-aloitteisen tiedonluovutuksen tullessa kyseeseen tietoja luovuttavan valvontaviranomaisen mahdollista arvioida, mitkä tiedot ovat välttämättömiä toisen viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamisen kannalta. Säätämisyjärjestysperusteluissa mainitun välttämättömyysvaatimuksen sisältö vaikuttaisi jäävän käytännössä tällaisten luovutusten osalta hyvin vähämerkitykselliseksi.

Esitetystä 63 §:ssä ei ole yksilöity tietoja saavia viranomaisia. Oikeusministeriö pitää tarpeellisena arvioida jatkovalmistelussa, olisiko säännöksen nojalla tietoja saavia viranomaisia tarpeen määritellä tarkemmin säännöksessä ja sen perusteluissa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännöskohtaisissa perusteluissa on tuotu esimerkkinä esiin Verohallinto, joka tarvitsisi säännöksen tarkoittamia tietoja verovalvontaa varten. Perusteluiden valossa vaikuttaa siltä, että Verohallinnolle tehtävät luovutukset olisivat ainut tunnistettu luovutustarve, mistä johtuen jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida, voisiko säännöksen 2 momenttia täsmentää koskemaan ainoastaan Verohallintoa.

Lisäksi oikeusministeriö pitää tarpeellisena, että jatkovalmisteluissa 63 §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa perustellaan, miksi säännöksen 2 momentissa viitataan julkisuuslakiin. Lisäksi jatkovalmistelussa olisi arvioitava, olisiko 63 §:n 2 momentissa selvyiden vuoksi tarpeen viitata tietoja saavaan viranomaiseen ainoastaan termillä viranomainen. Nyt lausuttavana olevassa 2 momentissa tietoja saavaan viranomaiseen viitataan sekä termillä viranomainen, että valvontaviranomainen.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 77 §:ssä säädetään valvontaviranomaisen maksupalveluntarjoajaan kohdistuvasta tiedonsaantioikeudesta. Säännöksen 2 momentissa on yksilöity tietoja, joita tiedonsaantioikeus koskee. Näistä tiedoista 77 §:n 2 momentin 1-4 kohtiin ei sisälly tarpeellisuusedellytystä eikä niissä myöskään ole määritelty tarkoitusta, jota varten valvontaviranomainen voi saada tietoja. Esitetyn 77 §:n 2 momentin 5 ja 6 kohtiin puolestaan sisältyy välttämättömyusedellytys sekä tietojen käyttötarkoitus. Oikeusministeriö katsoo, että säännöksen rakenteen ja sanamuodon valossa jää epäselväksi onko tarkoitus säätää välttämättömyys- vai tarpeellisuusedellytykseen perustuvasta tiedonsaantioikeudesta ja pitää tarpeellisena, että säännöstä täsmennetään jatkovalmistelussa, jotta esitysluonnoksen säätämisperusteluissa selostetut perustuslain tulkintakäytännöstä johtuvat vaatimukset tulevat huomioituksi.

Oikeusministeriö pitää tarpeellisena täsmentää säännöstä myös siltä osin, että säännöksestä kävisi selkeästi ilmi tiedonsaantioikeuden edellyttävän valvontaviranomaisen pyyntöä. Tämän pitäisi käydä vähintäänkin ilmi säännöstä koskevista säännöskohtaisista perusteluista. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että esitettävä säännös on riittävän täsmällinen ja yksiselitteinen sen noudattamiseen liittyvän 77 §:n 4 momentin mukaisen uhkasakon uhan vuoksi.

Oikeusministeriö pitää lisäksi tarpeellisena, että jatkovalmistelussa esitettävän 77 §:n mukaisen tiedonsaantioikeuden mukaista tietosisältöä arvioidaan tarkemmin, jotta perusteluiden valossa ei jäisi epäselväksi, koskeeko tiedonsaantioikeus esimerkiksi valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia tietoja. Säännöstä koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa on mainittu, että tiedonsaantioikeus voi koskea esimerkiksi sijaintitietoja, mutta perusteluiden valossa jää jossain määrin epäselväksi, miksi sijaintitiedot voisivat olla välttämättömiä tai tarpeellisia valvonnan kannalta.

Oikeusministeriö katsoo, että kyseisen tiedonsaantioikeuden osalta olisi keskeistä arvioida, kattaako oikeus tilitapahtumatietoja tai niihin rinnastuvia tietoja. Perustuslakivaliokunta on katsonut lausuntokäytännössään, että mitä suurimmassa määrin yksityisten ihmisten maksuliikenne siirtyy käteisen rahan käytöstä pankkitilin välityksellä tapahtuvaan maksuliikenteeseen, sitä yksityiskohtaisemman kuvan henkilön yksityiselämästä voi muodostaa pankkitilin tilitapahtumista. Tilitapahtumista voi ilmetä suoraan jopa arkaluonteisia tietoja, kuten tietoja uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä tai terveydenhuoltopalvelujen käytöstä. Valiokunnan mielestä luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat tämän johdosta yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin. (PeVL 48/2018 vp)

1. lakiehdotuksen 104 §:ssä säädetään rahapelien toimeenpanijan tietojen luovuttamisesta ja tietojen luovuttamisesta pelihaittarekisteristä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että säännöksessä säädettäisiin sekä viranomaista että yksityistä toimijaa koskevasta tiedonluovutussäännöksestä. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa olisi arvioitaisiin, olisiko pelihaittarekisteriä pitävän THL:n

osalta mahdollista soveltaa esitysluonnoksen 104 §:n sijasta julkisuuslain 28 §:n mukaista tutkimuslupamenettelyä. Oikeusministeriö katsoo, että THL:n osalta säännöskohtaisissa perusteluissa olisi perusteltava, miksi sen kohdalla ei tukeuduta julkisuuslain mukaiseen yleissääntelyyn, huomioiden erityisesti sen, että esitysluonnoksessa esitetty luovutussäännös vaikuttaisi mahdollistavan tiedon luovuttamisen löyhemmin perusteina kuin edellä viitattu julkisuuslain 28 §.

Säännöksessä mainitun rahapelien toimeenpanijan osalta säännöskohtaisista perusteluista tulisi käydä ilmi, millä perusteella kyse on salassapidettävistä tiedoista. Lisäksi säännöskohtaisissa perusteluissa olisi perusteltava miksi henkilötietojen suoja koskeva yleislainsäädäntö ei ole riittävää säännöksellä tavoitellun oikeustilan saavuttamiseksi ja miksi kyseinen säännös on katsottu perustuslakivaliokunnan lausunto käytännön edellyttämällä tavalla välttämättömäksi.

2. lakiehdotuksen 44 §:ssä säädetään poliisihallituksen ja poliisilaitoksen tiedonsaantioikeudesta. Esitettävän 44 §:n 1 momentin nojalla poliisilla olisi oikeus saada valvontatehtävän suorittamiseksi ja arpajais-toiminnan tilastoimiseksi välttämättömät tiedot. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa olisi arvioitava, voisiko säännöstä täsmentää viittaamalla siinä esimerkiksi *tämän lain mukaisiin valvontatehtäviin*. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota esitettävään 44 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan poliisihallituksen ja poliisilaitoksen tiedonsaantioikeuden kohteena olevat tiedot voidaan luovuttaa teknisen rajapinnan avulla tai muutoin sähköisesti. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa olisi vielä arvioitava, onko säännös tarpeellinen vai voisinko toteamuksen sisällyttää säännöskohtaisiin perusteluihin, sillä kyseessä oleva säännös ei ole velvoittava.

16. Yleiset huomiot hallinnollisen sanktioinnin ja rikosoikeudellisten seuraamusten suhteesta

1. lakiehdotuksen mukaisen rahapelilain 94 §:ään sisältyisi rahapelirikkomusta koskeva säännös, jossa säädettäisiin rangaistavaksi tietyt rahapelilain vastaiset menettelyt tahallisuudesta tai huolimattomuudesta tehtynä. Rahapelilain 85 §:ssä säädettäisiin puolestaan seuraamusmaksusta, joka voitaisiin määrätä sille toimiluvanhaltijalle, elinkeinonharjoittajalle tai luonnolliselle henkilölle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö tietyt rahapelilain säännöksiä. Lisäksi rikoslain (39/1889) 17 luvun 16 a §:ssä säädettäisiin rahapelirikoksena ja 16 b §:ssä arpajaisrikoksena rangaistavaksi tietyt rahapelilain vastaiset menettelyt (8. lakiehdotus).

Teot tai laiminlyönnit, jotka olisivat rahapelirikkomuksena rangaistavia rahapelilain 94 §:n mukaisesti, vaikuttaisivat kuuluvan myös niiden rikkomusten joukkoon, joista lain 85 §:n mukaisesti voitaisiin määrätä seuraamusmaksu. Myös esitysluonnoksen mukaisesti muutettujen rikoslain säännösten (17 luvun 16 a ja 16 b §:t) mukaisten rikosten tunnusmerkistöissä olisi päällekkäisyyttä seuraamusmaksua koskevan rahapelilain 85 §:n kanssa.

Seuraamussääntelyn päällekkäisyyttä on käsitelty rahapelilain 85 §:ää koskevissa säännöskohtaisissa perusteluissa varsin niukasti ja rangaistussäännösten osalta (s. 244) vain suhteessa rikoslaisiin rangaistavaksi säädettyihin tekoihin. Säännöskohtaisten perusteluiden mukaan seuraamusmaksua koskevassa 85 §:ssä kyseessä olisivat erittäin moitittavat teot, jotka joissakin tapauksissa saattaisivat täyttää jopa asianomaisen säännöksen rikkomista koskevan, rikoslaisiin rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistön. Perusteluissa todetaan lisäksi, että ”jos teon tai laiminlyönнин voitaisiin arvioida täyttävän rikoslain säädetyn rikoksen tunnusmerkistön, mutta teko tai laiminlyönti olisi sen haitallisuus, siitä ilmenevä tekijän

syällisyys sekä siitä saatu hyöty ja muut tekoon liittyvät seikat huomioiden kokonaisuutena arvioiden vähäinen, valvontaviranomainen voisi määrätä seuraamusmaksun ja jättää ilmoittamatta asian esitutkintaviranomaiselle”.

Esitysluonnokseen ei sisälly tarkempaa sääntelyä tai selostusta siitä, millaisissa tapauksissa kyse voisi olla teosta tai laiminlyönnistä, josta seuraamuksena voisi olla joko seuraamusmaksu tai rangaistus rahapelirikoksesta, arpajaisrikoksesta tai rahapelirikkomuksesta. Seuraamusmaksua koskevan rahapelilain 85 §:n mukaiset teot tai laiminlyönnit vaikuttaisivat osin olevan täysin vastaavia kuin tietyt rahapelirikkomuksena, rahapelirikoksena tai arpajaisrikoksena rangaistavaksi säädetty teot tai laiminlyönnit. Sääntelyn perusteella vaikuttaa siten olevan epäselvää, milloin samasta teosta tai laiminlyönnistä tulee määrätä seuraamusmaksu ja milloin rangaistus.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota tarpeeseen välttää hallinnollisia sanktioita ja rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn päällekkäisyyttä sekä kaksoisrangaistavuuden kieltoon. Lainsäädännössä on huolehdittava siitä, ettei samasta teosta voida määrätä useampia rangaistusluonteisia seuraamuksia. Esitysluonnoksen 87 §:ssä on säännös seuraamusmaksun suhteesta rikosoikeudelliseen sääntelyyn. Säännöksen 1 momentin mukaisesti seuraamusmaksua ei saa määrätä sille, joka on epäiltynä samasta rikkomuksesta esitutkinnassa, jonka osalta on vireillä samaa rikkomusta koskeva syyteharkinta tai joka on vastaajana tuomioistuimessa samaa rikkomusta koskevassa rikosasiassa. Seuraamusmaksua ei saa määrätä myöskään sille, jolle on samasta rikkomuksesta annettu rikosasiassa tuomio. Pykälän 2 momentin mukaisesti, jos samasta rikkomuksesta on vireillä seuraamusmaksun määräämistä koskeva asia tai se on ratkaistu, syytettä ei saa nostaa eikä tuomiota rikosasiassa antaa.

Vaikka tämänkaltainen säännös voisi ratkaista kaksoisrangaistavuuden kiellon kannalta ongelmalliset tapaukset soveltamiskäytännössä, jo lainsäädäntövaiheessa on pyrittävä siihen, että hallinnollisen sanktiosääntelyn ja rikosoikeudellisen sääntelyn päällekkäisyydestä ei synny ongelmia. Aiemmassa lainsäädäntökäytännössä on pidetty tärkeänä lähtökohtaa, jonka mukaan hallinnollisten seuraamusten käyttöalaa laajennettaessa samalla kumotaan vastaavia tekoja koskevat rangaistussäännökset. Näin vältetään järjestelmien päällekkäisyydestä aiheutuvia ongelmia ja turvataan mm. kaksoisrangaistavuuden kiellon toteutuminen (LaVL 9/2018 vp, s. 3).

Esityksen jatkovalmistelussa tuleekin tarkemmin arvioida seuraamussääntelyn kokonaisuutta ja erityisesti seuraamusmaksua koskevien säännösten ja mainittua rahapelirikkomusta sekä rikoslain 17 luvun 16 a §:n mukaista rahapelirikosta ja 16 b §:n mukaista arpajaisrikosta koskevien säännösten suhdetta. Esitysluonnoksen perusteella ei vaikuta olevan selvää, millä perusteella määräytyisi seuraamuksen luonne niiden tekojen osalta, jotka sekä rahapelilain 85 § että mainitut rangaistussäännökset kattaisivat, mikä ei ole ongelmaton tilanne edellä mainitun aiemman lainsäädäntökäytännön ja perustuslain (731/1999) 8 §:n mukaisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämän ennakoitavuuden näkökulmasta. Mainituilta osin sääntelyä tulee jatkovalmistelussa vielä tarkastella ja selkeyttää.

On myös syytä huomioida, että seuraamusjärjestelmän kokonaisuuden on perusteltua muodostaa johdonmukainen kokonaisuus, jossa teosta tai laiminlyönnistä määrättävä seuraamus ankaroituu asteittain teon tai laiminlyönnin moitittavuuden lisääntyessä. Esitysluonnoksen mukaisesti seuraamusmaksu, jonka vähimmäismäärä rahapelilain 86 §:n mukaisesti oikeushenkilön kohdalla olisi 10 000 euroa ja luonnollisen henkilön kohdalla 3 000 euroa, voitaisiin ilmeisesti rahapelilain 85 §:n mukaisesti määrätä sekä

teosta tai laiminlyönnistä, joka moitittavuudeltaan vastaa rahapelirikkomusta, että moitittavuudeltaan ankarammin arvosteltavasta, rahapelirikoksena tai arpajaisrikoksena rangaistavasta teosta. Jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida seuraamusjärjestelmää kokonaisuutta myös mainitusta näkökulmasta.

Sääntely vaikuttaa myös jättävän avoimeksi sen, miten valvontaviranomaisen tulee toimia havaitessaan rangaistavaksi säädetyn teon tai laiminlyönnin. Sikäli kuin valvontaviranomaiselle olisi perusteltua osoittaa velvollisuus ilmoittaa rikoksesta ja ilmoitusvelvollisuutta koskeva poikkeus, asiasta tulisi säätää rahapelilaisissa nimenomaisesti (vrt. esim. ympäristönsuojelulain (527/2014) 188 §).

17. Rangaistussäännöksiä koskevia yleisiä kysymyksiä

Rahapelilain 94 §:ään sisältyisi rahapelirikkomusta koskeva säännös, jossa säädettäisiin rangaistavaksi tietyt rahapelilain vastaiset menettelyt tahallisenä tai huolimattomuudesta tehtynä. Ehdotuksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan rikkomussäännökset vastaisivat ”pääosin” voimassa olevan arpajaislain (1047/2001) 64 §:n rahapelitoimintaan liittyviä kohtia 1, 2, 3, 7 ja 8. Säännöskohtaisia perusteluja olisi asianmukaista täydentää selostamalla, miltä osin säännökset eivät vastaa mainittuja arpajaislain säännöksiä. Sikäli kuin rangaistavuuden alassa tapahtuisi muutoksia, nämä on tarpeen tuoda perusteluissa esiin.

Esimerkiksi arpajaislain 10 §:ään sisältyy yleinen kieltö toimeenpanna arpajaisia siten, että niihin voidaan osallistua velaksi tai panttia vastaan. Ehdotuksen mukaisen rahapelilain 25 §:ssä säädettäisiin velaksi pelaamisen, ilmaispeleiden ja alennusten tarjoamisen kiellosta. Säännöksen 1 ja 2 momentin mukainen kieltö kohdistettaisiin yksinoikeustoimiluvan ja rahapelitoimiluvan haltijaan, kun taas 3 momentin mukainen kieltö kohdistettaisiin toimiluvanhaltijaan. Esityksen perusteella ei ole selvää, onko mainituilla eroilla oikeudellista merkitystä, miltä osin esitystä olisi tarpeen täydentää.

Rahapelilain 25 §:n 3 momentti sisältäisi kiellon tarjota pelirahaa taikka tarjota rahapelejä ilmaiseksi tai alennetulla hinnalla tai yhdistetyillä tarjouksilla. Rahapelirikkomusta koskevan 94 §:n 1 kohdassa ei viitata pelirahan tarjoamisen eikä yhdistetyillä tarjouksilla rahapelin tarjoamisen kieltöihin, eli rangaistavuuden ei ole ilmeisesti tarkoitus kattaa näiden kieltojen rikkomista. Esitys ei näiltä osin ole yksiselitteinen, minkä vuoksi esityksen perusteluja on tarpeen täydentää.

Lisäksi 94 §:n 4 kohdan mukaisesti rangaistavaa olisi tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoa rahaliikenteen valvontalaitetta koskevia 37 §:n säännöksiä. 37 § sisältää uutta sääntelyä verrattuna arpajaislain osin vastaavaan 57 §:ään. Esimerkiksi rahapelilain 37 §:n 6 momentissa säädettäisiin velvollisuudesta laatia raha-automaatin käyttämisestä selvitykset ja tositteet, joista tulisi ilmetä säännöksen mukaiset seikat. Esityksen perusteella voi jäädä epäselväksi, kattaako rangaistavuus ko. momentin vastaisen menettelyn, miltä osin perusteluja on syytä täydentää.

Kun kysymyksessä on merkittävä kokonaisuudistus, esityksessä olisi perusteltua tarkastella rangaistavuutta koskevia kysymyksiä muutoinkin jossakin määrin esitysluonnoksessa olevaa kattavammin. Esimerkiksi rahapelilain 94 §:ssä rangaistavuus koskisi sekä tahallisia että huolimattomuudesta tehtyjä tekoja, mikä vastaa arpajaislain 64 §:ää. Huolimatta voimassa olevassa sääntelyssä syyksiluettavuuden asteen osalta omaksutusta ratkaisusta kokonaisuudistuksen yhteydessä olisi perusteltua arvioida syyksiluettavuuden astetta koskevaa kysymystä eli sitä, onko edelleen perusteltua säätää rangaistavaksi myös huolimattomuudesta tehdyt teot (vrt. törkeä huolimattomuus) ja mitkä tekijät mahdollisesti edelleen perustelevat tällaista ratkaisua.

Esitysluonnoksen 94 §:n 2 kohdassa viitataan ”rahapelien” ikärajaan, kun taas 24 §:n, johon kohdassa viitataan, otsikko on ”rahapelaamisen” ikäraja. Esitysluonnoksen 94 §:n 3 kohdassa viitataan ”erityiseen pelisaliin”, kun taas 39 §:n 1 momentissa, johon kohdassa viitataan, mainitaan ”pelisali”. Lisäksi ko. kohdassa viitataan sekä yksinoikeustoimiluvan haltijaan että toimiluvan haltijaan. 39 §:n säännökohtaisissa perusteluissa pykälän 1 ja 2 momentin osalta viitataan vain yksinoikeustoimiluvan haltijaan. Esitysluonnoksen 94 §:n 5 kohdassa viitataan ”rahaliikenteen valvontalaitteeseen”, kun taas 37 §:n, johon kohdassa viitataan, otsikko on ”raha-automaattien rahaliikenteen valvontalaite”. Käytetty termistö on mainituilta osin syytä tarkistaa ja tarvittavilta osin yhdenmukaistaa.

18. Esitysluonnoksen 8. lakiehdotusta koskeva huomioid (laki rikoslain 17 luvun 16 a ja 16 b §:n muuttamisesta)

Esitysluonnokseen sisältyy ehdotus laiksi rikoslain 17 luvun 16 a ja 16 b §:n muuttamisesta (8. lakiehdotus). Mainituissa rikoslain säännöksissä on kyse niin sanotuista blankorangaistussäännöksistä, joihin suhtaudutaan yleisesti torjuvasti. Tällaisen sääntelyn on kuitenkin katsottu olevan mahdollista niin sanottujen blankorangaistuskriteerien täytyessä. Niiden mukaisesti blankorangaistussäännöksiin sisältyvien valtuusketjujen tulee olla täsmällisiä, rangaistussäännöksen tulee sisältää jonkinlainen sisällöllinen luonnehdinta rangaistuksen piiriin tulevista teoista, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevien aineellisten säännösten tulee olla kirjoitettu rangaistussäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittevästä normistosta tulee käydä ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus (PeVM 25/1994 vp, s. 8/1). Esityksen jatkovalmistelussa on syytä varmistua siitä, että mainitut blankorangaistussäännöksiä koskevat reunaehdot toteutuvat riittävällä tavalla (ks. erityisesti rikoslain 17 luvun 16 b §:n 6 ja 7 kohdat).

Esitysluonnoksen mukaisesti mm. arpajaisrikosta koskevaa rikoslain 17 luvun 16 b §:ää muutettaisiin siten, että säännöksen rahapelejä koskeviin kohtiin tehtäisiin uuden rahapelilain johdosta välttämättömät muutokset.

Luonnoksen mukaisesti arpajaisrikoksena rangaistavaa olisi rikoslain 16 b §:n 1 momentin 8 kohdan mukaisesti rikkoa rahapelien markkinointia koskevia rahapelilain 48–53 §:n säännöksiä. Rahapelilain rahapelien markkinointia koskevat säännökset olisivat kattavammat voimassa olevaan arpajaislain 14 b §:ään verrattuna. Esimerkiksi rahapelilain 51 § sisältää säännökset suoramarkkinointikiellosta ja 53 § sponsoroinnista, ja arpajaisrikoksena rangaistavaa voisi siten ilmeisesti olla esimerkiksi rahapelien suoramarkkinoinnin kohdistaminen sellaiseen henkilöön, joka ei ole antanut siihen nimenomaista suostumustaan. Mainituista seikoista (suoramarkkinointikielto ja sponsorointi) ei sisälly sääntelyä markkinointia koskevaan arpajaislain 14 b §:ään. Vaikuttaisi siten siltä, että rangaistavuuden ala laajenee näiltä osin nykytilaan verrattuna. Asiaa ei ole käsitelty esitysluonnoksen perusteluissa, eikä luonnoksessa siten ole arvioitu esimerkiksi sitä, onko rangaistavuuden kytkeminen mainittujen säännösten vastaiseen menettelyyn perusteltua. Kun arvioidaan menettelyn säätämistä rangaistavaksi, on huomioitava perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja niin sanotut kriminalisointiperiaatteet (ks. esim. PeVL 23/1997 vp, PeVL 61/2014 vp ja PeVL 9/2016 vp, PeVL 48/2017 vp; ks. myös Lainkirjoittajan opas, kohta 12.9.2). Näihin kuuluvat muun muassa rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja ultima ratio -periaate. Rangaistavaksi säätämisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima, ja siihen tulee turvautua viimesijaisena keinona vain, jos muut yhteiskunnalliset ohjauskeinot eivät ole mahdollisia. Arvioinnissa on tässä yhtey-

dessä syytä huomioida muun muassa se, että rahapelilain markkinointia koskevien säännösten vastaisesta menettelystä voitaisiin rahapelilain 85 §:n mukaisesti määrätä myös seuraamusmaksu (ks. 1. lakiehdotusta ja seuraamussäätelyä koskevat huomiot edellä).

Rikoslain säännöksiä koskevan jatkovalmistelun osalta on syytä olla oikeusministeriön yhteydessä, ja oikeusministeriö avustaa tarpeen mukaan muutosten tekemisessä. Oikeusministeriön tulee myös olla yhteydessä hyvissä ajoin ennen rikoslain muuttamista koskevan esittelyluvan pyytämistä.

19. Muut rangaistussäännöksiä koskevat huomiot

Esitysluonnoksen vaikutusarviointia koskevassa jaksossa ei ole otettu kantaa esitysluonnoksen vaikutuksiin siltä osin kuin kyse on rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevasta sääntelystä. Vaikka esityksen kokonaisuudessa rikosoikeudellisten säännösten muutosten vaikutukset eivät todennäköisesti ole merkittäviä, vaikutusarviointeja koskevassa jaksossa olisi asianmukaista tuoda esiin muutosehdotusten mahdolliset vaikutukset rangaistavuuden alaan ja/tai viranomaisten toimintaan.

Suhdetta perustuslakiin ja säätämisympäristöä koskevassa jaksossa (12) käsitellään kaksoisrangaistavuuden kieltoa (s. 293). Osiossa tuodaan esiin, että ehdotetun 86 §:n mukaisen seuraamusmaksun määrittämisen perusteena olisivat sellaiset moitittavat teot, jotka joissakin tapauksissa saattaisivat täyttää jopa asianomaisen säännöksen rikkomista koskevan, rikoslaisissa rahapelirikoksena tai arpajaisrikoksena rangaistavaksi säädetyn teon tunnusmerkistön. Osiossa ei ole huomioitu esitettävään rahapelilakiin sisältyvää rahapelirikkomusta koskevaa säännöstä (94 §). Kuten edellä on todettu, kaksoisrangaistavuuden kiellon kannalta ongelmalliset tilanteet on tarpeen pyrkiä välttämään jo lainsäädäntövaiheessa siten, että lainsäädäntöön ei sisälly päällekkäistä sääntelyä hallinnollisista sanktioista ja rikosoikeudellisista seuraamuksista.

Samaan jaksoon sisältyy myös rikosoikeudellisia seuraamuksia koskeva osio, jossa on asianmukaisesti huomioitu perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja kriminalisointiperiaatteita. Esitysluonnoksessa tuodaan esiin (s. 294), että hallituksen esityksessä ei ehdoteta kriminalisoinnin laajentamista, vaan rikoslain arpajaisrikosta ja rahapelirikosta koskeviin säännöksiin tehtäisiin uuden rahapelilain johdosta välttämättömät terminologiaa ja säännösviittauksia koskevat täsmennykset. Myöskään tässä osiossa ei ole huomioitu rahapelirikkomusta koskevaa säännöstä (94 §). Kuten edellä on tuotu esiin, esitysluonnoksen perusteella ei ole myöskään selvää, että rangaistavuuden ala ei laajentuisi, miltä osin luonnosta on syytä vielä arvioida ja tarpeen mukaan täydentää.

20. Yhtiöoikeudellisia huomioita

Veikkauksen yhtiörakenteen järjestäminen

Oikeusministeriö yhtyy valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston valmistelun aikana tekemään arvioon siltä osin kuin kyse on siitä, että yhtiöoikeudellisesti ei ole estettä järjestää yksinoikeustoimilupaa, rahapelitoimilupaa ja peliohjelmistotoimilupaa koskevien toimintojen eriyttäminen Veikkaus-konsernin sisällä taikka sen ulkopuolella itsenäisissä yhtiöissä (HE-luonnos, s. 103-104, 137 ja 140). Oikeusministeriön käsityksen mukaan konsernirakenteena toimittaessa on usein saatavissa hallinnollisia ja toiminnallisia synergiaetuja.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että suomalaisessa yhtiöoikeudessa on jo olemassa joustavat keinot säilyttää valtion määräysvalta, jos valtio myöhemmin tehtävän poliittisen päätöksen nojalla haluaisikin luopua 100 %:n osakeomistuksestaan. Tällaisen päätöksen mahdollisuus on mainittu useissa kohdissa HE-luonnoksessa (esim. jakso 10, s. 276). Jos tällainen päätös tehtäisiin, sillä olisi kuitenkin yhtiöoikeudellisia heijastusvaikutuksia kyseeseen tulevien yhtiöiden hallintoon ja johtamiseen, kun esimerkiksi osakeyhtiölain osakkeenomistajien yhdenvertaisuutta ja vähemmistöosakkeenomistajien suojaa koskevat säännökset olisi otettava huomioon toisella tavalla kuin nykytilassa.

Yhtiön johdon ja toimivan johdon käsitteet

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että HE-luonnoksen perusteluissa ja ehdotetun rahapelilain 11 ja 12 §:ssä on käytetty toimivan johdon käsitettä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan toimivan johdon käsitettä ei ole tiettävästi käytetty muissa yhtiöoikeudellisissa säädöksissä, mutta sen sisältö on vakiintunut kirjallisuudessa.

Osakeyhtiölain 5 luvun 1 §:ssä yhtiön *johtoon* kuuluvat hallitus sekä mahdollinen toimitusjohtaja ja mahdollinen hallintoneuvosto.

Kirjallisuudessa *toimivaan johtoon* luetaan Suomessa vakiintuneesti toimitusjohtaja ja mahdollinen johtoryhmä. Näin on tehty myös esimerkiksi hallinnointikoodin (saatavilla: <https://www.cgfinland.fi/wp-content/uploads/2023/05/hallinnointikoodi-2020.pdf>) johdannossa (s. 11) sekä suosituksen 10 perusteluissa (ks. Hallinnointikoodi s. 26).

HE-luonnoksessa toimivan johdon käsitettä on kuitenkin käytetty yhtiöoikeudessa vakiintuneesta tavasta poikkeavalla ja laajentavalla tavalla. Ehdotetun rahapelilain 11 §:n säännöskohtaisten perusteluiden mukaan (HE-luonnos, s. 202) toimivaan johtoon kuuluisi hallituksen ja sen varajäsenten lisäksi toimitusjohtaja ja hänen sijaisensa, hallintoneuvoston ja siihen rinnastettavan toimielimen jäsen ja varajäsen, vastuunalainen yhtiömies sekä muut ylimpään johtoon kuuluvat. Oikeusministeriö olettaa, että samaa logiikkaa on ilmeisesti ajateltu käytettäväksi myös ehdotetussa 12 §:ssä samoin kuin yleisperusteluissa (s. 78). Tämä on omiaan synnyttämään sekaannusta oikeasta tulkinnasta. Esimerkiksi 11 §:n 1 momentissa olisi säännöskohtaisten perusteluiden logiikalla henkilöpiirissä hallituksen jäsenten ja varajäsenten osalta huomattavaa päällekkäisyyttä. Lisäksi 11 §:n 3 momentissa ja 12 §:n 2 momentin 10 kohdassa käytetyn ”omistajan ja toimivaan johtoon kuuluvan” henkilöpiirin osalta hallituksen ja hallintoneuvoston jäsenet (varajäsenineen) jäisivät velvoitteiden ulkopuolelle, jos tulkinnassa käytetään vakiintunutta yhtiöoikeudellista terminologiaa. Säännöksen henkilölliseen soveltamisalaan kuuluminen voi tulla näille henkilöille yllätyksenä.

Oikeusministeriö ehdottaa, että niin säännösehdotuksia kuin perusteluita täsmennetään siten, että ne vastaavat suomalaisessa yhtiöoikeudessa vakiintunutta terminologiaa. Puolestaan vastuunalainen yhtiömies liittyy vain avoimeen yhtiön ja kommandiittiyhtiöön.

Johdon vastuu yhtiön toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä ja toimeenpanosta

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota yleisperusteluissa vastuusta lausuttuun (s. 69): ”Tärkein keino rahapelipolitiikan ehkäisyä koskevan tavoitteen toteuttamiseksi on rahapelilainsäädäntö, jonka valmistelusta vastaa sisäministeriö. Arpajaislain tavoitteena on muun ohella ehkäistä ja vähentää rahapelihait-

toja. Arpajaislaissa säädetään lisäksi ministeriöiden ja viranomaisten tehtävistä. Veikkaus Oy:n erityistehtävä on pääsy ja peruste yhtiön olemassaololle, ja erityistehtävään liittyvät yhteiskunnalliset tavoitteet ovat ensisijaisia taloudellisiin tavoitteisiin verrattuna. *Valtioneuvoston kanslia* vastaa arpajaislain mukaan Veikkaus Oy:n omistajaohjauksesta ja *on siten päävastuussa siitä, että Veikkaus Oy toimii sille säädetyn erityistehtävän mukaisesti*” (kursivointi tässä).

Oikeusministeriön käsityksen mukaan edellä mainitun tekstikappaleen viimeinen virke on vähintäänkin harhaanjohtava, ellei jopa virheellinen. Osakeyhtiössä enemmistöosakkeenomistaja kyllä vastaa omistajaohjauksesta ja osakeoikeuksiensa käyttämisestä (esim. OYL 5 luvun 4 ja 5 § sekä 6 luvun 13 §) osakeyhtiölaissa sallitulla tavalla ja mahdollisesti muussa antamassaan ohjeistuksessa kerrotulla tavalla, mutta osakeyhtiölain 5 luvun 2 §:n 1 momentin nojalla hallitus huolehtii yhtiön hallinnosta ja sen toiminnan asianmukaisesta järjestämisestä (*yleistoimivalta*). Hallitus vastaa siitä, että yhtiön kirjanpidon ja varainhoidon valvonta on asianmukaisesti järjestetty. Lisäksi pykälän 2 momentin nojalla hallitus tai hallituksen jäsen ei saa noudattaa yhtiökokouksen, hallintoneuvoston tai hallituksen tekemää päätöstä, joka on tämän lain tai yhtiöjärjestyksen vastaisena pätemätön. Mainitun luvun 17 §:n 1 momentin nojalla toimitusjohtaja hoitaa yhtiön juoksevaa hallintoa hallituksen antamien ohjeiden ja määräysten mukaisesti (*yleistoimivalta*). Toimitusjohtaja vastaa siitä, että yhtiön kirjanpito on lain mukainen ja varainhoito luotettavalla tavalla järjestetty. Toimitusjohtajan on annettava hallitukselle ja sen jäsenelle tiedot, jotka ovat tarpeen hallituksen tehtävien hoitamiseksi.

Siten oikeusministeriön käsityksen mukaan edellä siteeratun perustelukappaleen viimeisessä virkkeessä olisi oikeudellisen vastuun kohdentumisen kannalta oikein sanoa, että *yhtiön johto on vastuussa siitä, että Veikkaus Oy [tai sen tytäryhtiö] toimii sille säädetyn erityistehtävän mukaisesti*.

Keskeiset pykäläehdotukset

Rahapelilaki

- 8 §:n 1 momentti: Oikeusministeriö ehdottaa harkittavaksi, että säännöstekstissä ”valtion määräysvallassa” -ilmaisua täsmennettäisiin säännöskohtaisiperusteluita vastaavalla tavalla ”Suomen valtion määräysvallassa” -ilmaisuksi. Säännöstekstin nojalla jää epäselväksi, voisiko valtion määräysvallassa oleva yhtiö olla muun valtion kuin Suomen valtion määräysvallassa.
- 10 §: Oikeusministeriön käsityksen mukaan säännöstekstin perusteella vaikuttaa siltä, että tämä erityislainsäädännön pykälä on laadittu käytännössä vain suomalaisia yhtiöitä silmällä pitäen. Vaikuttaa siltä, että ETA-alueen yritysten erilaisia palvelujen tarjoamisen tapoja ei ole otettu kaikilta osin riittävästi huomioon ja että ehdotettu säännös saattaa käytännössä ohjata pakolliseen rekisteröitymiseen Suomessa.

Erityisesti 10 §:n 2 mom. 1 kohta voi riitatilanteessa mahdollisesti johtaa siihen, että säännöstä saatetaan pitää tapauskohtaisesti EU-oikeudellisesti syrjivänä siltä osin, kuin säädösehdotuksen nojalla toimiluvan alaista toimintaa ylipäätään voidaan harjoittaa ulkomailta (lähinnä ilmeisesti rahapeli- tai peliohjelmistotoimiluvan osalta). Mainitun säännöksen mukaan hakijaa ei voida pitää 1 momentissa tarkoitettulla tavalla luotettavana ja sopivana, jos hakijalla ei ole *yritys- ja yhteisötietolain (244/2001) 9 §:n mukaisesti annettua yritys- ja yhteisötunnusta* (kursivointi tässä).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että viitatus YTL 9 ja siinä viitatus 10 §:n lisäksi huomiota olisi kiinnitettävä myös yleislakina sovellettavan elinkeinotoimintalain 2 ja 5 §:ään sekä mahdollisesti relevanttiin verolainsäädäntöön. Elinkeinotoimintalain nojalla ETA-alueelle rekisteröity yhteisö tai säätiö voi harjoittaa liiketoimintaa tilapäisesti Suomessa tietyin edellytyksin ilman y-tunnusta (vrt. myös HE 224/2022 vp, s. 53). Ottaen myös huomioon toimilupien määräaikaisuus, ainakaan yleislainsäädännön nojalla tilapäistä toimintaa harjoittavilla yhteisöillä tai säätiöillä, jotka on rekisteröity muuhun ETA-jäsenvaltioon kuin Suomeen, ei ole välttämättä kaikissa tilanteissa ehdotetun rahapelilain 11 §:ssä tarkoitettua y-tunnusta. Sen sijaan niillä on kotipaikansa toimivaltaisen viranomaisen antama kansallinen tunnus.

On mahdollista, että EU-oikeuden sijoittautumisvapautta ja palvelun tarjoamisen vapautta koskevista periaatteista ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä johtuen toimiluvan saamiseksi ei välttämättä voida kaikissa tapauksissa edellyttää, että ETA-hakija perustaa sivuliikkeen tai tytäryhtiön taikka siirtää ulkomaisen ETA-yrityksen kotipaikan Suomeen.

Lisäksi pykäläehdotuksessa tai säännöskohtaisissa perusteluissa ei pakotesäätelyä lukuun ottamatta oteta kantaa siihen, miten luotettavuutta ja sopivuutta arvioitaessa olisi otettava huomioon se, että pykälässä tarkoitettu menettely on tapahtunut muussa jäsenvaltiossa kuin Suomessa (muun lain kuin Suomen lain nojalla, vrt. säännösehdoituksissa viitataan vain suomalaisiin säädöksiin).

Oikeusministeriön käsityksen mukaan näitä kysymyksiä ja suhdetta EU-oikeuden vapausperiaatteisiin olisi vielä tarkasteltava jatkovalmistelussa.

- 11 §:n 1 momentti: Vähäisenä säännösteknisenä huomiona oikeusministeriö mainitsee, että 25 prosentin raja-arvoa on käytetty mm. rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 1 luvun 5 §:ssä ja osakeyhtiölain yritysjärjestelyitä koskevista 16, 17 ja 17 a luvuissa, mutta niissä on edellytetty *yli* 25 %:n osuutta (tässä säännösehdoituksessa ”vähintään”).
- 12 §:n 2 momentin 9 ja 10 kohta: Säännösehdoituksissa tarkoitettut rikosrekisteriotteet ovat herkkäluonteisia jo sinänsä ongelmallisia. On lisäksi epäselvää, mitä miten sellaiset on tarkoitus toimittaa, jos hakija, sen merkittävä omistaja tai (toimivaan) johtoon kuuluva (ks. edellä) tulee sellaisesta jäsenvaltiosta, josta tällainen ote ei ole lainkaan tai ainakaan kohtuudella saatavissa.

Säännöskohtaisissa perusteluissa on mainittu (s. 203), että ulkomaisten hakijoiden osalta toimilupakäsittelyssä hakijaa pyydetäisiin toimittamaan itse viranomaiselle tarvittavat selvitykset ja liitteet, jotka ovat tarpeen 10 ja 11 §:ssä säädettyjen luvan saamisen edellytysten arvioimiseksi. Vaatimusta rikosrekisteriotteen välillisestä toimittamisesta on myös ainakin aikaisemmin pidetty Suomessa lähtökohtaisesti kiellettyinä. Avoimeksi jää myös, onko tällä tarkoitus sulkea pois sellaisiin ETA-jäsenvaltioihin rekisteröidyt toimijat, joista rikosrekisteriotteita ei ole saatavilla.

- 12 §:n 3 momentin 4 ja 5 kohta: Säännösehdoituksissa tarkoitettut tiedot ((4) tieto hakijan taloudellisesta tilanteesta; 5) tieto siitä, onko hakija asetettu liiketoimintakieltoon tai väliaikaiseen lii-

ketoimintakieltoon;)) ovat epätasällisiä siinä, että tarkoitetaanko nimenomaan Suomessa olevia tai Suomeen palveluita tarjoavia edustajia tai asiamiehiä, vai koskevatko vaatimukset ylipääntään kaikkia ETA-alueella olevia edustajia tai asiamiehiä. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tätä olisi perusteltua tarkentaa joko säännöstekstissä tai ainakin säännöskohtaisissa peruste-
luissa.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Lauri Koskentausta

VN/27332/2023-OM-243

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: